



Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Onderwerp
Evaluatie van de verkiezingen voor provinciale staten
en algemene besturen van de waterschappen in 2023

Evaluatie van de Provinciale Staten- en Waterschapsverkiezingen 2023: **Uitslag betrouwbaar, verkiezingsproces moet beter**

DEEL A: INLEIDING

1. Inleiding

In dit evaluatieadvies bespreekt de Kiesraad de verkiezingen voor de leden van de provinciale staten en de algemene besturen van de waterschappen van woensdag 15 maart 2023. Deze verkiezingen hebben geleid tot betrouwbare uitslagen, maar de organisatie van het verkiezingsproces heeft onder grote druk gestaan. Dit komt mede door het samenvallen van twee verkiezingen, de grote stembiljetten en de nieuwe procedure voor de vaststelling van de verkiezingsuitslag (NPVV).¹ Deze combinatie van factoren heeft veel gevraagd van de stembureaus, de gemeenten en de waterschappen. De Kiesraad spreekt zijn dank uit voor hun grote inzet.

Wij doen enkele aanbevelingen aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de gemeenten en de waterschapbesturen, om te zorgen dat het verkiezingsproces uitvoerbaar én robuust blijft. Daarnaast geven wij aan hoe wij onze eigen ondersteunende rol in het verkiezingsproces willen verbeteren.

Onze bevindingen en aanbevelingen zijn ten eerste gebaseerd op de gesprekken die wij na de verkiezingen hebben gevoerd met gemeenten en waterschappen. In samenwerking met het ministerie van BZK en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) hebben wij zes regionale evaluatiebijeenkomsten bezocht,

¹ Deze procedure is per 1 januari 2023 vastgelegd in de Kieswet, als gevolg van de invoering van de Wet Nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslag.

KIESRAAD

Datum
8 juni 2023

Ons kenmerk
2023-0000344805

Inlichtingen

Uw kenmerk

Blad
1 van 19

Bezoekadres
Zurichtoren, 14 etage
Muzenstraat 85
2511 WB Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres
www.kiesraad.nl

E-mailadres
kiesraad@kiesraad.nl

Datum
8 juni 2023

Kenmerk
2023-0000344805

Onderdeel
Kiesraad

Blad
2 van 19

waar wij in gesprek zijn gegaan met de projectleiders verkiezingen van ruim 200 verschillende gemeenten. Daarnaast hebben wij een bijeenkomst georganiseerd met vertegenwoordigers van de waterschappen. Ten tweede hebben wij kennisgenomen van de zorgen die leven binnen de NVVB, de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen (UvW) en de Stichting tegen Hackbare Verkiezingen. Ten derde hebben wij signalen ontvangen van gemeenten, waterschappen, stembureauleden, kiezers en politieke partijen, via ons Informatiepunt Verkiezingen.² Ten vierde berust ons evaluatieadvies op onze eigen observaties tijdens het verkiezingsproces.

Leeswijzer: de kern van onze boodschap is te vinden in deel B. Daar bespreken wij onze belangrijkste bevindingen (paragraaf 2) en aanbevelingen (paragraaf 3). Voor een nadere onderbouwing en toelichting kunt u deel C raadplegen. Daar evalueren wij in detail de voorbereiding op de verkiezingen (paragraaf 4), de dag van stemming (paragraaf 5), het telproces en de vaststelling van de verkiezingsuitslagen (paragraaf 6). Elke paragraaf begint met een samenvatting.

Wij verzoeken de minister van BZK om dit evaluatieadvies inclusief de bijlage naar de Tweede Kamer der Staten-Generaal te sturen.

² Een rapportage van het Informatiepunt Verkiezingen is als bijlage toegevoegd aan dit evaluatieadvies.

DEEL B: KERNBODSCHAP

2. Belangrijkste bevindingen

De verkiezingen van 15 maart 2023 hebben betrouwbare uitslagen opgeleverd. Dat is op de eerste plaats te danken aan de grote inzet van alle stembureauleden, tellers en de medewerkers van de gemeenten en de waterschappen. De Kiesraad spreekt zijn waardering uit voor hun inspanningen.

Daarnaast zijn de betrouwbare verkiezingsuitslagen te danken aan de nieuwe mogelijkheden om eventuele telfouten vroeger in het proces op te sporen en te corrigeren. Wij hechten veel waarde aan deze nieuwe controle- en correctiemogelijkheden, omdat die het verkiezingsproces robuuster hebben gemaakt. Robuuste verkiezingen vragen om een betrouwbaar, controleerbaar en transparant verkiezingsproces. Dankzij de nieuwe procedure zijn telfouten tijdig opgespoord en gecorrigeerd. Dat is zeer waardevol, want iedere stem telt. Bovendien is het vertrouwen in het verkiezingsproces niet vanzelfsprekend. Het vertrouwen is in Nederland relatief hoog, maar staat wel onder druk, mede onder invloed van buitenlandse ontwikkelingen. Dat blijkt uit onderzoek in opdracht van de Kiesraad en uit signalen vanuit het publieke debat.³ Daarom moeten wij blijven investeren in een zorgvuldig en betrouwbaar verkiezingsproces. Controles en openbaarheid zijn onmisbaar om het vertrouwen in de verkiezingen te behouden en te kunnen vergroten.

Tegelijkertijd heeft de organisatie van het verkiezingsproces fors onder druk gestaan. Na twee verkiezingen met coronamaatregelen kregen de organisatoren te maken met nieuwe uitdagingen. Dat kwam door de combinatie van meerdere verkiezingen op dezelfde dag, het grote stembiljet en de aangescherpte procedure voor de vaststelling van de verkiezingsuitslagen (NPVV).⁴ Deze NPVV heeft veel gevraagd van stembureaus, gemeenten en waterschappen. De procedure was nieuw en de voorbereidingstijd kort. Veel uitvoerders van het verkiezingsproces zien de vereiste controles als een teken van wantrouwen. Wij willen die indruk graag wegnemen: de controles dienen juist om de uitvoerders van het verkiezingsproces te beschermen tegen mogelijk wantrouwen uit de samenleving, en om de betrouwbaarheid van de verkiezingen te blijven waarborgen. Daarvoor is het cruciaal dat de verkiezingsuitslag gecontroleerd en gecorrigeerd kan worden.

3. Belangrijkste aanbevelingen

Onze belangrijkste aanbeveling aan de minister van BZK is om haast te maken met de geplande experimenten met een **kleiner stembiljet**. Het is tijd om deze experimenten sneller en op grotere schaal uit te voeren. Een kleiner stembiljet is beter hanteerbaar voor kiezers én stembureauleden. Dat maakt het mogelijk om

³ Carolien van Ham en Toine Fiselier, *Vertrouwen in eerlijke verkiezingen. Een verkenning van de Nederlandse publieke opinie. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Kiesraad* (Den Haag 2021).

⁴ Voor de provinciale staten- en waterschapsverkiezingen zijn in totaal 15.737.527 stemmen uitgebracht. Dat is beduidend hoger dan de opkomst voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 (6.934.881), de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 (10.462.677) en de combinatie van de provinciale staten- en waterschapsverkiezingen van 2019 (14.460.168).

het stem- en telproces te vereenvoudigen. Dit is essentieel om de uitvoerbaarheid van de verkiezingen te vergroten, zonder in te leveren op de robuustheid van de verkiezingen (zie paragraaf 6).

Een aanvullend voordeel van een kleiner stembiljet is dat het elektronisch telbaar is. Wij adviseren de minister van BZK dringend om naast de experimenten met een kleiner stembiljet ook de tests en experimenten met **elektronisch tellen** te versnellen. Wij hopen dat deze snel van start kunnen gaan (zie paragraaf 6).

In afwachting van deze twee hervormingen adviseren wij gemeenten om het begin van het telproces op de dag van stemming te zien en te presenteren als een **eerste voorlopige telling**. De Kieswet schrijft voor dat het telproces ‘onmiddellijk’ start nadat de stemming is geëindigd.⁵ In ieder geval moeten het aantal toegelaten kiezers (de aantallen geldige stempassen, kiezerspassen en volmachtbewijzen) en het aantal stemmen op lijstniveau direct worden geteld. Binnen die kaders hebben de colleges van Burgemeester en wethouders enige autonomie in de manier waarop zij het telproces inrichten.⁶ Wij raden gemeenten het volgende aan:

- a. Beperk de telling in het stembureau tot *één* telling. Stembureaus hoeven nog geen nieuwe tellingen uit te voeren als er een onverklaard telverschil zit tussen het aantal toegelaten kiezers en het aantal getelde stembiljetten. Dat kan beter een dag later worden overgelaten aan de uitgeruste tellers van de gemeentelijke stembureaus (GSB's).
- b. Overweeg om te kiezen voor een centrale stemopneming. Daarbij worden op de dag van stemming alleen het aantal toegelaten kiezers vastgesteld en de stemmen op lijstniveau geteld. Colleges van Burgemeester en wethouders mogen beslissen om tellingen op kandidaatsniveau over te laten aan de GSB's. Veel gemeenten hebben daarmee goede ervaringen opgedaan.
- c. Laat de telling in de stembureaus zoveel mogelijk over aan een uitgeruste (nieuwe) telploeg, in plaats van de stembureauleden die al overdag taken hebben verricht.
- d. Benadruk bij bekendmaking van de gemeentelijke telresultaten op de dag van stemming dat het uitsluitend gaat om een *eerste voorlopige telling*. Deze bekendmaking kan alleen het vertrouwen in het verkiezingsproces vergroten als kiezers begrijpen dat er een verschil kan zitten tussen de voorlopige telresultaten en de einduitslag (zie paragraaf 6).⁷

Verder adviseren wij de minister van BZK om in de Kieswet en het Kiesbesluit te expliciteren dat een **schorsing van de stemopneming** in een stembureau in uitzonderlijke omstandigheden mogelijk is. Een dergelijke schorsing kan nodig zijn, als de vermoeidheid van tellers ten koste dreigt te gaan van de zorgvuldigheid van de stemopneming. De wettelijke basis voor een dergelijke schorsing moet helder zijn, en in lijn worden gebracht met de NPVV. Daarbij is het van belang om te benadrukken dat een schorsing van de stemopneming niet lichtzinnig mag worden

⁵ Kieswet, artikel N 1a en N 3.

⁶ Kieswet, artikel N 1 en N 6.

⁷ Van Ham en Eiseller, *Vertrouwen in eerlijke verkiezingen* (2021).

toegepast, en alleen kan plaatsvinden in afstemming tussen de voorzitter van het stembureau en de burgemeester van de betreffende gemeente (zie paragraaf 6).

Daarnaast adviseren wij de minister van BZK om **grote wijzigingen in de Kieswet** niet meer voor het eerst toe te passen bij dubbele verkiezingen of Tweede Kamerverkiezingen. Dergelijke verkiezingen vragen al veel van de uitvoerders, zodat grote hervormingen op dat moment niet verstandig zijn (zie paragraaf 6).

Het goede verloop van de verkiezingen is afhankelijk van de inzet van de vele stembureauleden. Daarom is het belangrijk om de **werving van de vrijwilligers** op peil te houden. Dat vraagt om aantrekkelijke werkomstandigheden. Onze aanbevelingen ter versterking van de uitvoerbaarheid van het verkiezingsproces dragen daaraan bij. Verder adviseren wij het ministerie van BZK om in gesprek te gaan met gemeenten, de VNG en de NVVB over de hoogte en de eventuele uniformering van de vergoeding die deze vrijwilligers ontvangen van hun gemeente. Daarnaast pleiten wij ervoor om deze vrijwilligersvergoeding belastingvrij te maken, en om de deelname door bijstandsgerechtigden eenvoudiger te maken. Vrijwilligers in de stembureaus leveren een onmisbare bijdrage aan de democratie, gedurende een afgebakende intensieve periode. Dat maakt dat een uitzondering op bestaande (fiscale) regels aan de orde kan zijn. Een goede vergoeding vergroot hun animo om zich te blijven inzetten voor het verkiezingsproces. Naast de vrijwilligers is het goede verloop van de verkiezingen afhankelijk van een **professionele organisatie**. Daarom adviseren wij gemeenten om verkiezingen meer te zien als een gezamenlijke inspanning van de gehele organisatie. In overleg met het ministerie van BZK zullen wij de Vereniging van Gemeentesecretarissen hiervoor benaderen (zie paragraaf 6).

De Kiesraad wil ook zelf bijdragen aan een beter uitvoerbaar verkiezingsproces. Wij gaan onze **ondersteuning van gemeenten en waterschappen** vóór, tijdens en na de verkiezingen verbeteren, ook in het perspectief van onze nieuwe taken. Wij geven prioriteit aan verbeteringen in de tijdigheid en helderheid van onze informatievoorziening, en in de aanlevering en ondersteuning van de verkiezingssoftware. Wij treden hierover in overleg met alle partners in de verkiezingsketen, om te horen en te bespreken hoe wij hen voortaan beter van dienst kunnen zijn. Dit willen wij structureel meerdere keren per jaar doen, om samen te werken aan het hogere doel: robuuste, betrouwbare en uitvoerbare verkiezingen. Daarnaast willen wij de kiezers en de uitvoerders van het verkiezingsproces meer uitleg geven over de achterliggende redenen voor de aangescherpte procedures en vereiste controles (zie paragraaf 4).

Tot slot overwegen wij om **kwaliteitsstandaarden** af te spreken met onze partners in de verkiezingsketen. Wij denken bijvoorbeeld aan standaarden om de kwaliteit van het papier van de stembiljetten, de rode potloden, eventuele decentrale digitale middelen (zoals de Stembureau App) beter te waarborgen. Dit kan een aantal ongewenste situaties voorkomen die zich voordeden op de dag van stemming. Verder denken wij aan richtlijnen voor de training van stembureauleden. Dergelijke kwaliteitsstandaarden hebben als doel om houvast te bieden aan de uitvoerders van het verkiezingsproces. Bij het gebruik van kwaliteitsstandaarden

vragen wij hen eventuele afwijkingen daarvan toe te lichten (comply or explain). Daarnaast dienen de kwaliteitsstandaarden om de uitvoerbaarheid en de kwaliteit van het verkiezingsproces te blijven waarborgen (zie paragraaf 5).

DEEL C: NADERE ONDERBOUWING EN TOELICHTING

4. Voorbereiding van het verkiezingsproces

De organisatie van het verkiezingsproces vereist een maandenlange voorbereiding. Die voorbereiding ligt voornamelijk in handen van de ambtelijke organisaties van de gemeenten en de waterschappen. Daarbij moeten zij kunnen vertrouwen op goede ondersteuning door de Kiesraad, het ministerie van BZK en de leverancier van de Ondersteunende Software Verkiezingen 2020 (OSV2020). Deze ondersteuning moet verbeterd worden. De Kiesraad gaat hierover structureel meerdere keren per jaar in gesprek met onze partners in de verkiezingsketen.

4.1 De informatievoorziening

Voorafgaand aan en tijdens de verkiezingen ontvangen de gemeenten en waterschappen informatie van het ministerie van BZK, de Kiesraad en de leverancier van OSV2020. De Kiesraad neemt het voortouw om deze informatievoorziening te verbeteren.

Ten eerste zal de Kiesraad instructies voortaan **eerder** verstrekken. Gemeenten en waterschappen ontvingen sommige instructies pas laat, vlak vóór de dag van stemming. Door scenario's voor te bereiden kan het aantal instructies op het laatste moment beperkt blijven. Bij onvoorziene omstandigheden zijn instructies op het laatste moment onvermijdelijk.⁸ In dat geval kiezen wij communicatiemiddelen waarmee wij zo snel mogelijk de gemeenten en waterschappen kunnen bereiken.

Ten tweede zullen wij onze instructies verhelderen, inkorten en aanvullen met oefenmateriaal. Daarnaast willen wij gemeenten en waterschappen beter informeren over het doel van nieuwe wet- en regelgeving, om hun begrip voor de procedures te vergroten. Gemeenten en waterschappen moeten **concreter** horen wat wanneer van hen verwacht wordt, en waarom. Zij hebben behoefte aan praktisch toepasbare en beknopte instructies die het werkproces toelichten.

Ten derde spannen wij ons in om instructies te **harmoniseren**, in overleg met onze ketenpartners. Dat betekent allereerst dat inlichtingen van verschillende instanties via één kanaal worden aangeboden, bij voorkeur via de online verkiezingentoolkit.⁹ Daar is al enige verbetering in gekomen door de samenwerking tussen het ministerie van BZK en de Kiesraad, maar daar willen wij

⁸ Een voorbeeld van een onvoorziene omstandigheid deed zich voor in de nacht van woensdag 15 maart op donderdag 16 maart, toen bleek dat het telproces in verschillende stembureaus vertraging opliep. Die nacht heeft de minister van BZK in overleg met de Kiesraad toestemming verleend aan burgemeesters om het telproces in bepaalde stembureaus uit te stellen tot de volgende dag. Zie verder paragraaf 5.1.

⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/verkiezingen/verkiezingentoolkit>

de NVVB, de VNG en de UvW meer bij betrekken. Daarnaast stellen wij onze instructies zoveel mogelijk op in samenhang met de documentatie van onze partners in de verkiezingsketen.

Ten vierde willen wij het kennisniveau en de bereikbaarheid van ons **Informatiepunt Verkiezingen** verbeteren, in samenwerking met het ministerie van BZK. Volgens gemeenten en waterschappen waren de antwoorden op hun vragen van wisselende kwaliteit en niet altijd praktisch toepasbaar. Ook de bereikbaarheid blijft een punt van aandacht, ondanks de verruimde openingstijden en een gezamenlijke piketdienst van de Kiesraad en het ministerie van BZK.¹⁰

Ten vijfde gaan wij in gesprek met **de leverancier van OSV2020** om de kwaliteit en de bereikbaarheid van diens helpdesk te evalueren en te verbeteren. Ook daar hadden gemeenten en waterschappen wisselende ervaringen mee, waardoor het soms ontbrak aan tijdige technische ondersteuning van OSV2020. Daarnaast zullen wij onze instructies voor de verkiezingssoftware verhelderen, om zoveel mogelijk vragen te kunnen ondervangen.

4.2 De verkiezingssoftware

De Kiesraad heeft verkiezingssoftware verspreid onder de deelnemende politieke partijen, de gemeenten en de waterschappen. Ook dit willen wij verbeteren. OSV2020 werd relatief laat aangeleverd bij de GSB's, de hoofdstembureaus (HSB's) en de centraal stembureaus (CSB's), één week voor de dag van stemming. Dat komt doordat OSV2020 pas volledig ingericht kon worden na vaststelling van de definitieve kandidatenlijsten, en doordat wij vanuit veiligheidsoverwegingen de software op cd-roms per post verzenden. Gemeenten en waterschappen zouden graag meer tijd krijgen om het gebruik van de software te kunnen testen. Daar komt bij dat niet elke computer tegenwoordig nog geschikt is voor cd-roms. Wij zoeken in overleg met onze ketenpartners naar verbeteringen. Zo overwegen wij een **stapsgewijze aanlevering**, zodat gemeenten en waterschappen al een deel van de software kunnen testen vóór vaststelling van de kandidatenlijsten. Ook beraden wij ons op een alternatieve distributiemethode. Het doel hiervan is om de verkiezingssoftware zowel veilig als tijdig aan te leveren.

Daarnaast blijven wij werken aan de **kwaliteit van de verkiezingssoftware**. Wij hebben het ontwikkeltraject van de beoogde nieuwe software (het Digitaal Hulpmiddel Verkiezingen, DHV) stopgezet, omdat de beoogde leverancier de nieuwe programmatuur niet tijdig en met voldoende kwaliteit kon leveren. De komende jaren ontwikkelen wij stapsgewijs nieuwe verkiezingssoftware, in overleg met het ministerie van BZK, de VNG en de NVVB. In de tussentijd zullen wij OSV2020 door middel van een Europese aanbesteding continueren, actief onderhouden en verder ontwikkelen. Ook hierbij treden wij in overleg met onze ketenpartners, om te zorgen dat de verkiezingssoftware hen goed ondersteunt.

4.3 De registratie- en de kandidaatstellingsprocedures

¹⁰ Zie de Rapportage van het Informatiepunt Verkiezingen in de bijlage.

Voorafgaand aan de verkiezingen is een grote rol weggelegd voor de centraal stembureaus. Daar laten politieke groeperingen een aanduiding registreren en dienen zij hun kandidatenlijsten in. Bij de verkiezingen voor de provinciale staten en de waterschappen hebben de betrokken gemeentelijke organisaties, politieke groeperingen en met name waterschapsbesturen daar slechts eens in de vier jaar mee te maken.

Daarom nemen wij ons voor om de betrokkenen beter te ondersteunen, door de **informatievoorziening** over de registratie en de kandidaatstelling te verhelderen. Daarnaast herhalen wij ons eerdere advies aan de minister van BZK om de **procedure rondom kandidaatstellingen** te vereenvoudigen en te digitaliseren.¹¹ Verder vragen wij opnieuw aandacht voor de geslachtsvermelding van de kandidaat op de kandidatenlijst, de verkiezingssoftware en het stembiljet. Het Kiesbesluit maakt alleen m(annelijk) en v(rouwelijk) mogelijk, terwijl de Basisregistratie Persoonsgegevens (BRP) ook een derde categorie 'x' onderscheidt. Daar bestaat een groeiende behoefte aan in de maatschappij. Wij verzoeken nogmaals om deze mogelijkheid op te nemen in het Kiesbesluit.¹²

4.4 De stem- en kiezerspassen

De verspreiding van de stem- en kiezerspassen kan op drie punten beter.

Ten eerste is de **bezorging van de stempassen** niet overal goed verlopen. Wij vragen hiervoor de aandacht van de gemeenten en de bezorgdiensten. Daarnaast herhalen wij ons eerdere advies aan de minister van BZK om burgemeesters de zelfstandige bevoegdheid te geven om in uitzonderlijke situaties vervangende stempassen te versturen, ook zonder verzoek van de kiezer. Dit vraagt om een wijziging van artikel J 8 van de Kieswet.¹³

Ten tweede is de **selectie van kiesgerechtigden** voor de waterschapsverkiezingen niet overal goed gegaan. Bij deze verkiezingen is de Nederlandse nationaliteit geen vereiste voor kiesgerechtigheid, maar tegelijkertijd heeft niet elke buitenlandse ingezetene kiesrecht. Dit kan verwarring opleveren voor gemeenten en voor de leveranciers van de stem- en kiezerspassen. Wij zijn in overleg met het ministerie van BZK en de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) om de ondersteuning van gemeenten op dit punt te verbeteren.

Ten derde kan de **kleurstelling van de stem- en kiezerspassen** verduidelijkt worden, al is hier al verbetering in aangebracht. De stem- en kiezerspassen voor de waterschapsverkiezingen zijn inmiddels blauw geworden, wat beter aansluit bij de associatie met water. Wel stellen wij voor om kleine kleurverschillen (verschillende blauwtinten) aan te brengen in de stem- en kiezerspassen voor de verschillende waterschappen. Dit is van belang in gemeenten met meerdere

¹¹ Zie ons [Advies over verbetering van de kandidaatstellingsprocedure](#) (11 mei 2022).

¹² Kiesbesluit, artikel H2, vierde lid.

¹³ Zie ons [Advies over de Consultatie Verzamelwet BZK 20XX](#) (27 februari 2023), p. 2.

waterschappen, om te voorkomen dat een kiezer per ongeluk een verkeerd stembiljet krijgt uitgereikt.

5. Dag van stemming

De opkomst was relatief hoog en het stemproces is over het algemeen goed verlopen. Toch kwamen in een enkele gemeente incidenten voor. Wij overwegen om kwaliteitsstandaarden af te spreken met gemeenten, om hen te helpen herhaling te voorkomen.

5.1 De Stembureau App

Achttien grote gemeenten maken gebruik van de Stembureau App van de VNG. De app biedt gemeenten inzicht in het verloop van de verkiezingen en ondersteunt stembureauleden bij de controle van de kiesgerechtigdheid. De app functioneerde echter gebrekkig en viel later op de dag (rond 16.30 uur) helemaal uit. Daardoor moesten stembureauleden overstappen op een handmatige controle van het register van ongeldige stempassen (ROS). Daar waren sommigen van hen onvoldoende op voorbereid. Dit leidde ertoe dat de controle van het ROS in sommige gemeenten niet goed verliep en dat het stemproces vertraagd werd.

De Kiesraad steunt het voornemen van het ministerie van BZK om **richtlijnen voor decentrale hulpmiddelen** te ontwikkelen, om dergelijke kwetsbaarheden te verminderen. Daar dragen wij graag aan bij, samen met de VNG en onze overige ketenpartners.

5.2 Stembiljetten en rode potloden

In een enkele gemeente waren het papier van de stembiljetten en/of de potloden van onvoldoende kwaliteit, waardoor de uitgebrachte stem niet goed zichtbaar was. In één gemeente moesten de potloden vervangen worden (deze waren weliswaar rood van kleur, maar schreven zwart/grijs). Daarnaast waren er enkele stembureaus waar aan het einde van de dag geen stembiljetten meer beschikbaar waren.

Ook op dit vlak overweegt de Kiesraad om **kwaliteitsstandaarden** af te spreken met onze partners in de verkiezingsketen, zodat wij de kwaliteit en de beschikbaarheid van het verkiezingsmateriaal beter kunnen waarborgen.

6. Telproces en vaststelling van de verkiezingsuitslag

Per 1 januari 2023 is de procedure voor het telproces en voor de vaststelling van de verkiezingsuitslag aangescherpt. Dit is gebeurd om eventuele telfouten eerder in het proces te kunnen vaststellen en corrigeren. De Kiesraad hecht veel waarde aan de aangescherpte procedure, omdat dit de betrouwbaarheid, controleerbaarheid en transparantie van de verkiezingen bevordert. Dankzij deze procedure zijn fouten in de stemopneming tijdig opgespoord en gecorrigeerd. Dat is zeer waardevol, want ieder stem telt.

Bovendien is het vertrouwen in het verkiezingsproces niet vanzelfsprekend. Het vertrouwen is in Nederland relatief hoog, maar staat wel onder druk, mede onder invloed van buitenlandse ontwikkelingen. Dat blijkt uit onderzoek in opdracht van de Kiesraad en uit signalen vanuit het publieke debat.¹⁴ Daarom moeten wij blijven investeren in een zorgvuldig en betrouwbaar verkiezingsproces. Controles en openbaarheid zijn onmisbaar om het vertrouwen in de verkiezingen te behouden en te kunnen vergroten.

Tegelijkertijd zien wij dat de uitvoerbaarheid van het verkiezingsproces onder druk staat. Dit komt onder andere door de nieuwe procedure, die veel taken neerlegt bij de stembureaus, GSB's en CSB's. Dat vraagt veel van de ambtelijke ondersteuning. Daarom adviseren wij de minister van BZK om de uitvoerbaarheid en robuustheid van de verkiezingen te blijven bewaken. Ons belangrijkste advies is een versnelling en schaalvergroting van de geplande experimenten met een kleiner stembiljet. In lijn daarmee adviseren wij om de tests en de experimenten met elektronisch tellen snel van start te laten gaan. In afwachting van deze hervormingen raden wij gemeenten aan om het begin van het telproces op de dag van stemming te zien en te presenteren als een eerste voorlopige telling. Op die manier kan de druk op de stembureauleden al enigszins worden verminderd.

6.1 Het telproces op de dag van stemming

Het telproces begon op woensdag 15 maart, na de sluiting van de stembussen. Dit proces liep grote vertraging op. Sommige stembureaus stelden de afronding van de eerste telling zelfs uit tot de volgende dag, na overleg met hun gemeente, het ministerie van BZK en de Kiesraad. Vertragingen deden zich vooral voor in gemeenten die hadden gekozen voor decentrale stemopneming (DSO). Daar telden de stembureaus op woensdag de stemmen op zowel lijst- als kandidaatsniveau. Vertragingen kwamen echter ook voor in gemeenten die hadden gekozen voor centrale stemopneming (CSO), waar de voorlopige telling 's woensdags beperkt bleef tot het lijstniveau. Het tellen van de stemmen vormde een hoge belasting voor stembureauleden, die vaak tot diep in de nacht doorwerkten. Dat kan leiden tot telfouten en tot een afname van het aantal vrijwilligers dat bereid is om opnieuw te helpen bij een volgende verkiezing. Verder ontstond er woensdagnacht onrust onder stembureaus en gemeenten, door de onduidelijkheid over de mogelijkheden om het telproces uit te stellen.

De vertraging in het telproces werd veroorzaakt door een combinatie van factoren:

- De hoeveelheid te tellen stembiljetten. Dat kwam door de combinatie van provinciale staten- en waterschapsverkiezingen. Voor deze twee verkiezingen zijn in totaal 15.737.527 stemmen uitgebracht. Dat is beduidend hoger dan de opkomst voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 (6.934.881), de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 (10.462.677) en de combinatie van de provinciale staten- en waterschapsverkiezingen van 2019 (14.460.168).

¹⁴ Van Ham en Fiselier, *Vertrouwen in eerlijke verkiezingen* (2021).

Datum
8 juni 2023

Kenmerk
2023-0000344805

Onderdeel
Kiesraad

Blad
11 van 19

- De grote omvang van het stembiljet maakte het lastig te hanteren voor kiezers en stembureauleden. Daardoor kostte het veel tijd om een stem uit te brengen, om de stembiljetten uit te vouwen en om de uitgebrachte stem te vinden. Dat vertraagde het stem- en het telproces.
- De nieuwe procedure voor de uitslagvaststelling heeft *onbedoeld* het telproces op woensdag vertraagd. De Kieswet schrijft niet voor dat stembureaus onverklaarde telverschillen tussen het aantal toegelaten kiezers en het aantal stembiljetten opnieuw moeten tellen. Dat is een taak voor de GSB's op de volgende dag. Toch hebben veel DSO-gemeenten stembureaus verzocht om onverklaarde telverschillen opnieuw te tellen op de dag van stemming, om op die manier de GSB's te ontlasten.
- Het telproces is in sommige gemeenten verder vertraagd door de afname van het aantal stemlokalen.

De Kiesraad adviseert de minister van BZK om zo snel mogelijk hervormingen door te voeren die het telproces op de dag van stemming kunnen vereenvoudigen. Onze belangrijkste aanbeveling op dit gebied is de versnelling en schaalvergroting van de geplande experimenten met een **kleiner stembiljet**. Op 7 februari 2023 en 19 april stelde de minister van BZK aan de Tweede en Eerste Kamer voor om op kleine schaal en stapsgewijs te experimenteren met een nieuw (lees: kleiner) stembiljet. Haar plan is om dit te doen bij drie achtereenvolgende verkiezingen, waarschijnlijk te beginnen bij de Europees Parlementsverkiezingen van 2024. De minister van BZK stelde voor om de eerste experimenten te houden in een beperkt aantal kleine gemeenten (van circa 25.000 inwoners) en eventueel één middelgrote gemeente. De minister van BZK wil het aantal en de omvang van de experimenteergemeenten pas uitbreiden na geslaagde experimenten en grondige evaluaties.¹⁵ De Kiesraad is van mening dat de verkiezingen van 15 maart 2023 aanleiding geven om eerder en in meer en grotere gemeenten te experimenteren met een kleiner stembiljet. Een dergelijk stembiljet is beter te hanteren voor kiezers én stembureauleden. Dat bevordert het stem- en telproces.

Een ander belangrijk voordeel van een kleiner stembiljet is dat het elektronisch telbaar gemaakt kan worden. In lijn daarmee roepen wij de minister op om de tests en experimenten met **elektronisch tellen** te versnellen. Volgens de planning van de Verkiezingsagenda 2030 vinden de eerste tests hiermee plaats in 2025 en de eerste experimenten in 2026.¹⁶ Wij menen dat de ervaringen met de afgelopen verkiezingen vragen om een versnelling.

Zolang de invoering van een kleiner stembiljet en elektronisch tellen op zich laten wachten, raden wij gemeenten aan om het begin van het telproces op de dag van stemming te zien én te presenteren als **een eerste voorlopige telling**. De Kieswet eist dat het telproces 'onmiddellijk' begint na sluiting van de stembussen.¹⁷ Toch hebben gemeenten enige autonomie om het telproces in te richten. Wij adviseren:

¹⁵ Besluit houdende tijdelijke regels voor experimenten met nieuwe stembiljetten (Tijdelijk experimentenbesluit nieuwe stembiljetten) *Kamerstukken II*, 2022/23, 35455 nr. 18; Verslag van een schriftelijk overleg, *Kamerstukken I*, 2022/23, 35455, J.

¹⁶ [Verkiezingsagenda 2030](#), pp. 4-5.

¹⁷ Kieswet, artikel N 1a en N 3.

- a. Tel bij onverklaarde telverschillen de stembiljetten nog niet opnieuw in het stemlokaal. Dat is de taak van de GSB's op de volgende dag;
- b. Overweeg een centrale stemopneming. De Kieswet geeft gemeenten de keuze om de telling op de dag van stemming te beperken tot het aantal toegelaten kiezers en het aantal stemmen op lijstniveau. Het aantal stemmen op kandidaatsniveau kan worden overgelaten aan het GSB op de volgende dag. Veel gemeenten hebben daar goede ervaringen mee opgedaan. Tegelijkertijd begrijpen wij dat sommige (kleinere) gemeenten toch de voorkeur kunnen geven aan een decentrale stemopneming;
- c. Laat het tellen van de stemmen over aan uitgeruste telploegen.

Gemeenten kiezen er vaak voor om de gemeentelijke telresultaten bekend te maken aan het einde van de dag van stemming. Daar hechten wij waarde aan, want die transparantie kan bijdragen aan het vertrouwen in het verkiezingsproces. Wij zien wel twee belangrijke voorwaarden:

- a. Ten eerste raden wij gemeenten aan om te benadrukken dat het gaat om een eerste voorlopige telling die kan afwijken van de einduitslag. De kans op verschillen is groot, nu de NPVV na de dag van stemming controles en correcties op eventuele telfouten mogelijk maakt. Als dat niet helder wordt gecommuniceerd, kan een verschil tussen de voorlopige telresultaten en de einduitslag bij sommige burgers juist tot wantrouwen leiden. Dat vraagt om duidelijke communicatie bij de publicatie van de eerste telling.¹⁸
- b. Ten tweede benadrukken wij dat de bekendmaking van een eerste voorlopige telling niet mag leiden tot druk op de stembureauleden om hun telresultaten snel door te geven. Het telproces dient in alle rust plaats te vinden, om fouten door vermoeidheid in de eerste telling te voorkomen.

Verder adviseren wij de minister van BZK om in de Kieswet en het Kiesbesluit te expliciteren dat een **schorsing van de stemopneming** in de stembureaus in uitzonderlijke omstandigheden mogelijk is. Een dergelijke schorsing kan nodig zijn, als de vermoeidheid van de tellers ten koste dreigt te gaan van de zorgvuldigheid van het tellen van de stemmen. Die situatie deed zich bij de afgelopen verkiezingen in sommige stembureaus voor. Bij gebrek aan heldere richtlijnen heeft de minister van BZK, in overleg met de Kiesraad, gemeenten in de nacht van 15 op 16 maart toestemming gegeven om het tellen van de stemmen uit te stellen tot de volgende dag.

Wij adviseren om eventuele toekomstige schorsingen van de stemopneming van een heldere wettelijke basis te voorzien, die bovendien in lijn is met de NPVV. De huidige wet- en regelgeving voldoet hier niet aan. De Tijdelijke wet verkiezingen covid 19 voerde expliciet de mogelijkheid in om de stemopneming te schorsen, omdat de regering verwachtte dat de combinatie van een hoge opkomst en grote stembiljetten de telling zou kunnen vertragen.¹⁹ Die wet is inmiddels afgeschaft, maar de beweegredenen voor de invoering van de schorsingsmogelijkheid zijn nog steeds van kracht. De huidige Kieswet geeft de voorzitter van het stembureau de bevoegdheid om de zitting van het stembureau te schorsen, 'indien zich naar het

¹⁸ Van Ham en Fiselier, *Vertrouwen in eerlijke verkiezingen* (2021).

¹⁹ Tijdelijke wet verkiezingen covid 19, artikel 17 e; *Kamerstukken II* 2020/21, 35654, nr. 3, pp. 16-17.

Datum
8 juni 2023

Kenmerk
2023-0000344805

Onderdeel
Kiesraad

Blad
13 van 19

oordeel van het stembureau omstandigheden voordoen in of bij het stemlokaal die de behoorlijke voortgang van de zitting onmogelijk maken'.²⁰ Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat er daarbij werd gedacht aan omstandigheden waarin de voorzitter snel moet kunnen handelen, zoals brand in het stemlokaal.²¹ De indruk kan ontstaan dat dit artikel alleen ruimte biedt voor een schorsing van de stemming. Het betreffende hoofdstuk J van de Kieswet gaat namelijk alleen over de stemming, terwijl hoofdstuk N over de stemopneming niets zegt over eventuele schorsingen. Het Kiesbesluit, daarentegen, rept wel van schorsingen van de stemming én de stemopneming.²² Daaruit blijkt echter niet of het ook gaat om een schorsing van de stemopneming ter voorkoming van onjuistheden. Bovendien zijn de bepalingen in het Kiesbesluit over de hervatting van de stemopneming niet in lijn met de NPVV.

Er mag geen misverstand bestaan over de stemopneming, omdat dit een cruciaal onderdeel van het verkiezingsproces is. Wij adviseren de minister van BZK:

- a. Expliciteer in de Kieswet en het Kiesbesluit dat de stemopneming geschorst kan worden ter voorkoming van onjuistheden, zoals dat werd geregeld in de Tijdelijke wet verkiezingen covid 19. Hoofdstukken N van de Kieswet en het Kiesbesluit zijn daarvoor de meest geschikte plaats.
- b. Breng het Kiesbesluit in lijn met de NPVV. Dat betekent in ieder geval dat het aantal toegelaten kiezers en het aantal stemmen op lijstniveau geteld moeten worden op de dag van stemming, en dat de hervatting van de geschorste telling kan plaatsvinden tijdens de zitting van het GSB.
- c. Benadruk dat een schorsing van de stemopneming niet lichtzinnig mag worden toegepast. Verhelder onder welke omstandigheden een schorsing mogelijk is, en dat een schorsing alleen kan plaatsvinden na afstemming tussen de voorzitter van het stembureau en de burgemeester van de betreffende gemeente. Opnieuw geven wij de formulering van de Tijdelijke wet verkiezingen covid 19 in overweging.²³

Een laatste manier om het telproces te bespoedigen, is te blijven zorgen voor **grote, goed voorbereide telploegen**. Dit kan op verschillende manieren:

- a. Het verkiezingsproces vraagt om een professionele organisatie. Verschillende gemeenten hebben goede ervaringen met de grootschalige, organisatiebrede inzet van ambtenaren, ook van buiten de afdeling burgerzaken. Wij adviseren gemeenten om dit voorbeeld te volgen. Samen met het ministerie van BZK gaan wij hierover graag in gesprek met de Vereniging van Gemeentesecretarissen.
- b. Tegelijkertijd vinden wij het belangrijk dat vrijwilligers een grote rol blijven spelen in de uitvoering van het verkiezingsproces. Zij leveren een onmisbare bijdrage aan onze democratie. Daarom menen wij dat de vergoeding voor alle stembureauleden belastingvrij zou moeten zijn. Op dit moment moeten stembureauleden belasting betalen over hun vergoeding,

²⁰ Kieswet, artikel J 38.

²¹ *Kamerstukken II* 1996/77, 25227, nr.3, p. 18.

²² Kiesbesluit, artikel J 26 tot en met J 35.

²³ Tijdelijke wet verkiezingen covid 19, artikel 17 e.

omdat hun uurtarief vaak boven een wettelijk maximum uitstijgt.²⁴ Dit maximum past niet bij hun cruciale inzet gedurende een afgebakende intensieve periode. Hierover gaan wij graag in gesprek met de minister van BZK en de minister van Financiën.

- c. Verder zijn wij van mening dat de vrijwilligersvergoeding te combineren zou moeten zijn met een bijstandsuitkering. Daarover treden wij graag in gesprek met het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV).
- d. Daarnaast adviseren wij BZK om in gesprek te gaan met gemeenten, de VNG en de NVBB over de hoogte en eventuele uniformering van de vrijwilligersvergoeding.
- e. Tot slot overwogen wij om kwaliteitsstandaarden af te spreken met de gemeenten voor de training van stembureauleden. Heldere instructies zijn cruciaal om de kwaliteit van het verkiezingsproces te blijven waarborgen.

6.2 Transport van de stembiljetten en processen-verbaal

De Kieswet eist dat de stembiljetten en processen-verbaal van de stembureaus gescheiden worden vervoerd, en dat daar telkens minstens twee personen bij aanwezig zijn. Dit vergroot de uitvoeringslast voor stembureauleden die 's nachts de processen-verbaal moeten vervoeren (vaak de voorzitter en plaatsvervangend voorzitter). Ook gemeenten, en vooral uitgestrekte plattelandsgemeenten, hebben veel werk aan de organisatie van het transport en de opslag van de stembussen.

Toch hecht de Kiesraad aan deze regels rondom het transport en de opslag, omdat het vier-ogen-principe en het gescheiden vervoer het verkiezingsproces robuuster maken. Bovendien zouden de aanbevelingen in paragraaf 5.1 voldoende moeten zijn om vertragingen in het telproces voortaan te voorkomen, waardoor het transport niet langer midden in de nacht plaatsvindt. Wij raden gemeenten aan om de stembureauleden niet te belasten met het transport van de stembussen en/of transportboxen. Het is raadzaam om dit te laten verzorgen door een andere partij, met inachtneming van de veiligheid en kwaliteit van het transport.

6.3 Werklast voor de gemeentelijke stembureaus (GSB's)

Per 1 januari 2023 zijn GSB's ingevoerd. Zij voeren veel belangrijke taken uit:

- In CSO-gemeenten tellen GSB's alle stembussen in hun gemeente (zowel op lijst- als kandidaatsniveau). In DSO-gemeenten zijn die beide tellingen al uitgevoerd door de stembureaus op de dag van stemming.
- Daarnaast controleren GSB's de eerste telresultaten van de stembureaus en corrigeren zij eventuele telfouten. Zij voeren eventueel een nieuwe telling uit, bij onverklaarde telverschillen tussen het aantal toegelaten kiezers en het aantal stembiljetten. Ook controleren zij of OSV2020 de

²⁴ Alle vrijwilligers moeten belasting betalen over hun vergoeding, als die boven een bepaald uur-, maand- en jaartarief uitkomt (afhankelijk van de leeftijd van de vrijwilliger). In de praktijk geldt dit ook voor vergoedingen voor stembureauleden, al verschilt de hoogte van de vergoeding per gemeente en per functie (voorzitters, plaatsvervangend voorzitters, 'gewoon' stembureauleden en tellers). In 2015 oordeelde het Gerechtshof Amsterdam dat de vergoeding voor stembureauleden geen onbelaste vrijwilligersvergoeding is. Gerechtshof Amsterdam 23 april 2015, ECLI:NL:GHAMS:2015:1479.

telresultaten goed heeft opgeteld, volgens het controleprotocol van de Kiesraad.

- Daarna maken GSB's de voorlopige gemeentelijke uitslag bekend en dragen zij processen-verbaal (fysiek) en telbestanden (via twee digitale platformen) over aan de HSB's of CSB's.²⁵
- GSB's kunnen de opdracht krijgen van het centraal stembureau (CSB) om vermeende fouten te onderzoeken en eventueel één of meer stembussen opnieuw te tellen. Dat vergt een tweede zitting van het GSB.
- GSB's hadden zelfs meer werk dan verwacht, door de vertragingen in het telproces op de dag van stemming. Die vertragingen veroorzaakten een domino-effect, waardoor de werkzaamheden in de dagen daarna ook vertraging opliep. Voordat GSB's met hun reguliere taken konden beginnen, moesten zij eerst nog sommige stembussen voor het eerst tellen. Vervolgens moesten zij telfouten corrigeren, die woensdag door vermoeidheid in de processen-verbaal van stembureaus waren geslopen.

Al deze taken hebben veel gevraagd van de GSB's en hun ambtelijke ondersteuning. Veel gemeenteambtenaren waren betrokken bij meerdere fases van de verkiezingen (voorbereidingen, ondersteuning op de dag van stemming, ondersteuning van GSB's en in sommige gemeenten ook ondersteuning van HSB's en/of CSB's.) Vooral de controles op onverklaarde telverschillen zijn tijdrovend, omdat die telverschillen dit keer veel vaker voorkwamen dan verwacht. Ook het controleprotocol voor de GSB's vergt tijd. De hoge werkdruk maakt het tijdspad tussen de dag van stemming en de uitslagvaststelling krap, te meer omdat processen-verbaal fysiek overgedragen moeten worden tussen GSB en CSB.

De Kiesraad waardeert de grote inzet van de GSB's, omdat hun werkzaamheden de transparantie en controleerbaarheid vergroten. Hun controles zijn waardevol, omdat iedere stem telt. Tegelijkertijd adviseren wij om de uitvoerbaarheid van de taken van het GSB te vergroten. De twee aanbevelingen uit de vorige paragraaf dragen daaraan bij. Ook hier kunnen een **kleiner stembiljet** en **elektronisch tellen** verlichting bieden.

Verder adviseren wij de minister van BZK om **grote wijzigingen in de Kieswet** niet meer voor het eerst toe te passen bij dubbele verkiezingen of de Tweede Kamerverkiezingen.

Daarnaast willen wij ook zelf bijdragen om de uitvoerbaarheid te verbeteren:

- a. Wij zullen, in samenwerking met de minister van BZK, duidelijker communiceren over de procedure van eventuele hertellingen. GSB's hadden meer werk dan verwacht aan het controleren van onverklaarde telverschillen, te meer omdat zij vaak opnieuw bleven tellen als er een nieuw telverschil ontstond. De NPVV eist echter enkel dat onverklaarde

²⁵ HSB's stellen de uitslag op kieskringniveau vast. Bij de provinciale statenverkiezingen komen er alleen HSB's voor in provincies met meerdere kieskringen: Gelderland, Limburg, Noord-Brabant, Noord-Holland en Zuid-Holland. In de overige provincies leveren de GSB's de processen-verbaal en de telbestanden direct aan de CSB's. Dat geldt ook voor de waterschapsverkiezingen.

- telverschillen minstens één keer gecontroleerd worden. Dit vereist heldere communicatie van de Kiesraad en van het ministerie van BZK.
- b. Ook zullen wij beter communiceren over het doel van onze controleprotocollen, om het draagvlak daarvan te versterken. Veel gemeenten en waterschappen hebben de indruk dat de controleprotocollen dienden om de werking van OSV2020 te testen. In realiteit zijn de controleprotocollen bedoeld om de optellingen door de verkiezingssoftware handmatig te controleren. Dat garandeert dat het papieren proces leidend is.
 - c. Zoals gezegd in paragraaf 3 spannen wij ons in om de verkiezingssoftware te onderhouden en verder te ontwikkelen, in overleg met de ketenpartners.
 - d. Daarnaast treden wij in overleg met de VNG om de digitale uitwisseling van tellingsbestanden tussen GSB's, HSB's en CSB's te vereenvoudigen. Daarvoor gebruiken zij twee platformen: één onder beheer van de VNG en één onder beheer van de Kiesraad. Sommige gemeenten zien ruimte voor verbetering in de registratie, de werkwijze en de dienstverlening. Wij zoeken naar manieren om dit proces gebruiksvriendelijker te maken.

6.4 Publicatie van de processen-verbaal

Gemeenten dienen de processen-verbaal van stembureaus, corrigenda, het proces-verbaal van het GSB en digitaal gegenereerde bestanden elektronisch openbaar te maken, gedurende een periode van drie maanden.²⁶ Ook moeten zij het verslag van het controleprotocol over de werking van de programmatuur publiceren. De Kiesraad geeft een overzicht van de webpagina's waar deze documenten te vinden zijn.

Rond 18 en 19 maart hadden 193 gemeenten alle documenten gepubliceerd, terwijl 113 gemeenten een deel van de documenten (bijvoorbeeld wel de provinciale staten maar nog niet de waterschapsverkiezingen) hadden vrijgegeven. Slechts 36 gemeenten hadden op dat moment nog niets gepubliceerd, waarvan 26 nog bezig waren met de stemopneming. Van de gemeenten die hun uitslag al hadden doorgegeven aan het HSB of CSB, had 97% de uitslag (geheel of gedeeltelijk) gepubliceerd. Dit is een aanzienlijke verbetering ten opzichte van de gemeenteraadsverkiezingen in 2022, waarbij slechts 65% van de gemeenten de uitslagen op een vergelijkbaar moment had gepubliceerd.

Ondanks deze verbetering constateren wij dat de wijze van publicatie van de documenten nog verder kan worden verbeterd. Soms vereist het enig zoekwerk om de documenten te vinden of zijn ze op een andere locatie gepubliceerd dan gemeld. Bovendien hanteerden niet alle gemeenten de geadviseerde bestandsnamen. Een **uniforme en gemakkelijk vindbare publicatiemethode** zijn van belang voor de transparantie en controleerbaarheid van de verkiezingen. Wij vragen de aandacht van gemeenten voor de publicatie van proces-verbalen, en zoeken naar manieren om hen daarin te blijven ondersteunen.

²⁶ Kieswet, artikel Na33.

6.5 Meldingen van kiezers en aanwezigheid van publiek bij openbare zittingen

Tijdige publicatie van de processen-verbaal is van belang, met name omdat het mogelijk moet zijn om meldingen te doen over vermeende fouten.²⁷ Zo kan een kiezer een melding doen als hij/zij een voorkeurstem niet kan terugvinden, of als er een vermoeden bestaat van een foute optelling of verwisseling in het proces verbaal. Dergelijke vermoedens kunnen tot 48 uur voor de zitting van het CSB worden gemeld (desgewenst anoniem).

Volgens de processen-verbaal van de CSB's ontvingen deze 29 meldingen van kiezers die nader onderzocht zijn of konden worden. 20 van deze meldingen leidden tot correcties na onderzoek door het gemeentelijk stembureau. De door gemeenten gevreesde hausse aan anonieme/onterechte of niet onderzoekbare meldingen is uitgebleven. De Kiesraad constateert dat de meeste meldingen bij nader onderzoek leiden tot een correctie in de stemopneming. Dit is vaak op het niveau van enkele voorkeurstemmen, maar soms zijn de verschuivingen in de nieuwe stemopneming groter. Wij waarderen de mogelijkheid tot het doen van meldingen. Elke stem telt, en de meldingen dragen bij aan de betrouwbaarheid van de verkiezingen.

Openbare zittingen van GSB's en CSB's kregen weinig belangstelling. Toch hechten wij veel waarde aan deze openbare zittingen, omdat dit de transparantie van het verkiezingsproces vergroot. Wij signaleren wel dat de controles en correcties van eventuele (op)telfouten in de corrigenda helder gecommuniceerd moeten worden aan eventuele waarnemers. Voorkomen moet worden dat eventuele verschillen tussen de voorlopige eerste telling en de einduitslag hun vertrouwen in het verkiezingsproces ondermijnen.²⁸

6.6 Centraal stembureaus (CSB's) en controleprotocollen

Sinds de invoering van de NPVV is de Kiesraad verantwoordelijk voor het opstellen van een controleprotocol voor het controleren van processen-verbaal door CSB's. Het protocol richt zich op drie soorten uitslagen die nader onderzoek vereisen, omdat zij kunnen wijzen op fouten in de stemopneming:

- Onverklaarde telverschillen die niet zijn onderzocht;
- Uitslagen met veel blanco of ongeldige stemmen (meer dan 3%);
- Opmerkelijk afwijkende uitslagen voor een partij binnen een gemeente (meer dan 50% afwijking ten opzichte van het gemeentelijk gemiddelde).

Analyse van processen-verbaal P-22 liet zien dat CSB's aan 36 gemeenten vroegen om nieuwe zittingen te houden, waarvan 14 leidden tot aanpassingen. Veranderingen betroffen voornamelijk het aantal toegelaten kiezers en – minder vaak – uitslagen op lijstniveau. Er waren geen correcties door blanco of ongeldige stemmen en opmerkelijke afwijkende uitslagen. De controleprotocollen maken het mogelijk om eerder fouten in de stemopneming op te sporen en te corrigeren.

²⁷ Kieswet, artikel P1b.

²⁸ Van Ham en Fiselier, *Vertrouwen in eerlijke verkiezingen* (2021).

Toch zien wij ruimte voor verbetering in onze controleprotocollen voor de CSB's. Het huidige controleprotocol kent een beperkt draagvlak. De meerwaarde en het doel van het controleprotocol voor het CSB (het eerder opsporen van fouten in de stemopneming) was niet voor iedere gemeente en waterschap duidelijk. Het delen van informatie tussen GSB's en CSB's om aan de hand van het controleprotocol eventuele fouten te onderzoeken, kan in de toekomst beter verlopen. Veel contacten tussen GSB's en CSB verliepen informeel en hebben niet geleid tot een nieuwe zitting van het GSB. Dit is deels veroorzaakt door de hoge werkdruk, maar ook doordat processen-verbaal en de ondersteunende software niet goed aansloten op het controleprotocol. Dit heeft niet bijgedragen aan de transparantie of de acceptatie van het controleprotocol.

Verbeteringen in het controleprotocol en het ontwerp van processen-verbaal en de verkiezingssoftware zijn nodig om het proces transparanter en begrijpelijker te maken, zowel voor GSB's en CSB als voor belangstellenden. Wij zoeken naar manieren om de processen-verbaal en de verkiezingssoftware beter op elkaar af te stemmen, en om correcties van eventuele telfouten overzichtelijker te maken in de corrigenda en de verkiezingssoftware. Daarnaast willen wij de instructies voor GSB's en CSB's verhelderen, om het proces rondom eventuele hertellingen te verduidelijken. Ook zullen wij nagaan in hoeverre de gekozen criteria inderdaad daadwerkelijk aanwijzingen zijn voor eventuele fouten. Het is mogelijk dat deze beter al eerder in het proces onder de aandacht kunnen worden gebracht om fouten te voorkomen (bijvoorbeeld bij de telling door het GSB).

Daarnaast heeft de Kiesraad geconstateerd dat bij de waterschapsverkiezingen rekening moet worden gehouden met specifieke grenswaarden, omdat de percentages blanco en ongeldige stemmen hierbij hoger zijn. Ook zijn er bij de waterschapsverkiezingen binnen één gemeente stembureaus waar voor een bepaald waterschap slechts enkele stemmen zijn uitgebracht. Dat kan leiden tot een afwijkende uitslag zonder dat sprake is van een fout in de stemopneming (bijvoorbeeld vijf stemmen waarvan vier op één partij). Daarom gaan wij de controleprotocollen voor de waterschapsverkiezingen aanpassen.

7. Slot

De Kiesraad kijkt terug op betrouwbaar verlopen verkiezingen, en constateert tegelijkertijd dat de organisatie en uitvoering van het verkiezingsproces veel gevraagd heeft van de stembureauleden, de gemeenten en de waterschappen. Wij bedanken alle betrokken vrijwilligers en medewerkers voor hun grote inzet. Met het opvolging geven aan de aanbevelingen van de Kiesraad in dit evaluatieadvies zijn wij ervan overtuigd dat verkiezingen ook in de toekomst betrouwbaar blijven verlopen, met oog voor de uitvoeringslasten voor de verkiezingsketen. Daar dragen wij graag aan bij, samen met onze partners in het verkiezingsproces.

Datum
8 juni 2023

Kenmerk
2023-0000344805

Onderdeel
Kiesraad

Blad
19 van 19

Hoogachtend,

Wim Kuijken
Voorzitter Kiesraad

Luc Donners
Plv. secretaris-directeur

Bijlage: Eindrapportage Informatiepunt Verkiezingen 2023



Auteurs: Rolf Achterhof, Sheryl Agasi en Bouchra Ouahoud

Colofon

Kiesraad

Postbus 20011

2500 EA Den Haag

T 070-4266266

E kiesraad@kiesraad.nl

I www.kiesraad.nl

Bezoekersadres:

Muzenstraat 85

Den Haag

Inhoudsopgave

1 Inleiding	4
2. Samenvatting.....	5
3. Organisatie Informatiepunt Verkiezingen	6
4. Totaaloverzicht	7
4.1 Totaal aantal vragen	7
4.2 Aantal vragen per communicatiemiddel	8
5. Aantal vragen per melder	10
5.1 Communicatiemiddel en onderwerp per melder.....	10
5.2 Vergelijking met eerdere verkiezingen.....	12
6. Onderwerpen	13
6.1 OSV2020	14
6.2 Kandidaatstelling.....	14
6.3 Stemopneming	14
6.4 Vaststellen en bekendmaken uitslag.....	15
6.5 Digitalisering verkiezingsproces	15
6.6 stemmen.....	16
6.7 Stembureau	16
6.8 Stempassen en kiezersinformatie	17
6.9 Overige	17
6.10 Stemmen bij volmacht.....	17

1 Inleiding

Het Informatiepunt Verkiezingen (hierna: Informatiepunt) is een gezamenlijk initiatief van de Kiesraad en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK). In de praktijk is de personele bezetting en de inrichting van het Informatiepunt een verantwoordelijkheid van de Kiesraad. Sinds 2006 wordt voor elke verkiezing een Informatiepunt opgezet. Het Informatiepunt beantwoordt vragen van burgers, gemeenten, politieke partijen en overige organisaties.

Het Informatiepunt was van 1 november 2022 tot en met 15 juni 2023 actief. Deze rapportage heeft betrekking op alle vragen die zijn beantwoord in de periode van 1 november 2022 tot en met 30 maart 2023. De vragen gingen over de herindelingsverkiezingen op 23 november 2022, de Provinciale Staten- en waterschapsverkiezingen, de kiescolleges Caribisch Nederland en het kiescollege niet-ingezetenen voor de Eerste Kamer, en de eilandsraadverkiezingen op 15 maart 2023. De Eerste Kamerverkiezing vindt ook in 2023 plaats. De vragen over deze verkiezing worden echter niet in deze rapportage behandeld. Hierover volgt een aparte rapportage.

In deze periode heeft het Informatiepunt in totaal 3.389 vragen beantwoord. In deze eindrapportage gaan we nader in op deze vragen. Wie stelden de vragen, op welke manier (per telefoon of per e-mail) kwamen de vragen bij ons binnen, en waarover gingen de meeste vragen.

De Provinciale Staten- en waterschapsverkiezingen, de eilandsraadverkiezingen en de kiescolleges verkiezingen van 2023 waren weer normale verkiezingen, aangezien de Tijdelijke wet Verkiezingen COVID-19 niet meer van toepassing was. Het waren daarnaast de eerste verkiezingen waar de Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen (hierna: NPVV) van toepassing was. Daarnaast was het voor het eerst dat kiezers in het buitenland indirect invloed hadden op de Eerste Kamerverkiezing via het kiescollege niet-ingezetenen.

Hoofdstuk 2 van deze rapportage bevat een samenvatting van de gehele periode waarin het Informatiepunt actief is geweest. Vervolgens belichten we de organisatie van het Informatiepunt (hoofdstuk 3). Daarna volgt een totaalbeeld van de gestelde vragen per communicatiemiddel (hoofdstuk 4). Vervolgens worden deze cijfers verder uitgewerkt in een overzicht per groep melders, en vergelijken we deze met voorgaande verkiezingen (hoofdstuk 5). In het zesde en laatste hoofdstuk, werken we de categorieën van vragen verder uit. De tien categorieën met de meeste vragen worden uitgelegd aan de hand van voorbeelden.

2. Samenvatting

In totaal werden er 3.389 vragen aan het Informatiepunt gesteld. In de maand maart was het aantal vragen per maand het grootst, namelijk 1.615 vragen. De drukste dagen in deze maanden waren vanzelfsprekend de dagen voorafgaand aan de dag van stemming, de dag van stemming zelf (15 maart 2023) en de daaropvolgende dagen tot en met de uitslagvaststelling.

De meeste vragen zijn telefonisch beantwoord, te weten 2.202 (64,9%). Via de e-mail zijn 1.187 vragen (35,0%) afgehandeld. Ook bij de Provinciale Staten- en waterschapsverkiezingen van 2015 en 2019 werden de meeste vragen gesteld per telefoon.

De meeste vragen zijn gesteld door gemeenten (1.795 vragen) en burgers (850 vragen), respectievelijk 53,0% en 25,0%. Burgers stelden vooral vragen over de onderwerpen 'stemmen' en 'stempassen & kiezersinformatie'. Gemeenten stelden de meeste vragen over de Ondersteunende Software Verkiezingen 'OSV2020' en over het onderwerp 'stemopneming'. Het grootste deel van de vragen van burgers werd via de e-mail gesteld (465 vragen). Veruit de meeste vragen afkomstig van gemeenten werden via de telefoon gesteld (1.347 vragen).

3. Organisatie Informatiepunt Verkiezingen

Het Informatiepunt was telefonisch bereikbaar op werkdagen van 09:00 tot 17:00 uur. Op de dag van stemming op 15 maart 2023 waren we langer open: van 07:00 tot 00:00 uur. De Kiesraad was ook 's nachts telefonisch, na de dag van stemming, bereikbaar voor spoedvragen op een noodnummer. Deze piketdiensten werden niet uitgevoerd door de medewerkers van het Informatiepunt, maar door de senior juristen van de Kiesraad en door het team verkiezingen van het ministerie van BZK. Op 16 en 17 maart was het Informatiepunt open van 08:00 van 21:00 uur. Op zaterdag 18 maart was het Informatiepunt ook open van 09:00 tot 17:00 uur. De twee weken na de dag van stemming hanteerde het Informatiepunt ook verruimde openingstijden van 08:00 tot 18:00 uur.

De door het Informatiepunt verstrekte informatie werd inhoudelijk afgestemd binnen het Bureau van de Kiesraad. De beantwoording van beleidsvragen en politiek-gevoelige vragen werd afgestemd met het ministerie van BZK.

Na afhandeling van een vraag werd deze verwerkt in een database met behulp van het programma FileMakerPro (FMP). Dit programma is gebruikt bij het verzamelen van de statistische gegevens voor de maandelijkse rapportages en deze eindrapportage. Daarnaast is FMP een database waarin alle vragen en antwoorden worden opgeslagen. Op deze manier waarborgen we de consistentie van de antwoorden op de gestelde vragen.

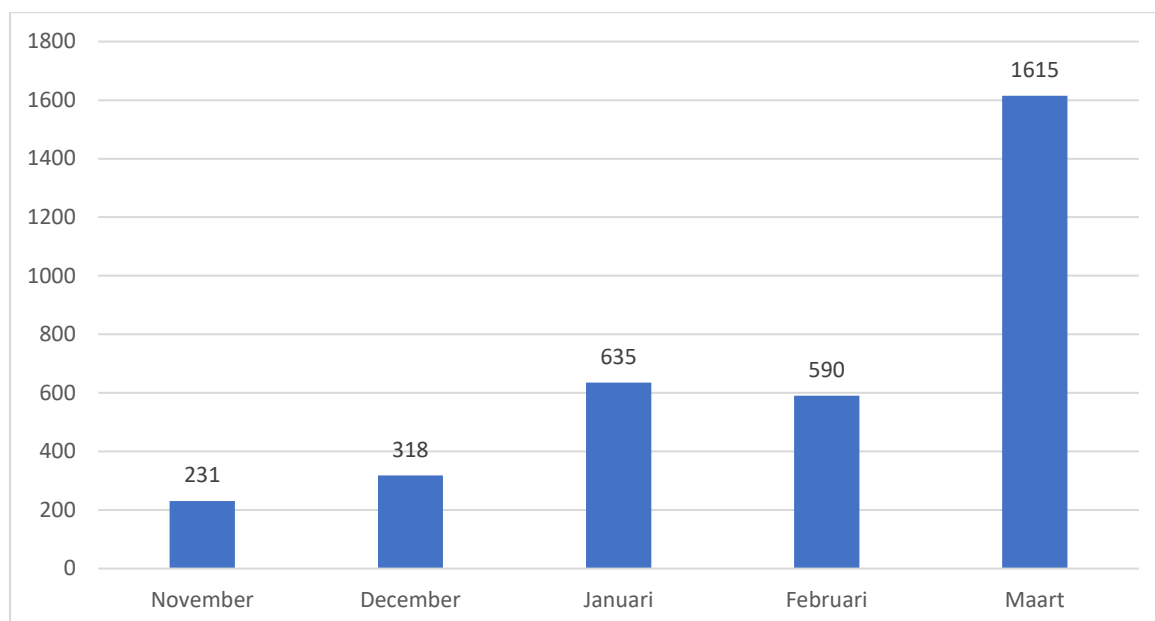
4. Totaaloverzicht

4.1 Totaal aantal vragen

De periode waarin vragen konden worden gesteld over de Provinciale Staten- en waterschapsverkiezingen, eilandsraadverkiezingen en kiescolleges Eerste Kamer liep van 1 november 2022 tot en met 30 maart 2023.

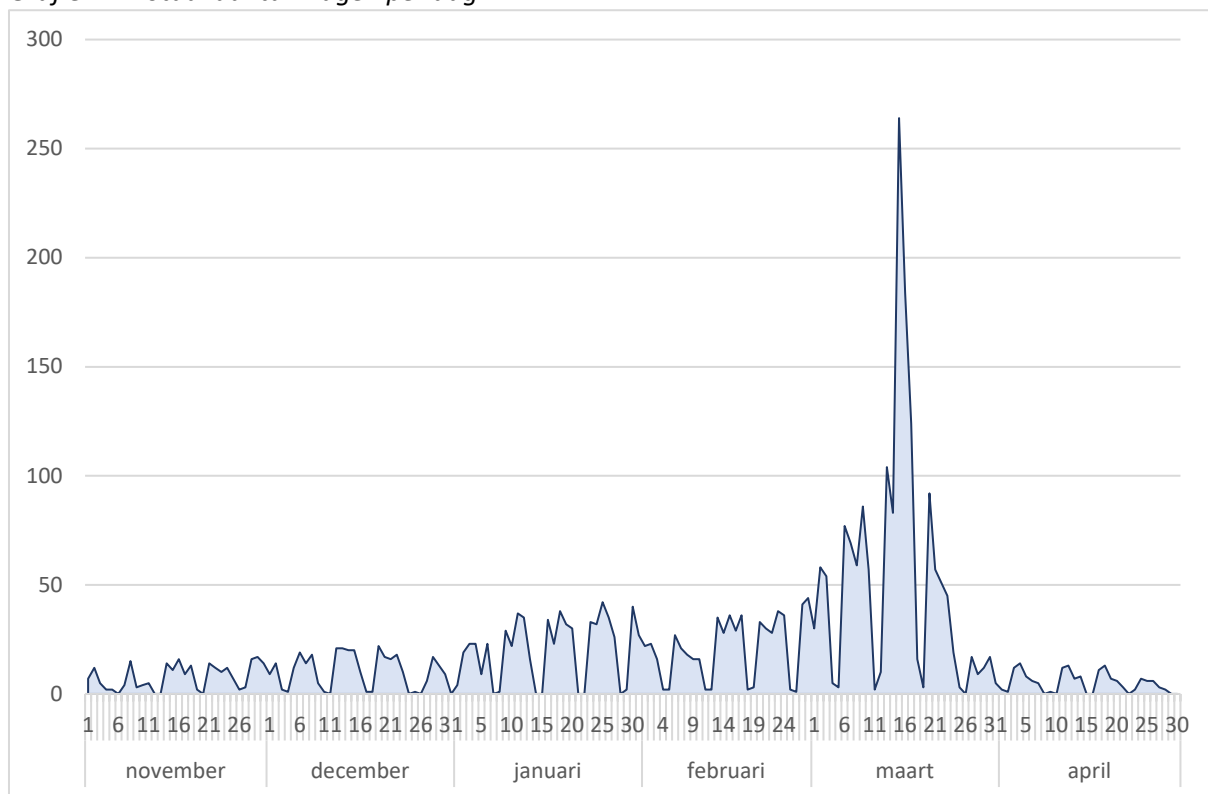
In deze periode zijn er 3.389 vragen gesteld. Dat is in vergelijking met dezelfde verkiezingen in 2015 een flinke toename van ongeveer 45%. Vier jaar later in 2019 zijn er met 4.272 vragen meer vragen aan het informatiepunt gesteld dan in 2023. Kanttekening daarbij is wel dat destijds ook de verkiezingen voor het Europees Parlement hebben plaatsgevonden. De cijfers uit 2019 zijn om die reden niet te vergelijken met de cijfers uit 2023.

Grafiek 1: Totaal aantal vragen per maand



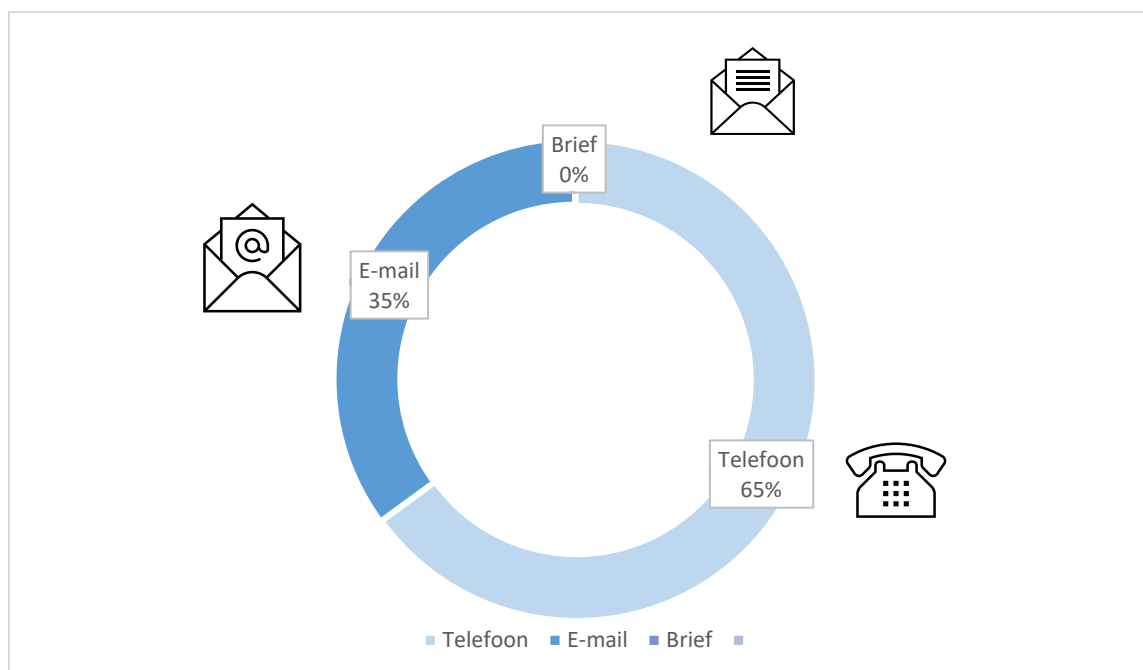
In januari deed zich een kleine piek voor. De toename in vragen is voor een deel te verklaren door de inwerkingtreding van nieuwe wetgeving die veranderingen van de Kieswet teweegbracht. De Wet NPVV bracht met name in de fase van stemopneming en het vaststellen van de uitslag veranderingen die voor het eerst in de praktijk werden gebracht tijdens de Provinciale Staten- en waterschapsverkiezingen. De andere verklaring voor de kleine piek in januari is de dag van kandidaatstelling op 30 januari. Het aantal vragen was in de maand maart het hoogst. Deze piek is te verklaren doordat de dag van stemming op 15 maart plaatsvond.

Grafiek 2: Totaal aantal vragen per dag



4.2 Aantal vragen per communicatiemiddel

Grafiek 3 : Percentage vragen per communicatiemiddel (%)



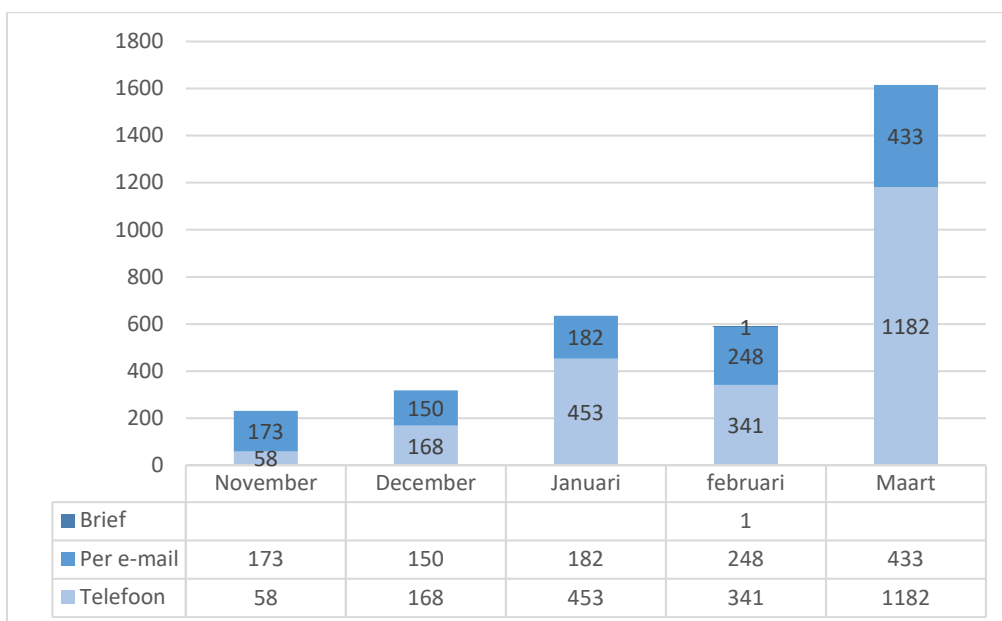
Het Informatiepunt heeft de vragen telefonisch, per mail of per brief beantwoord (zie grafiek 3). De meeste vragen zijn telefonisch afgedaan. Van het totaal is 65% telefonisch afgehandeld, dit zijn 2.202 vragen.

Via de e-mail is 35% van het totaal afgehandeld, dit zijn 1.186 vragen. Tot slot is er één vraag per brief afgehandeld, dit is een percentage van 0,03%.

Tabel 1: Aantal vragen per communicatiemiddel

Communicatiemiddel	Aantal
Telefoon	2.202
E-mail	1.186
Brief	1

Grafiek 4: Aantal vragen per communicatiemiddel per maand



Tabel 2: Percentage vragen per communicatiemiddel per maand (%)

	november	december	januari	februari	maart
Telefoon	25,2%	52,8%	71,3%	57,8%	73,2%
E-mail	74,8%	47,2%	28,7%	42,0%	26,8%
Brief				0,20%	

Uit bovenstaande grafiek en tabel blijkt dat alleen in november, de eerste maand na opening van het Informatiepunt, de meeste vragen per e-mail zijn gesteld. Daarna kwamen de meeste vragen per telefoon binnen.

5. Aantal vragen per melder

5.1 Communicatiemiddel en onderwerp per melder

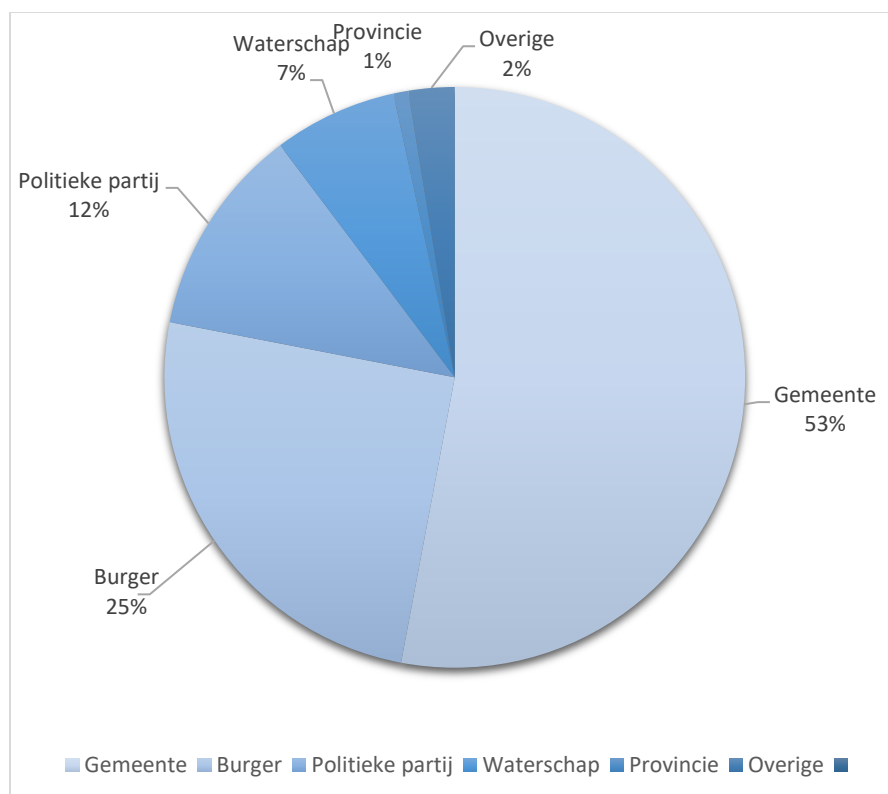
De meeste vragen werden gesteld door gemeenten, burgers en politieke partijen. De rest van de vragen werden gesteld door 'overige' categorieën. In de onderstaande tabel en grafiek is in beeld gebracht welke categorieën onder 'overige' vallen. Dat zijn overige organisaties, de pers, overheid, een ambassade en het Europees Parlement. Binnen de categorie 'overige organisaties' vallen alle organisaties die geen eigen categorie hebben toebedeeld gekregen. Voorbeelden van deze overige organisaties zijn Wikipedia, drukkerijen en universiteiten.

Tabel 3: Aantal vragen per categorie

Melder	Totaal aantal
Gemeente	1.795
Burger	849
Politieke partij	396
Waterschap	233
Overige organisaties*	54
Provincie	28
Caribisch Nederland*	15
Pers*	13
Overheid*	3
Ambassade*	1
Europees Parlement*	1

De organisaties met een asterisk (*) zijn in de grafiek opgenomen onder 'Overig'.

Grafiek 5: Aantal vragen per melder



Burgers

Het grootste deel van de vragen van burgers werd via de e-mail gesteld. Het gaat om meer dan de helft, namelijk 465 (54,7%). 384 vragen werden via de telefoon gesteld (45,2%) en 1 vraag per brief (0,1%).

Burgers stelden een groot aantal vragen over de onderwerpen 'stemmen', te weten 140, en over 'stempassen en kiezersinformatie', te weten 106. Er kwamen 91 meldingen binnen onder de categorie 'opzeggen machtiging besturen', deze categorie betreft een veelal gestandaardiseerde brief met daarin de mededeling dat de machtiging tot besturen bij de Kiesraad per direct opgezegd is. Het opzeggen van een machtiging besturen met de overheid is echter niet mogelijk. De Kiesraad beheert daarnaast geen machtigingen van mensen en kan eventuele opzeggingen daardoor niet verwerken.

In de onderstaande tabellen is te zien over welke onderwerpen burgers de meeste vragen hebben gesteld en op welke manier zij het Informatiepunt benaderden.

Tabel 4: Communicatiemiddel en onderwerpen top 3 burger

Communicatiemiddel	Aantal	Percentage
Totaal	850	100%
Per telefoon	384	45,2%
Per e-mail	465	54,7%
Per brief	1	0,1%
Onderwerpen top 3	Aantal	Percentage
1. Stemmen	140	16,5%
2. Stempassen en kiezersinformatie	106	12,5%
3. Opzegging machtiging besturen	91	10,7%

Gemeenten

De meeste vragen vanuit gemeenten kwamen telefonisch binnen, namelijk 1.347 (75%). Per e-mail werden er 448 vragen gesteld (25%).

Vanuit gemeenten kwamen de meeste vragen binnen over het onderwerp 'Ondersteunende Software Verkiezingen 2020' (247 vragen). Verder stelden zij 239 vragen over het onderwerp 'stemopneming'. Tot slot kwamen er 192 vragen vanuit gemeenten binnen over de categorie 'digitalisering verkiezingsproces'.

Tabel 5: Communicatiemiddel en onderwerpen top 3 gemeenten

Communicatiemiddel	Aantal	Percentage
Totaal	1.795	100%
Per telefoon	1.347	75%
Per e-mail	448	25%
Per brief	0	0%
Onderwerpen top-3	Aantal	Percentage
1. OSV2020	247	13,8%
2. Stemopneming	239	13,3%
3. Digitalisering verkiezingsproces	192	10,7%

Politieke partijen

Ongeveer de helft van de door politieke partijen gestelde vragen ging over het onderwerp 'kandidaatstelling' (170 vragen, 42,9%). Daarnaast stelde deze groep 80 vragen over 'OSV2020' (20%). Op de derde plek kwam bij deze groep het onderwerp 'registratieverzoeken' (51 vragen, 12,9%).

Vanuit politieke partijen werden de vragen veelal telefonisch gesteld (336 vragen, 72,9%); 125 vragen werden per e-mail gesteld (27,1%).

Tabel 6: Communicatiemiddel en onderwerpen top 3 politieke partijen

Communicatiemiddel	Aantal	Percentage
Totaal	396	100%
Per telefoon	252	63,6%
Per e-mail	144	36,4%
Per brief	0	0,0%
Onderwerpen top 3	Aantal	Percentage
1. Kandidaatstelling	170	42,9%
2. OSV	80	20%
3. Registratieverzoeken	51	12,9%

5.2 Vergelijking met eerdere verkiezingen

In de volgende tabellen (tabel 7 en 8) is het aantal vragen per communicatiemiddel en per categorie van de verkiezingen van 2015, 2019 en 2023 te zien. De percentages van de gestelde vragen per communicatiemiddel zijn voor de verkiezingen van 2015, 2019 en 2023 vrijwel gelijk.

In de tabellen is te zien dat vooral vanuit gemeenten een toename is te zien in het aantal gestelde vragen. In 2015 stelden gemeenten 965 vragen (41,2%) en in 2023 waren dit er 1.795 (53%).

Tabel 7: Aantal vragen per verkiezing per communicatiemiddel

	Verkiezingen 2015		Verkiezingen 2019		Verkiezingen 2023	
Totaal	2.342	100%	2.959	100%	3.389	100%
Per e-mail	936	40,0%	1.157	39,1%	1.186	35%
Per telefoon	1403	59,9%	1.799	60,8%	2.202	64,9%
Per brief	3	0,1%	3	0,1%	1	0,03%

Tabel 8: Aantal vragen per verkiezing per categorie

	Verkiezingen 2015		Verkiezingen 2019		Verkiezingen 2023	
Totaal	2.342	100%	2.959	100%	3.389	100%
Burgers	606	25,9%	820	27,7%	850	25,0%
Gemeenten	965	41,2%	1.299	43,9%	1.795	53,0%
Politieke partijen	353	15,1%	388	13,1%	396	11,7%
Overige organisaties	418	17,8%	452	15,3%	348	10,3%

6. Onderwerpen

Het Informatiepunt heeft de binnengekomen vragen op onderwerp gerubriceerd. In de volgende paragrafen lichten we de top 10 nader toe.

Tabel 9: Rangschikking diverse onderwerpen

Onderwerp	Aantal	Percentage
OSV2020	390	11,5%
Kandidaatstelling	377	11,1%
Stemopneming	306	9,0%
Vaststellen en bekendmaken uitslag	278	8,2%
Digitalisering verkiezingsproces	220	6,5%
Stemmen	217	6,4%
Stembureau	187	5,5%
Stempassen en kiezersinformatie	168	5,0%
Overige	159	4,7%
Stemmen bij volmacht	118	3,5%
Registratieverzoeken	102	3,0%
Opzegging machtiging besturen	100	3,0%
Centraal stembureau/hoofdstembureau	91	2,7%
Modellen	80	2,4%
Vaststelling kandidatenlijsten	67	2,0%
Campagnevoering	52	1,5%
Vervoer en opslag van de stembescheiden	40	1,2%
Tussentijdse vervanging	38	1,1%
Databank verkiezingsuitslagen	32	0,9%
Kiesgerechtigdheid	32	0,9%
Tijdelijke vacatures	32	0,9%
Eilandsraad en kiescollege	29	0,9%
Kiesgerechtigdheid	28	0,8%
Waterschapsverkiezingen	26	0,8%
Stemlokaal inrichting	25	0,7%
Afsplitsing en fractievorming	21	0,6%
Eerste Kamerverkiezing	21	0,6%
Provinciale Statenverkiezingen	20	0,6%
Toewijzen zetels aan kandidaten	20	0,6%
Website	20	0,6%
Vereisten lidmaatschap	17	0,5%
Vernietigen/bewaren verkiezingsbescheiden	16	0,5%
Gemeenteraadsverkiezing	14	0,4%
Tweede Kamerverkiezing	12	0,4%
Incidenten	8	0,2%
Stemmen buiten Nederland	8	0,2%
Europees Parlementsverkiezing	7	0,2%
Herindelingsverkiezingen	3	0,1%
Experiment nieuw stembiljet stemlokaal	2	0,1%
Nieuwsbrieven en circulaires BZK	2	0,1%
Afsplitsing en fractievorming	2	0,1%

DHV	1	0,0%
Samenwerking partijen	1	0,0%
Totaal	3389	100%

6.1 OSV2020

De meeste vragen die zijn gesteld, gingen over de Ondersteunende Software Verkiezingen. De gestelde vragen door politieke partijen, gemeenten en waterschappen hadden vooral betrekking op de distributie. De melders vroegen zich voornamelijk af wanneer de huidige versie, OSV2020, zou worden verstuurd. Zo is bijvoorbeeld de module OSV2020-U (uitslagvaststelling) later uitgeleverd dan in eerste instantie de bedoeling was. Gemeenten ontvingen uiterlijk een week voor de dag van stemming de dvd met de software. Daarna zijn veel vragen gesteld over de installatie en het gebruik van de OSV2020 software. Melders met technische vragen werden doorgestuurd naar de helpdesk van Elect-IT, de leverancier van de OSV2020 software.

Daarnaast zijn er door de Wet NPVV nieuwe modellen toegevoegd. Dit waren onder andere corrigenda, die gebruikt moeten worden bij een eventuele hertelling. Gemeenten hadden verschillende vragen over de verwerking van deze corrigenda in OSV2020.

6.2 Kandidaatstelling

Politieke partijen, gemeenten en centraal stembureaus stelden in de aanloop naar de dag van kandidaatstelling verschillende vragen om zich goed te informeren over de kandidaatstelling. Politieke partijen informeerden voornamelijk over hoe zij kandidaten moesten vermelden op de kandidatenlijst en hoe zij documenten moesten aanleveren. Vragen van gemeenten hadden met name betrekking op de ondersteuningsverklaringen. Kiezers kunnen namelijk alleen in hun eigen gemeente een ondersteuningsverklaring tekenen, op voorwaarde dat zij in de betreffende kieskring als kiezer zijn geregistreerd. Centraal stembureaus vroegen informatie over hoe de stukken voor de kandidaatstelling beoordeeld moesten worden.

6.3 Stemopneming

Burgers en (centraal) stembureauleden stelden uiteenlopende vragen over de stemopneming. Burgers waren voornamelijk geïnteresseerd in het feit dat het tellen van de stemmen en het invoeren van de resultaten in OSV2020 openbaar is en vroegen om nadere informatie. Ook stelden burgers vragen over bijstand in het stemlokaal en hoe dit wettelijk is geregeld.

In de Wet NPVV is de mogelijkheid van een centrale stemopneming in de Kieswet verankerd. Centrale stemopneming houdt in dat er op de dag van stemming enkel op lijstniveau wordt geteld door het stembureau. De volgende dag wordt de zitting van het gemeentelijk stembureau geopend. Op de zitting van het gemeentelijk stembureau wordt op lijstniveau en kandidaatsniveau geteld. Gemeenten die voor centrale stemopneming kozen vroegen om extra uitleg hoe de stemopneming dan te werk gaat. Op de dag van stemming belden gemeenten voornamelijk omdat de stembussen vol raakten en de stembiljetten op waren. Ook waren er vragen van gemeenten waarbij stembureauleden tijdens het tellen weg zijn gegaan. Zij wilden bijvoorbeeld weten hoe om te gaan met niet ondertekende processen-verbaal.

Op de dag van stemming hebben stembureauleden ook meerdere keren gebeld om nadere informatie te vragen. In de brochure 'Geldige Identiteitsbewijzen' ontbraken bijvoorbeeld identiteitsbewijzen van bepaalde landen. Ook vroegen zij zich af hoe ze om moesten gaan met het opnemen van meldingen in het proces-verbaal en hoe er gehandeld moet worden als abusievelijk iemand had gestemd die niet in dat gebied kiesgerechtigd is. Met een kiezerspas voor de Provinciale Statenverkiezingen kan iemand namelijk stemmen in de gehele provincie. Maar binnen een provincie of binnen een gemeente kunnen meerdere waterschappen zijn. Stembureauleden waren hier niet altijd alert op, hierdoor hebben sommige kiezers gestemd voor een waterschap waarvoor ze niet kiesgerechtigd waren.

6.4 Vaststellen en bekendmaken uitslag

Het is het Informatiepunt opgevallen dat veel vragen aan het Informatiepunt samenhangen met de inwerkingtreding van de Wet NPVV en de wijzigingen die de wet in de Kieswet teweegbrengt. De Wet NPVV heeft de gehele procedure van het vaststellen van de uitslag aanzienlijk veranderd. Gemeenten en centraal stembureaus vroegen vaak om uitleg over de interpretatie van de wetteksten. Een deel van de vragen had betrekking op hoe er gehandeld zou moeten worden als er sprake is van een onverklaard verschil. Met de nieuwe wet moet er namelijk een hertelling plaatsvinden door het gemeentelijk stembureau als er een telverschil is. Bij de hertelling op verzoek van het centraal stembureau moet het gemeentelijk stembureau een nieuwe zitting openen. Daarbij heeft de Kiesraad als hulpmiddel een handreiking opgesteld met handvatten voor het gemeentelijk stembureau en het centraal stembureau. Gemeenten vroegen naar aanleiding van de handreiking om nog meer duidelijkheid.

Centraal stembureaus stelden ook vragen over hoe zij de processen-verbaal van het gemeentelijk stembureau moesten beoordelen en wanneer er een terugverwijzing naar het gemeentelijk stembureau moest gebeuren. Ook werd er vaak uitleg gevraagd over hoe het controleprotocol optellingen werkt en hoe het verslag moet worden ingevuld.

Gemeenteambtenaren waren door het grote aantal veranderingen bang om zaken over het hoofd te hebben gezien. Ook de angst dat de nieuwe wetgeving voor veel onvoorziene problemen zou zorgen, leidde tot veel vragen uit zekerheidsoverweging. De Provinciale Staten- en waterschapsverkiezingen waren immers de eerste verkiezingen onder de nieuwe wetgeving.

Met betrekking tot het bekendmaken van de uitslag zijn er door gemeenten en centraal stembureaus voornamelijk vragen gesteld over met welke benaming de documenten gepubliceerd moeten worden.

6.5 Digitalisering verkiezingsproces

Het overgrote deel van de vragen over de digitalisering van het verkiezingsproces kwam vanuit gemeenten. VNG, VNG Realisatie, de Kiesraad en het Ministerie van BZK hebben gezamenlijk een beveiligde omgeving ingericht om uitslagen van de verkiezingen digitaal over te dragen. Het doel van deze digitale overdracht is het op een veilige manier uitwisselen van de tellingsbestanden tussen gemeentelijke en bovenliggende stembureaus. Gemeenten kregen begin februari het verzoek zich aan te melden voor deze samenwerkruimte.

Het was het eerste jaar dat het Informatiepunt verantwoordelijk was voor vragen over de samenwerkruimte 'Publieke Sleutel'. Er kwamen veel vragen binnen over het aanmeldproces. Zo waren er gemeenten die zich een paar dagen voor de dag van stemopneming nog niet aangemeld hadden of waarvan de aanmelding niet goed was geregistreerd. Ook kwamen er veel technische vragen binnen over het uploaden van de Publieke Sleutel.

6.6 stemmen

Het Informatiepunt heeft veel vragen ontvangen van kiezers over het stemmen door kiezers met een verstandelijke of lichamelijke beperking. In dat verband werd dikwijls de vraag gesteld hoe iemand die een stembiljet of een volmachtbewijs niet kan invullen, toch zijn of haar stem kon uitbrengen. Meer in het algemeen bleek behoefte te bestaan aan toelichting op de procedure rondom de twee vormen van volmachtverlening, de aanvraag van een vervangende stempas en kiezerspas, en de daarbij behorende modelformulieren. Regelmatig vroegen kiezers, maar soms ook gemeenten, zich af of een volmacht naar civiel recht (in de vorm van een notariële akte of een gerechtelijk vonnis) kon worden gebruikt voor het uitbrengen van een volmachtstem. Een notariële machtiging geldt alleen voor privaatrechtelijke handelingen. Bij verkiezingen geldt alleen de machtigingsregeling die is opgenomen in de Kieswet, niet die van het Burgerlijk Wetboek of anderszins. De volmachtregeling in de Kieswet is namelijk een bijzondere en uitputtende regeling.

Soms moesten we kiezers meedelen dat zij hun stem niet konden uitbrengen. Dat was bijvoorbeeld zo bij het in het ongereede raken van de kiezerspas of het schriftelijk volmachtbewijs. Volgens de Kieswet kan dan immers niet nogmaals een kiezerspas of volmachtbewijs worden aangevraagd. Andere kiezers waren wegens een lichamelijke beperking niet in staat om een volmachtbewijs te ondertekenen. Dit is overigens geen probleem als het identiteitsdocument de zogenoemde 'Standaardclausule V' (Niet in staat tot ondertekening) bevat. Personen die de achternaam van hun partner hebben aangenomen, liepen aan tegen het feit dat op hun – op het actuele BRP gebaseerde – stempas hun nieuwe, maar op het – nog niet vernieuwde – identiteitsbewijs de oude achternaam stond vermeld. Hoewel dit geen belemmering vormt om tot de stemming te worden toegelaten, leidde dit weleens tot discussies op het stembureau, die door betrokken kiezers als onprettig werden ervaren.

Het wekt wellicht geen verbazing dat de thematiek van deze vragen voor alle verkiezingen min of meer overeenkwam. Daarop vormen de vragen van kiezers in het buitenland een uitzondering. Tijdens de Provinciale Statenverkiezingen konden kiezers uit het buitenland voor het hun stem uitbrengen voor het kiescollege niet-ingezetenen. Registratie was hiervoor nodig, mensen konden zich laten registreren bij de gemeente Den Haag. Veelal gaven betrokkenen te kennen dat zij niet op de hoogte waren van de precieze procedure, vandaar dat zij met vragen aanklopten bij het Informatiepunt.

6.7 Stembureau

Veel vragen die het Informatiepunt ontving, gingen over de verenigbaarheid van het stembureaulidmaatschap en de kandidatuur voor de desbetreffende verkiezing. De huidige regelgeving bevat de eis dat een stembureaulid geen kandidaat mag zijn voor de desbetreffende verkiezing of lid mag zijn van het orgaan waarvoor de verkiezing wordt gehouden.

Vaak wilden gemeenteambtenaren weten of het proces-verbaal N 10 ook door tellers moet worden ondertekend. Ook vroegen gemeenten meer dan eens hoe de presentielijst in het proces-verbaal N 10 moet worden geïnterpreteerd, en of er een leeftijdsgrens geldt voor stembureauleden. In het kader van de gecombineerde verkiezingen vormde de combinatie van twee verschillende stembussen veelal de aanleiding om met het Informatiepunt contact op te nemen.

Tot slot kwam duidelijk naar voren dat stembureauleden hier en daar worstelen met het feit dat de rol van stembureaulid, wellicht in toenemende mate, een publiek karakter heeft. Een sprekend voorbeeld is het feit dat processen-verbaal van stembureaus, waarop stembureauleden met naam en toenaam moeten worden vermeld. Dit wordt als problematisch ervaren omdat de processen-verbalen openbaar worden gepubliceerd op de websites van gemeenten.

6.8 Stempassen en kiezersinformatie

Deze categorie omvat diverse vragen over het uitbrengen van de stem en de informatie die gemeenten naar de kiezer hebben verzonden over de verkiezingen. In de weken vóór de Provinciale Staten- en waterschapsverkiezingen ontving het Informatiepunt voornamelijk vragen van kiezers die aangaven nog geen stempas en/of kandidatenlijst te hebben ontvangen. Kiezers hadden vaak het idee dat de stempas en de kandidatenlijsten tegelijkertijd zouden worden toegezonden. Gemeenten hebben echter langer de tijd om de kandidatenlijsten te verzenden, hetgeen bij menigeen vragen oproep. Sommige kiezers vroegen zich af hoe ze iemand konden machtigen, ook wanneer de stempas nog niet ontvangen was. Het stemmen bij volmacht komt in hoofdstuk 6.10 verder aan bod.

6.9 Overige

De categorie 'overige' bevat allerlei vragen die niet direct betrekking hebben op de Kieswet of het kiesrecht. Voorafgaand aan de dag van stemming waren dit veelal vragen over stemwijzers. Stemwijzers worden niet door de Kiesraad of het ministerie van BZK gemaakt. Het informatiepunt kan om die reden de kiezer hierover geen informatie geven. Vragen voor de persvoorlichter van de Kiesraad zijn ook onder de categorie 'overige' verwerkt. De vraag naar de persvoorlichter kwam het meest voor rond de implementatie van de Wet NPVV, de dag van kandidaatstelling en de dag van stemming. Bij de categorie 'overige' zijn ook de meldingen van burgers opgenomen die algemene op- of aanmerkingen hadden, maar die geen vraag over de Kieswet of verkiezingen bevatte. In dergelijke gevallen hebben we alleen kennisgenomen van de melding, maar is er niet inhoudelijk op gereageerd.

6.10 Stemmen bij volmacht

Als een kiezer niet in de gelegenheid is zelf te gaan stemmen, bijvoorbeeld door ziekte of vakantie, dan kan hij een andere kiezer machtigen dit voor hem bij volmacht te doen. De volmachtnemer kan de volmachtstem tegelijkertijd met zijn eigen stem uitbrengen. Veel vragen gingen over de verschillende mogelijkheden om een volmacht te verlenen. De Kieswet voorziet namelijk in twee mogelijkheden tot volmachtverlening.

De onderhandse volmacht is bij veel kiezers bekend. Daarbij vult een kiezer het gedeelte van de stempas in dat daarvoor is bestemd en ondertekent de pas vervolgens samen met de gemachtigde. Deze manier van volmachtverlening is echter alleen mogelijk als de kiezer en zijn gevolmachtigde stemgerechtigd zijn binnen de dezelfde gemeente (of bij het waterschap binnen hetzelfde waterschap). Het feit dat de stempas nodig is voor het verlenen van een onderhandse volmacht zorgde ervoor dat veel vragen binnenkwamen bij het Informatiepunt.

De schriftelijke volmacht bood in de meeste gevallen uitkomst. Daarbij stuurt de kiezer een verzoekschrift naar de burgemeester van de gemeente om vervolgens een schriftelijke volmacht te ontvangen. Het voordeel van een schriftelijke volmacht is dat deze al kan worden aangevraagd voordat de stempas bij de kiezer is aangekomen. Zo konden kiezers die niet in het land waren in de weken voorafgaand aan de Provinciale Staten- en waterschapsverkiezingen toch door middel van een volmacht hun stem uitbrengen.