



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

Onderwerp

Evaluatie van de verkiezing van de leden van het Europees Parlement en de leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal op 23, respectievelijk 27 mei 2019

Blad

1 van 16

Bezoekadres

Zurichplein 14 etage
Muzenstraat 85
2511 WB Den Haag

Postadres

Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres

www.kiesraad.nl

E-mailadres

kiesraad@kiesraad.nl

1. Inleiding

Het jaar 2019 was een druk verkiezingsjaar. Op 20 maart 2019 vonden in Nederland de verkiezingen voor de leden van de Provinciale Staten en de algemene besturen van de waterschappen plaats en in Caribisch Nederland die voor de eilandsraden en de kiescolleges. Over deze verkiezingen heeft de Kiesraad op 17 mei jl. een evaluatieadvies gepubliceerd. Op 23 en 27 mei jl. vonden de verkiezingen plaats voor de leden van het Europees Parlement, respectievelijk de leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal. Deze verkiezingen worden in dit advies geëvalueerd. Ten behoeve van de overzichtelijkheid wordt eerst de Europees Parlementsverkiezing van 23 mei jl. behandeld en daarna de Eerste Kamerverkiezing van 27 mei jl.

Als bijlage bij dit advies is de rapportage van het Informatiepunt Verkiezingen gevoegd – een gezamenlijk initiatief van Kiesraad en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het Informatiepunt was actief van 15 oktober 2018 (herindelingsverkiezingen van 21 november 2018) tot en met 14 juni 2019. Tevens is als bijlage bij dit advies gevoegd een door de Kiesraad uitgevoerd kwantitatieve toets van het experiment centrale stemopneming.

De Kiesraad verzoekt u het onderhavige advies met bijgevoegde rapportage voorzien van uw oordeel hierover ter kennis te brengen van de beide Kamers der Staten-Generaal

2. Samenvatting

Zowel de verkiezing voor de leden van het Europees Parlement als voor de Eerste Kamer zijn naar het oordeel van de Kiesraad in algemene zin goed verlopen. Er waren enkele incidenten of bijzonderheden, die nader in het advies worden benoemd. De Kiesraad adviseert om een aantal bepalingen in de Kieswet aan te

Datum
5 augustus 2019

Kenmerk
2019-0000383157

Onderdeel
Kiesraad

Blad
2 van 16

passen, o.a. het consequent doorvoeren in de relevante hoofdstukken van de Kieswet van de bedoeling van art. Y 12, namelijk dat Nederland voor de verkiezing van het Europees Parlement als één kieskring geldt. De Kiesraad adviseert ten aanzien van de verkiezing van de Eerste Kamer om de verplichting tot publicatie van de inwoneraantallen door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) in de Staatscourant te laten vervallen. Tevens adviseert de Kiesraad om de regeling aangaande de minimale leeftijd waarop kandidaten op een lijst mogen staan voor alle verkiezingen te harmoniseren. Ook wordt het van belang geacht om het model proces-verbaal verkiezingsuitslag Eerste Kamer op een enkel punt aan te passen. Ten slotte acht de Raad het wenselijk dat kandidaten woonachtig in Caribisch Nederland geen gemachtigde in Europees Nederland meer hoeven aan te wijzen, maar de benoemingsbrief aldaar uitgereikt kunnen krijgen. De niet-wetstechnische aanbevelingen van de Raad richten zich met name op het geven van een uitgebreidere voorlichting of betere instructie aan betrokkenen in het verkiezingsproces.

Zo spreekt de Kiesraad de verwachting uit dat enige differentiatie in de stembureau-instructie kan bijdragen aan het verminderen van misverstanden die onder bepaalde stembureauleden leven over het geven van hulp of toestaan van hulp aan bepaalde groepen kiezers in het stembureau. Ook acht de Kiesraad het van belang dat bij de instructie van stembureauleden meer aandacht wordt besteed aan de mogelijkheid van kiezers om bij de stemopneming aanwezig te zijn. Dit om te voorkomen dat kiezers abusievelijk weg worden gestuurd of daarbij in hun rechten worden beperkt waardoor de transparantie van het verkiezingsproces onbedoeld belemmerd wordt.

Bij de verkiezing voor het Europees Parlement mogen de voorlopige uitslagen niet op de avond van de dag van stemming bekendgemaakt worden. Deze afwijking ten opzichte van andere verkiezingen zorgde voor onduidelijkheid bij gemeenten over welke documenten op welk moment gepubliceerd mochten worden. Ook hier acht de Kiesraad een verduidelijking van de informatieoverdracht wenselijk.

Voor zowel de verkiezing van het Europees Parlement als de Eerste Kamer kan er in Caribisch Nederland gestemd worden. De opkomst voor de verkiezing van het Europees Parlement is in verhouding tot de opkomst in het Europese deel van Nederland laag. De Kiesraad acht het van belang dat kiezers in Caribisch Nederland blijvend voorgelicht worden over het belang voor deze kiezers om te gaan stemmen voor de verkiezing voor de leden van het Europees Parlement. Ook wordt een dergelijke educatie en opkomstbevordering van kiezers in de andere Landen en Gebieden Overzee-gebieden (LGO) van ons Koninkrijk (Aruba, Curaçao en Sint-Maarten) wenselijk geacht. Ten slotte spreekt de Kiesraad de aanbeveling uit dat de minister zich in zal spannen om op Koninkrijksniveau tot een gelijkschakeling van de verschillende wettelijke kiesregelingen voor het actief en passief kiesrecht voor het Europees Parlement te komen voor kiesgerechtigden woonachtig in alle zes LGO-gebieden van het Koninkrijk.

3. Algemeen beeld verkiezingen

Zowel de verkiezing voor de leden van het Europees Parlement als die voor de Eerste Kamer zijn naar het oordeel van de Kiesraad in algemene zin goed verlopen. Een algemeen woord van dank voor al diegenen die zich ingespannen hebben ten behoeve van de organisatie van beide verkiezingen is hier op zijn plaats.

In beide gevallen betrof het verkiezingen waarbij de Kiesraad optrad als centraal stembureau. De Kiesraad is centraal stembureau voor drie vertegenwoordigende organen, waarbij de verkiezing voor de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal in verschillende opzichten de meest omvattende is. De verkiezing voor de leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal en de leden van het Europees Parlement wijken beide op enkele punten af van die van de leden van de Tweede Kamer. Niet slechts met betrekking tot het in het oog springende verschil in aantal te verkiezen leden (150, 75 en 26), maar ook doordat het electoraat verschilt.

Naast de leden van de provinciale staten konden bij deze verkiezing voor de leden van de Eerste Kamer tevens de voor het eerst verkozen leden van de kiescolleges van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba stemmen. Nederlandse kiezers buiten Nederland hebben geen invloed op de samenstelling van de Eerste Kamer. Zij mogen echter wel hun stem uitbrengen bij de verkiezingen van de leden voor het Europees Parlement, evenals in Nederland woonachtige EU-burgers afkomstig uit andere lidstaten en Nederlanders woonachtig op Aruba, Curaçao en Sint-Maarten.¹

Andere in het oog springende afwijkingen zijn de stemwaarden bij de verkiezing van de leden voor de Eerste Kamer en dat Nederland voor de verkiezing voor de leden van het Europees Parlement slechts uit één kieskring bestaat in plaats van de reguliere twintig kieskringen bij de verkiezing van de leden voor de Tweede Kamer. Daarnaast doen aan beide verkiezingen doorgaans ook aanzienlijk minder partijen mee met minder kandidaten.

Bij de verkiezing van de leden voor de Eerste Kamer doen normaliter slechts partijen mee die reeds in de Tweede Kamer vertegenwoordigd zijn, aangevuld met de Onafhankelijke Senaatsfractie, maar deze keer in kieskring 20 vergezeld van een nieuwe politieke groepering uit Bonaire.

Bij de verkiezing voor de leden van het Europees Parlement deed er voor het eerst in Nederland een zogenaamde pan-Europese politieke groepering mee, VOLT Nederland. VOLT deed mee aan de verkiezingen in 8 lidstaten.²

Zoals bij iedere verkiezing was er ook deze keer sprake van incidenten of bijzonderheden. Enkele hiervan vragen naar opvatting van de Kiesraad om nadere aandacht.

VERKIEZING LEDEN EUROPEES PARLEMENT

4. Incidenten en bijzonderheden verkiezing Europees Parlement

In een aantal gemeenten zijn fouten gemaakt bij de bezorging van stempassen. Daarnaast heeft de Tweede Kamer besloten tot een hertelling van drie stembureaus in de gemeente Haarlem, Deventer en Brielle. Bij de betreffende stembureaus waren onverklaarbare verschillen geconstateerd tussen het aantal toegelaten kiezers en het aantal getelde stembiljetten. De verschillen waren zodanig klein dat een hertelling geen invloed op de zetelverdeling kon hebben

¹ Deze laatste groep kiezers, hoewel woonachtig in het Koninkrijk der Nederlanden, wordt organisatorisch gerekend onder de groep Nederlandse kiezers buiten Nederland, in afwijking van Nederlandse kiezers in Caribisch Nederland.

² Duitsland, België, Luxemburg, Zweden, Spanje, Bulgarije, het Verenigd Koninkrijk en Nederland, waarbij deze groepering in Duitsland één zetel wist te behalen.

Datum
5 augustus 2019

Kenmerk
2019-0000383157

Onderdeel
Kiesraad

Blad
4 van 16

waardoor de Kiesraad op basis van de Kieswet niet kon besluiten om na vaststelling van de uitslag over te gaan tot een hertelling. Het vertegenwoordigend orgaan, *in casu* de Tweede Kamer komt deze bevoegdheid echter wel toe op basis van de Kieswet. De Kamer besloot gebruik te maken van deze bevoegdheid om inzicht te verkrijgen in de wijze waarop dergelijke telverschillen bij de betreffende stembureaus konden ontstaan om hiervan te leren voor de volgende verkiezingen. De Commissie voor de Geloofsbrieven van de Tweede Kamer heeft op basis van de resultaten van de hertellingen bepaald dat het proces-verbaal van de zitting van het centraal stembureau op 4 juni jongstleden ongewijzigd kon blijven.³

Doordat EU-burgers een keuze moeten maken in welke lidstaat (de thuis-lidstaat of de woon-lidstaat) zij hun stem uit willen brengen, werden sommige kiezers teleurgesteld wanneer zij na de uiterste registratiedatum toch liever in de andere lidstaat wilden stemmen. Dit overkwam EU-burgers in Nederland, maar ook Nederlandse kiezers woonachtig in het Verenigd Koninkrijk, die zich voor de zekerheid bij de gemeente Den Haag hadden laten registreren om hun stemrecht zeker te stellen voor het geval de Brexit plaats zou vinden voor de dag van stemming. Toen op het allerlaatste moment bleek dat het Verenigd Koninkrijk toch verkiezingen diende te organiseren voor de leden van het Europees Parlement, kwamen bij het Informatiepunt Verkiezingen meldingen binnen van Nederlandse kiesgerechtigden die spijt hadden van hun keuze om als kiezers buiten Nederland geregistreerd te worden in Nederland of in onduidelijkheid verkeerden over de procedure en de strafbaarheid van dubbel stemmen.

Ook werden Nederlandse kiezers teleurgesteld die zich niet hadden gerealiseerd dat zij een kiezerspas hadden moeten aanvragen om bij een stembureau in bijvoorbeeld hun werkgemeente of op Schiphol te mogen stemmen. Twee Nederlandse vakantiegangers op Bonaire overkwam dit echter niet, zij hebben in een stembureau aldaar onterecht met een Nederlandse stempas hun stem voor de Europees Parlementsvierkiezing van de leden voor het Europees Parlement uitgebracht.

5. Aanpassing wettelijke regelingen verkiezing Europees Parlement

Voor de verkiezing van het Europees Parlement is bepaald dat Nederland *voor de hoofdstukken H en I in de Kieswet* geldt als één kieskring (art. Y 12 van de Kieswet). Hoofdstuk J is in deze bepaling niet meegenomen. In artikel J 20 van de Kieswet, dat gaat over de inrichting van het stembiljet, wordt bepaald dat de stembiljetten zijn voorzien van de handtekening van de voorzitter van het centraal stembureau, alsmede van de naam van het vertegenwoordigend orgaan waarvoor de verkiezing geldt en tevens een aanduiding van de kieskring. Drukkers van stembiljetten zouden liever zien dat dat dit in de wet gewijzigd wordt, nu de indeling in kieskringen niet relevant is bij deze verkiezing. Nu dienen twintig kostbare mallen gemaakt te worden om de stembiljetten af te drukken, terwijl de vermelding van de kieskringen geen toegevoegde waarde heeft op het stembiljet. De Kiesraad adviseert om art. J 20 van de Kieswet en de onderliggende Kiesregeling op dit punt in overeenstemming te brengen met de bedoeling van art. Y 12 van de Kieswet.

6. Beroepsprocedures betreffende verkiezing leden Europees Parlement

³ Handelingen II, 2018/19, 97 (dinsdag 25 juni 2019), toelating van 26 verkozen leden in het Europees Parlement.

In aanloop naar de verkiezing voor het Europees Parlement zijn enkele beroepsprocedures gevoerd bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Twee procedures betroffen het besluit betreffende de vaststelling van de kandidatenlijsten door de Kiesraad d.d. maandag 15 april 2019. Een partij eiste dat de partijen die een kandidatenlijst hadden ingeleverd waarop meer mannen dan vrouwen stonden werden geschrapt, omdat de Kiesraad hiermee een besluit had genomen dat in strijd zou zijn met art. 1 en 4 van de Grondwet, art. 7 van het Vrouwenverdrag; art. 25 en 26 IVBPR, art. 3 van het Eerste Protocol bij het EVRM jo. art. 14 EVRM en art. 1 Eerste Protocol bij het EVRM. Het beroep werd door de Afdeling ongegrond verklaard.⁴ De andere partij, die op de dag van kandidaatstelling geen kandidatenlijst had ingeleverd, eiste o.a. dit besluit van de Kiesraad ongeldig te verklaren en de datum van de dag van stemming van de verkiezing van de leden voor het Europees Parlement te verplaatsen, zodat deze partij alsnog deel kon nemen. Dit beroep werd niet-ontvankelijk verklaard, omdat het buiten de beroepstermijn was ingediend.⁵ Ten slotte werd door deze zelfde partij een beroepsprocedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State gestart tegen het besluit van de Kiesraad om de geregistreerde aanduiding te schrappen uit het register van aanduidingen ten behoeve van de verkiezing voor de leden van het Europees Parlement. Appellant werd in deze zaak eveneens niet-ontvankelijk verklaard, omdat onvoldoende griffierecht was betaald.⁶

7. Verkiezingswaarnemers bij verkiezing leden Europees Parlement

Op de dag van stemming voor de verkiezing van de leden van het Europees Parlement hebben drie buitenlandse missies het verloop van de verkiezingen geobserveerd. Het betrof *Democracy Volunteers*, een non-gouvernementele organisatie uit het Verenigd Koninkrijk, de *Association des États Généreux des Étudiants de l'Europe* (AEGEE) en *Election-Watch EU*, een non-gouvernementele internationale organisatie die zich bezighoudt met de observatie van Europese verkiezingen en verkiezingsprocessen in Europa. Deze rapportages zijn ten tijde van schrijven van deze evaluatie nog niet beschikbaar.

8. Toegankelijkheid bij verkiezing Europees Parlement

Per 1 januari 2019 is de bepaling (art. J 4, tweede lid, van de Kieswet) in werking getreden dat alle stemlokalen in beginsel toegankelijk moeten zijn voor kiezers met een lichamelijke beperking. Indien het college van burgemeester en wethouders niet aan deze bepaling kan voldoen, moet het de raad informeren over de reden hiervan. De gecombineerde verkiezingen voor provinciale staten- en waterschapsverkiezingen die plaats vonden op 20 maart jl. vormden daarmee een eerste proef op de som. Het heeft naar aanleiding van deze verkiezingen van of namens mensen met een beperking 188 meldingen ontvangen over stemlokalen in 100 gemeenten. Na de verkiezing voor de leden van het Europees Parlement werden nog eens 70 meldingen gedaan.

Het overgrote deel van de meldingen bij het College van de Rechten van de Mens ging over het weigeren van hulp in het stemhokje (door een persoon naar eigen keuze) aan mensen met een lichamelijke of verstandelijke beperking. Op grond

⁴ ABRvS 24 april 2019: ECLI:NL:RVS:2019:1373

⁵ ABRvS 25 april 2019: ECLI:NL:RVS:2019:1376

⁶ ABRvS 19 juni 2019: ECLI:NL:RVS:2019:1960

Datum
5 augustus 2019

Kenmerk
2019-0000383157

Onderdeel
Kiesraad

Blad
6 van 16

van de Kieswet dient aan kiezers met een lichamelijke beperking desgewenst hulp te worden verleend, maar aan kiezers met een verstandelijke beperking niet. Het College voor de Rechten van de Mens benadrukt in zijn evaluatie het belang van goede voorlichting over de regels omtrent hulpverlening in het stemhokje.

Hoewel er veel aandacht besteed wordt aan het toestaan van hulp aan kiezers met een fysieke beperking in de online stembureau-instructie, evenals in de brochure die op de dag van stemming in het stembureau aanwezig moet zijn, heeft u in uw evaluatierapport dat u op 19 juni jl. naar de Tweede Kamer heeft gestuurd geconstateerd, dat ook bij de recente Europees Parlementsverkiezing, aan kiezers die recht hebben op hulp bij het stemmen, deze nog te vaak geweigerd wordt.

Internationale ontwikkelingen inzake vraagstukken over toegankelijkheid van stemlokalen voor kiezers met een beperking en de daaruit voortvloeiende wetswijzigingen in de Kieswet volgen elkaar snel op. Dit gecombineerd met het feit dat stembureauleden daarentegen vaak slechts eens in de paar jaar actief zijn als stembureauleid, kan ertoe leiden dat met name ervaren stembureauleden, die goed op de hoogte zijn van het reilen en zeilen op een stembureau op de dag van stemming, mogelijk minder aandacht besteden aan de standaard-stembureau-instructie, omdat zij hiermee reeds (lang) bekend zijn. De Kiesraad adviseert om naast een algemene up-to-date stembureau-instructie gericht op nieuwe stembureauleden, tevens een stembureau-instructie aan te bieden gericht op ervaren stembureauleden. Voor deze groep stembureauleden kan in de instructie de nadruk gelegd worden op wetswijzigingen die in de afgelopen periode hebben plaatsgevonden en directe veranderingen met zich brengen in het stemlokaal ten opzichte van de laatste reeks verkiezingen. De Kiesraad spreekt de verwachting uit dat enige differentiatie in de stembureau-instructie ertoe kan bijdragen aan het verminderen van misverstanden die onder bepaalde stembureauleden leven over het geven van hulp of toestaan van hulp aan bepaalde groepen kiezers in het stembureau.

9. Openbaarmaking uitslag bij verkiezing Europees Parlement

Typend voor de verkiezing voor het Europees Parlement is dat in tegenstelling tot andere verkiezingen in Nederland, de voorlopige uitslagen niet op de avond van de dag van stemming bekendgemaakt mogen worden. De Europese Kiesakte bepaalt dat verkiezingen voor de leden van het Europees Parlement in de lidstaten gehouden dienen te worden in een aaneengesloten termijn van vier dagen: donderdag tot en met zondag. Traditiegetrouw wordt in het Verenigd Koninkrijk en in Nederland op donderdag gestemd. Een paar lidstaten stemmen op vrijdag en zaterdag, maar bij verreweg het grootste deel van de lidstaten vindt de dag van stemming plaats op zondag. Op zondagavond sluit het laatste stembureau om 23.00 uur in Italië, wat betekent dat pas vanaf dat moment door de lidstaten de verkiezingsuitslagen bekendgemaakt mogen worden. Veel gemeenten bleken gehoor te hebben gegeven aan uw oproep om op zondagavond 23.00 uur de processen-verbaal op internet te publiceren. Een paar gemeenten hebben de uitslag op maandagochtend gepubliceerd in verband met eerbied voor de zondagsrust.

Doordat Nederland reeds op donderdag stemt, brengt dit voor gemeenten een afwijkende procedure omtrent de bekendmaking van de uitslag met zich. Ook voorafgaand aan deze verkiezing voor het Europees Parlement bleek hierover bij gemeenten, ondanks de voorlichting vanuit het ministerie en het feit dat het bij

eerdere verkiezingen voor het Europees Parlement niet anders was, veel onduidelijkheid te bestaan. Bij het Informatiepunt Verkiezingen kwamen veel vragen binnen over welke van de gegevens nu 'wel' of juist 'niet' verstrekt mochten worden aan derden en overeenkomstig aan welke initiatieven medewerking verleend mocht worden.

Zo mogen gemeenten geen processen-verbaal voor zondagavond 23.00 uur ter inzage leggen of op internet publiceren, maar is het wel toegestaan dat derden in gemeenten *onder kiezers* exitpolls houden en de uitslag hiervan bekend maken. Wanneer journalisten echter direct met gemeenten contact opnemen en vragen om uitslaggegevens, moeten deze verzoeken vanzelfsprekend geweigerd worden.

Ook kwamen bij het Informatiepunt Verkiezingen veel vragen binnen over het initiatief van GeenPeil, om net zoals bij de Europees Parlementsverkiezing in 2014, kiezers op te roepen bij de stemopneming in het stemlokaal aanwezig te zijn om de mondelinge bekendmaking van de uitslag door de voorzitter van het stembureau door te geven. Op basis van deze gegevens kan GeenPeil op de avond na de stemming een alternatieve vaststelling van de uitslag bekendmaken. Niet alleen gemeenten, maar ook stembureauleden bleken op de dag van stemming onvoldoende op de hoogte te zijn over hoe zij om dienen te gaan met kiezers die bij de stemopneming willen komen kijken en foto's en videobeelden willen maken. Ook blijft er onduidelijkheid bestaan of kiezers na 21.00 uur, wanneer de stemopneming reeds begonnen is, nog bij een stemlokaal naar binnen mogen om hierbij aanwezig te zijn. Ondanks de aandacht voor dit onderwerp in nieuwsbrieven van het ministerie en een alinea in de huidige stembureau-instructie over de toelating van kiezers in het stemlokaal na 21.00 uur om bij de stemopneming aanwezig te zijn, acht de Kiesraad het van belang dat bij de instructie van stembureauleden aan dit onderwerp meer aandacht wordt besteed. Dit om te voorkomen dat kiezers abusievelijk weg worden gestuurd of in hun rechten worden beperkt in hun aanwezigheid bij de stemopneming waardoor de transparantie van het verkiezingsproces onbedoeld belemmerd wordt.

10. Publicatie processen-verbaal op internet bij verkiezing Europees Parlement

Na de eerste gecombineerde provinciale staten-, waterschaps-, eilandsraads- en kiescollegeverkiezingen van dit jaar op 20 maart jl. bleken veel gemeenten de verkiezingsuitslag niet of niet volledig op de gemeentelijke website te hebben geplaatst. Volgens de Open State Foundation hadden slechts 85 van de 355 gemeenten *alle* bestanden tijdig geplaatst. Bij het Informatiepunt Verkiezingen kwamen vooral veel vragen van gemeenten binnen over *welke* bestanden op internet geplaatst moesten worden. Met name bestond er onduidelijkheid over de vraag of *ook* de elektronische bestanden gepubliceerd moesten worden. Na de Europees Parlementsverkiezing bleek een grote verbeteringsslag te hebben plaatsgevonden. Volgens de Open State Foundation hadden toen reeds 311 van de 355 gemeenten naast de processen-verbaal ook de elektronische bestanden geplaatst. De Kiesraad spreekt hier zijn dank uit voor de inspanning van de VNG om voor de dag van stemming op 23 mei jl. een handreiking op te stellen en te publiceren in de vorm van een document met veelgestelde vragen en bijbehorende antwoorden omtrent de publicatie van de processen-verbaal op internet.

Als bijvangst kwamen de elektronische bestanden van de gemeenten nu ook eerder binnen bij de Kiesraad om verwerkt te kunnen worden in de Databank

verkiezingsuitslagen. De Kiesraad is verheugd over het feit dat gemeenten gehoor hebben gegeven aan het verzoek om naast de processen-verbaal ook de digitale bestanden op internet te publiceren, omdat dit een grote bijdrage levert aan de transparantie en controleerbaarheid van verkiezingsuitslagen. De transparantie en controleerbaarheid zouden nog verder vergroot worden indien u de tot voor kort gebruikelijke digitale gegevensoverdracht tussen gemeenten en hoofd- en centraal stembureau weer mogelijk zou maken. Door gebruik van deze bestanden bij de vaststelling van de uitslag toe te staan, wordt het centraal stembureau weer in staat gesteld om 'opmerkelijke' uitslagen, die mogelijk om een hernieuwde beoordeling vragen, in een vroeg stadium te detecteren. De Raad spreekt de hoop uit dat het bij toekomstige verkiezingen ook weer mogelijk wordt naast de papieren gegevensoverdracht gebruik te maken van de digitale bestanden.

11. Experiment centrale stemopneming bij verkiezing Europees Parlement

Bij de verkiezing voor het Europees Parlement deden 72 gemeenten mee aan het experiment centrale stemopneming. Uit pagina 3 van uw evaluatierapport aan de Tweede Kamer gezonden op 19 juni jl. bleek dat het overgrote deel van de betrokken gemeenteambtenaren oordeelde dat de centrale stemopneming goed is verlopen. Uit uw evaluatierapport blijkt echter ook dat er volgens gemeenteambtenaren de nodige kanttekeningen te plaatsen zijn bij het organiseren van een centrale stemopneming. Zo blijkt volgens hen zowel de voorbereiding van het experiment, als de uitvoering van het experiment veel extra tijd te kosten, terwijl de tijdswinst op de dag van stemming beperkt was vanwege de *onverwacht* hoge opkomst. Deze argumenten worden door een substantieel deel van de gemeenteambtenaren maatgevend geacht om aan het college van B&W bij een volgende verkiezing te adviseren om niet opnieuw mee te doen aan een experiment centrale stemopneming. Een argument als 'beperkte tijdswinst door onverwachte hoge opkomst' staat echter los van nut en noodzaak van het experiment, te weten: het vergroten van de nauwkeurigheid van het telproces, maar wordt veroorzaakt door andere factoren. Een dergelijk argument zou derhalve geen doorslaggevende rol mogen spelen in de beoordeling van de effectiviteit van het experiment. De Kiesraad acht het dan ook van belang dat bij de uitvoering van voorgenomen experimenten aan deelnemende gemeenten in zowel het voortraject als in de achteraf te houden evaluatie zorgvuldiger gecommuniceerd wordt om zo tot een nauwkeuriger inzicht te komen over de (on)wenselijke effecten van een experiment. Het gaat er dan om wat het precieze doel is van het experiment en welke (on)verwachte factoren bij deze verkiezing mede van invloed kunnen of bleken te zijn geweest op de uitvoering ervan. Ook al staan die factoren los van het experiment.

Daarnaast is het de Kiesraad opgevallen dat het effect van het experiment centrale stemopneming niet kwantitatief is onderzocht, waardoor onbekend is wat het werkelijke effect van deze nieuwe vorm van tellen is ten opzichte van de huidige manier van tellen. De Kiesraad heeft een eerste onderzoek naar de kwantitatieve effecten van het experiment centraal tellen gedaan, waarbij hij de tellingen van gemeenten met en zonder centraal tellen met elkaar heeft vergeleken in de periode 2014-2019 (zie bijlage II bij dit advies). De effecten zijn bij de verschillende onderzochte verkiezingen wisselend. De resultaten van dit eerste kwantitatieve onderzoek staven niet de stelling dat centraal tellen het telproces betrouwbaarder maakt dan de huidige telmethode in de stembureaus na sluiting van de stembureaus op de dag van stemming. Daarvoor zijn de effecten te marginaal of wijzen zelfs de andere richting uit. Het is denkbaar dat het gebrek aan duidelijke

en positieve effecten van centraal tellen in ons onderzoek door andere factoren veroorzaakt wordt, maar de bevindingen geven naar het oordeel van de Kiesraad voldoende aanleiding om te adviseren nader kwantitatief onderzoek te doen naar de daadwerkelijke effecten van centraal tellen op de betrouwbaarheid van de verkiezingsuitslag.

12. Caribisch Nederland bij verkiezing Europees Parlement

In Caribisch Nederland konden Nederlandse kiezers stemmen voor de verkiezing voor de leden van het Europees Parlement. De opkomst voor deze verkiezing is laag, ondanks door het ministerie gehouden voorlichtingsactiviteiten. De Kiesraad acht het desalniettemin van belang dat kiezers in Caribisch Nederland blijvend voorgelicht worden over het belang voor deze kiezers om te gaan stemmen voor de verkiezing voor de leden van het Europees Parlement.

13. Kiezers buiten Nederland bij verkiezingen Europees Parlement

De Kiesraad is een voorstander van de inspanningen die door het ministerie en de gemeente Den Haag genomen zijn ten behoeve van het vereenvoudigen van het stemproces voor kiezers buiten Nederland om de participatie van Nederlandse kiezers buiten Nederland te verhogen. Hetzelfde geldt voor het eerder door u aangekondigde onderzoek naar de mogelijkheden tot het instellen van een kiescollege voor Nederlandse kiezers buiten Nederland om invloed uit te oefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer.

In uw evaluatierapport besteedt u aandacht aan een aantal incidenten die zich hebben voorgedaan bij de verkiezing voor de leden van het Europees Parlement op Aruba samenhangende met de registratieplicht. U besteedt hierin geen aandacht aan de discussie die ook dit jaar in aanloop naar de verkiezing voor de leden van het Europees Parlement plaatsgevonden heeft om voor Nederlandse staatsburgers op Aruba, Curaçao en Sint Maarten de registratieplicht af te schaffen.⁷ Deze groep kiezers wordt sinds aan hen het kiesrecht voor het Europees Parlement toekomt juridisch 'ingedeeld' bij Nederlandse kiezers buiten Nederland. Zij kunnen derhalve pas gebruikmaken van hun stemrecht na registratie bij de gemeente Den Haag. Dit betekent dat zij enkel hun stem uit kunnen brengen door middel van een briefstem en dat zij slechts van hun passief kiesrecht gebruik kunnen maken door een plek te verwerven op een kandidatenlijst van een politieke groepering in Nederland of door in Nederland een partij op te richten, een aanduiding te laten registreren en een kandidatenlijst in te leveren.

Na de opheffing van de Nederlandse Antillen in 2010 is de keuze gemaakt om geen wijzigingen aan te brengen in de tot dan toe geldende Europese status van Landen en Gebieden Overzee (LGO) van de zes eilanden. Zowel de drie autonome Caribische landen binnen het Koninkrijk als de drie eilanden behorende tot Caribisch Nederland hebben vanuit Europees perspectief eenzelfde status in Europa. Toch wordt er onderscheid gemaakt in de uitoefening van het kiesrecht voor de leden van het Europees Parlement tussen Nederlandse staatsburgers woonachtig op Aruba, Curaçao en Sint-Maarten en die woonachtig zijn op een van de drie eilanden in Caribisch Nederland. De Nederlandse staatsburgers

⁷ EP-kandidaten Samira Rafaela (D66), Dirk-Jan Koch (GroenLinks), Chantal Hakbijl (CDA) en Roelien Kamminga (VVD) tijdens een discussiebijeenkomst van studentenverenigingen JongAruba en HSV Trinitas in Den Haag over de Caribische belangen in de Europese Unie, gehouden in aanloop naar de Europees Parlementverkiezing.

woonachtig in de LGO-gebieden die deel uitmaken van Caribisch Nederland worden immers gelijkgesteld aan die in het Europese deel van Nederland en die woonachtig op Aruba, Curaçao en Sint-Maarten met Nederlandse staatsburgers woonachtig buiten het Koninkrijk der Nederlanden.

Deze verschillen zijn juridisch goed te verklaren vanuit Koninkrijksperspectief, daar het kiesrecht een autonome aangelegenheid is van de landen binnen ons Koninkrijk en de Nederlandse kieswet in Aruba, Curaçao en Sint-Maarten geen gelding heeft. Juridisch zuiver zou zijn wanneer de wetgevers van Aruba, Curaçao en Sint-Maarten in hun eigen kiesregeling de uitoefening van het kiesrecht voor het Europees Parlement regelen. Een consensusrijkswet zou vervolgens de invloed van de vier autonome landen op de toewijzing van de voor het Koninkrijk beschikbare zetels in het Europees Parlement dienen te bevatten.

Vanuit Europees perspectief is deze ongelijkheid tussen Nederlandse staatsburgers woonachtig in Europese LGO-gebieden bij de uitoefening van het kiesrecht voor het Europees Parlement echter niet te verklaren. Het kiesrecht voor het Europees Parlement is een van de belangrijkste rechten van Europese burgers en wordt in de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie gekoppeld aan het Europees burgerschap en niet aan het kiesrecht voor het nationale parlement van de lidstaat. Ook de in 2015 tegen Frankrijk gewezen Delvigne-uitspraak van het Hof volgt deze jurisprudentielijn.⁸

De Kiesraad heeft waardering voor uw inspanningen om op verschillende wijzen voor diverse groepen Nederlandse en niet-Nederlandse kiezers in binnen- en buitenland de participatie aan in Nederland georganiseerde verkiezingen eenvoudiger en toegankelijker te maken om hun stem uit te kunnen brengen. De Raad vraagt zich echter af of de door u aangekondigde acties in uw evaluatierapport gericht op het stimuleren van registratie voor Nederlandse kiezers op Aruba, Curaçao en Sint-Maarten voldoende recht doen aan de ongelijke positie van deze kiezers vanuit Europees perspectief. De Kiesraad wil u in overweging geven om, in uw hoedanigheid als rijksminister, in overleg te treden met de collegaministers van Aruba, Curaçao en Sint-Maarten om te komen tot een regeling waarin alle Nederlandse staatsburgers woonachtig in een Nederlandse LGO op dezelfde wijze het actieve en passieve kiesrecht toekomt voor de verkiezing van het Europees Parlement. Daarnaast verdient het aanbeveling om in een dergelijk overleg tevens te komen tot een voor alle LGO's gelijke inspanning door de regeringen van de landen op het vlak van educatie in verband met deze verkiezingen. Hiermee kunnen incidenten over ongelukkige bemoeienis van partijen bij de registratie van kiezers, zoals op Aruba in aanloop naar de verkiezingen van het Europees Parlement, in de toekomst mogelijk worden voorkomen.

14. Voorlichting aan kiezers over registratie bij verkiezing Europees Parlement

Bij de verkiezing van de leden van het Europees Parlement ontstond in aanloop naar de dag van stemming in zowel de media als het parlement discussie over de mogelijkheid voor EU-burgers, die in een andere lidstaat wonen, om voor de Europees Parlementsverkiezingen twee keer een stem uit te brengen, wat verboden is (art. Z 8a Kieswet). Zo ontvingen sommige EU-burgers zowel vanuit de 'thuis-lidstaat' als vanuit de 'woon-lidstaat' een stempas om aan de verkiezing

⁸ HvJ 6 oktober 2015, zaak C-650/13; ECLI:EU:C:2015:648.

deel te nemen. Gezien het feit dat de organisatie van verkiezingen behoort tot de autonome bevoegdheden van de lidstaten van de Unie, is het niet eenvoudig om registratieprocedures te uniformeren in de verschillende lidstaten. De Kiesraad is zich bewust van deze moeilijkheden om op Europees niveau tot een waterdicht systeem te komen in de gegevensuitwisseling ter voorkoming van de mogelijkheid dat EU-burgers dubbel kunnen stemmen in twee lidstaten. Desalniettemin zullen lidstaten zich in EU-verband moeten blijven inspannen om een einde te maken aan dergelijke fraudegevoelige processen. De Raad heeft dan ook met instemming kennisgenomen van de inspanningen die u op dit vlak aangekondigd heeft in uw evaluatierapport.

Doordat bij de verkiezing voor de leden van het Europees Parlement in ons land woonachtige EU-burgers afkomstig uit andere lidstaten kunnen stemmen, *maar dit ook in hun eigen lidstaat kunnen doen*, dienen deze EU-burgers hun keuze voor Nederland te bevestigen door zich hier *expliciet* te laten registreren. In dit opzicht verschilt de procedure van het versturen van stempassen substantieel met die voor bijvoorbeeld de gemeenteraads- en waterschapsverkiezingen aan in Nederland woonachtige EU-burgers. Voor die verkiezingen is geen actie vanuit de kiesgerechtigde nodig, maar is slechts het ingezetenschap van de gemeente of het waterschap bepalend en ontvangt de kiezer automatisch een stempas als deze aan de voorwaarden voldoet. Lang niet alle buitenlandse kiesgerechtigden zijn zich bewust van deze afwijking betreffende de Europees Parlementsverkiezing. Dit zorgde voor onduidelijkheid bij een aantal van deze kiesgerechtigden en in sommige gevallen zelfs voor teleurstelling bij diegenen die zich niet op tijd hadden geregistreerd om in Nederland hun stem uit te kunnen brengen. Het Ministerie heeft gemeenten begin december 2018 door middel van een nieuwsbrief geattendeerd op deze groep kiezers en de noodzaak van registratie. De Kiesraad kijkt uit naar de terugkoppeling van gemeenten op de door uw Ministerie voorgelegde vragen over de wijze waarop gemeenten aan dit verzoek gehoor hebben gegeven.

Ook heeft de Kiesraad met instemming kennisgenomen van uw voorgenomen inspanningen om kiesgerechtigden beter voor te lichten over de wijze waarop zij van hun stemrecht gebruik kunnen maken indien zij tijdelijk in het buitenland verblijven op de dag van stemming. Of wanneer kiezers bijvoorbeeld gemeentegrenzen overschrijden in verband met woon-werkverkeer of willen stemmen op Schiphol voorafgaand aan hun vertrek naar het buitenland. Veel teleurstelling op de dag van stemming kan worden voorkomen indien kiezers op de hoogte zijn van het zelf actief dienen aan te vragen van een kiezerspas of de mogelijkheid om per brief te stemmen.

VERKIEZING LEDEN EERSTE KAMER

15. Incidenten en bijzonderheden verkiezing Eerste Kamer

Bij de Eerste Kamerverkiezing zijn twee incidenten te melden. De provincie Groningen had abusievelijk een verkeerde versie van het proces-verbaal ingeleverd bij de Kiesraad en het juist ingevulde proces-verbaal achtergehouden ten behoeve van de eigen administratie. Dit kwam aan het licht door een oplettend statenlid dat zag dat in het op de website van de Kiesraad gepubliceerde proces-verbaal van de provincie Groningen, zijn stem bij een onjuiste kandidaat vermeld was. Deze fout kon tijdig worden hersteld en had derhalve geen gevolgen voor de zeteltoedeling.

Na afloop van de openbare zitting van de Kiesraad op vrijdag 31 mei 2019 in de vergaderzaal van de Eerste Kamer, is gebleken dat meerdere bezoekers geen toegang heeft gekregen tot de publieke tribune van de vergaderzaal van de Eerste Kamer en daardoor de openbare zitting van de Kiesraad niet konden bijwonen. Na onderzoek door de griffier van de Eerste Kamer bleek dat er op het moment van de openbare zitting abusievelijk geen politieambtenaren aanwezig waren, waardoor bezoekers niet konden plaatsnemen op de publieke tribune. Inmiddels zijn er afspraken gemaakt om een herhaling in de toekomst te voorkomen.

16. Aanpassing wettelijke regelingen verkiezing Eerste Kamer

De Kiesraad adviseert om de verplichting tot publicatie in de Staatscourant van de inwoneraantallen door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) te laten vervallen. Op grond van het huidige art. U 2, derde lid van de Kieswet publiceert het CBS uiterlijk drie weken voor de dag van kandidaatstelling in de Staatscourant de inwoneraantallen van de provincies per 1 januari van dat jaar. Het CBS heeft aangegeven de inwoneraantallen van de provincies liever niet meer in de Staatscourant te publiceren, aangezien de StatLine databank een officiële status heeft gekregen en daarin de inwoneraantallen maandelijks worden bijgewerkt. De Kiesraad adviseert om in art. U 2, derde lid van de Kieswet 'in de Staatscourant' te vervangen door 'in de database van het Centraal Bureau voor de Statistiek'. Als peildatum voor de kiesgerechtigheid voor het bepalen van de stemwaarden kan worden aangehouden het aantal inwoners van een provincie dan wel openbaar lichaam dat in StatLine voor 1 januari van een jaar is vastgesteld.

Tevens adviseert de Kiesraad om de regeling aangaande de minimale leeftijd waarop kandidaten op een lijst mogen staan te harmoniseren. Voor de verkiezing voor de leden van de Eerste Kamer is thans niet geregeld dat een kandidaat jonger dan 18 jaar alleen op de kandidatenlijst mag worden geplaatst indien deze meerderjarig wordt gedurende de zittingsperiode van het vertegenwoordigend orgaan. Art. H 7 Kieswet geeft hiervoor wel een grondslag voor andere verkiezingen. Het ontbreken van een dergelijke bepaling brengt met zich dat een kandidaat, hoe jong ook, op het stembiljet voor de verkiezing voor de leden van de Eerste Kamer mag staan.

De Kieswet gaat uit van de gedachte dat bij de kandidaatstelling kandidaten een Nederlands correspondentieadres op dienen te geven voor het ontvangen van de benoemingsbrief. Dit is slechts negatief geformuleerd, in die zin dat wanneer een kandidaat niet in Nederland woont, hij een gemachtigde woonachtig in Nederland moet aanwijzen (art. R 9, eerste lid, en H 10, eerste lid, van de Kieswet). De Kiesraad acht het onwenselijk dat kandidaten woonachtig in Caribisch Nederland ook een gemachtigde in Europees Nederland dienen aan te wijzen om de benoemingsbrief te kunnen ontvangen. Zij zouden de benoemingsbrief in het openbaar lichaam uitgereikt moeten kunnen krijgen. De Kiesraad adviseert om art. R 9, eerste lid en art. H 10, eerste lid, Kieswet overeenkomstig aan te passen.

Ten slotte is de Kiesraad gebleken dat in model U 16 (Proces-verbaal verkiezingsuitslag Eerste Kamer) onder punt 5 (stemmen per lijst) in de tabel de invulvakken 'aantal blanco stemmen' en het 'aantal ongeldige stemmen' ontbreken. Hierdoor is in het proces-verbaal het 'aantal uitgebrachte stemmen' hetzelfde als het aantal 'geldige stemmen', terwijl dit feitelijk onjuist is, aangezien er ook een blanco stem is uitgebracht. De Kiesraad adviseert om de tabel onder

punt 5 (stemmen per lijst) van model U 16 in overeenstemming te brengen met de tabel onder punt 4 (Aantal stemmen per lijst) van model P 22-1 (Proces-verbaal van de verkiezingsuitslag van de Tweede Kamer/ het Europees Parlement/ provinciale staten).

17. Beroepsprocedures betreffende verkiezing leden Eerste Kamer

Tegen besluiten van de Kiesraad als centraal stembureau bij de verkiezing van de leden voor de Eerste Kamer werden drie beroepsprocedures gestart. Er werden twee beroepszaken ingesteld tegen het besluit van de Kiesraad over de geldigheid van de ingediende kandidatenlijsten. Een partij werd bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State niet-ontvankelijk verklaard, vanwege het feit dat geen griffierecht was betaald.⁹ Een kandidaat ging eveneens tegen dit besluit van de Kiesraad van 1 mei 2019 in beroep bij het Gerecht in Eerste Aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De kandidaat kwam op tegen de beslissing dat de kandidatenlijst van de *Union Revolushon Bonairiano* voor alle kieskringen met uitzondering van die van Bonaire (Kieskring 20) werd geschrapt, alsook tegen de schrapping van enkele kandidaten en de boven de kandidatenlijst geplaatste aanduiding van de groepering. Dit beroep werd door het Gerecht ongegrond verklaard.¹⁰ Ook werd een beroepsprocedure gestart tegen het besluit van de Kiesraad waarbij de stemwaarden voor de Eerste Kamerverkiezingen werden vastgesteld. De bestuursrechter heeft zich in deze beroepsprocedure onbevoegd verklaard, omdat tegen dit besluit geen beroep ingesteld kan worden.¹¹

18. Caribisch Nederland bij verkiezing Eerste Kamer

De Nederlandse kiezers in Caribisch Nederland mochten op 20 maart 2019 voor het eerst hun stem uitbrengen voor de nieuw in te stellen kiescolleges, die op hun beurt mochten stemmen voor de Eerste Kamerverkiezingen op 27 mei 2019.¹² In uw evaluatierapport besteedt u specifiek aandacht aan het verloop van de verkiezingen voor het Europees Parlement en de Eerste Kamer in Caribisch Nederland. Het electoraat van deze eilanden is in vergelijking met gemeenten en provincies in het Europese deel van Nederland nogal klein, hetgeen het verkiezingsproces in algemene zin kwetsbaar maakt.

⁹ ABRvS 9 mei 2019: ECLI:NL:RVS:2019:1512

¹⁰ Gerecht in eerste aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba 10 mei 2019: Zaaknr. War BES BON201900288

¹¹ Rechtbank Den Haag, 27 juni 2019, zaaknummer SGR 19/2845BESLUV270

¹² De reden voor de instelling van de kiescolleges was gelegen in de ongelijkheid die anders zou ontstaan tussen kiezers in het Europese deel en het Caribische deel van Nederland. De Caribische eilanden kennen slechts een bestuurslaag en niet twee zoals in Europees Nederland: de eilandsraad versus de gemeenteraad, respectievelijk de provinciale staten. Slechts voor provinciale staten geldt dat alleen kiezers met de Nederlandse nationaliteit kiesgerechtigd zijn in verband met het feit dat de provinciale staten de leden van de Eerste Kamer kennen. De Caribische eilandsraden de leden van de Eerste Kamer te laten kiezen zou met zich brengen dat niet-Nederlandse kiezers daar invloed zouden kunnen uitoefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer. Het stemrecht van niet-Nederlanders ontnemen voor de verkiezing van de eilandsraden zou een ongelijkheid met zich brengen ten opzichte van niet-Nederlanders die in Europees Nederland wel mogen stemmen voor gemeenteraden. Een oplossing voor dit ongelijkheidsprobleem werd gevonden in het instellen van aparte kiescolleges die tegelijkertijd met de eilandsraden gekozen worden, maar voor de verkiezing van de kiescolleges hebben slechts kiezers met de Nederlandse nationaliteit het kiesrecht.

In Sint-Eustatius heeft bijvoorbeeld slechts één partij zich verkiesbaar gesteld voor de verkiezing van het kiescollege en overeenkomstig de vooraf vaststaande uitslag de vijf te verdelen zetels ingenomen. Om van vrije verkiezingen te kunnen spreken, wordt het wenselijk geacht dat meerdere partijen deelnemen aan een verkiezing voor een vertegenwoordigend orgaan, zodat de kiezer ook daadwerkelijk wat te kiezen heeft. Hierbij dient echter de aantekening gemaakt te worden dat er op Sint-Eustatius dit keer niet gelijktijdig eilandsraadsverkiezingen gehouden zijn, wat niet zonder meer los gezien mag worden van de beperkte kandidaatstelling voor de leden van het kiescollege. Naast de beperkte deelname was ook de opkomst voor de verkiezing van het kiescollege substantieel lager ten opzichte van de andere twee eilanden waar wel eilandsraadsverkiezingen gehouden werden. In de wetgeving is destijds nadrukkelijk gekozen om de verkiezing voor de kiescolleges gelijktijdig plaats te laten vinden met die van de eilandsraadsverkiezing in de verwachting dat hierdoor een grotere belangstelling zou bestaan om actief en passief deel te nemen aan de verkiezing van dit in werkomvang beperkte vertegenwoordigende orgaan. De Kiesraad acht het van belang dat dit gegeven meegenomen wordt bij de evaluatie van de verkiezing en de naar aanleiding daarvan te ontplooiën activiteiten om deelname en opkomst van de verkiezing voor de kiescolleges te verhogen.

Voor de Eerste Kamerverkiezing heeft voor het eerst een Bonairiaanse partij door tussenkomst van de gezaghebber van Bonaire een kandidatenlijst ingeleverd bij het centraal stembureau. De Raad heeft gemerkt dat tijdige voorlichting over de procedure van kandidaatstelling aan partijen die in Caribisch Nederland mee wensen te doen een extra uitdaging vormt, wanneer, zoals in dit geval, niet bij het centraal stembureau bekend is dat een bepaalde groepering voornemens is aan de verkiezing deel te nemen. Hierdoor heeft de Kiesraad minder ondersteuning kunnen bieden aan de betreffende partij in aanloop naar de kandidaatstelling. De Raad wil in overleg met de betrokken instanties in Caribisch Nederland kijken naar mogelijkheden om bij de eerstvolgende verkiezing partijen eenzelfde ondersteuning te kunnen bieden als partijen in het Europese deel van Nederland.

19. Samenvatting aanbevelingen van de Kiesraad

Europees Parlement:

- De Kiesraad adviseert om art. J 20 van de Kieswet en de onderliggende Kiesregeling in overeenstemming te brengen met de bedoeling van art. Y 12 van de Kieswet (Nederland is voor de Europees Parlementsverkiezing één kieskring);
- De Kiesraad adviseert om naast een algemene up-to-date stembureau-instructie gericht op nieuwe stembureauleden, tevens een stembureau-instructie aan te bieden gericht op ervaren stembureauleden. Voor deze groep stembureauleden kan in de instructie de nadruk gelegd worden op wetswijzigingen die in de afgelopen periode hebben plaatsgevonden en directe veranderingen met zich brengen in het stemlokaal ten opzichte van de laatste reeks verkiezingen;
- De Kiesraad acht het van belang dat bij de instructie van stembureauleden meer aandacht wordt besteed aan de aanwezigheid van kiezers bij de stemopneming, om te voorkomen dat kiezers abusievelijk weg worden gestuurd of in hun rechten worden beperkt waardoor de transparantie van het verkiezingsproces onbedoeld belemmerd wordt;

- De Kiesraad acht het van belang dat bij toekomstige verkiezingen digitale bestandsoverdracht weer mogelijk gemaakt wordt naast de papieren gegevensoverdracht om gemakkelijker opvallende stembureau-uitslagen op te sporen;
- De Kiesraad adviseert om bij de uitvoering van voorgenomen experimenten aan deelnemende gemeenten in zowel het voortraject als in de achteraf te houden evaluatie zorgvuldig te communiceren over het precieze doel van het uit te voeren experiment. Met name ook waar het gaat om (on)verwachte factoren bij eenzelfde verkiezing die mede van invloed kunnen zijn op de uitvoering van het experiment, maar die los staan van het experiment. Te denken valt aan een hoge opkomst. Op die manier kan tot een nauwkeuriger inzicht gekomen worden over de (on)wenselijke effecten van een experiment;
- De Kiesraad adviseert om nader kwantitatief onderzoek te doen naar de effecten van centraal tellen om inzichtelijker te maken wat de daadwerkelijke effecten zijn van deze nieuwe telmethode;
- De Kiesraad acht het van belang dat kiezers in Caribisch Nederland blijvend voorgelicht worden over het belang om te gaan stemmen voor de verkiezing voor de leden van het Europees Parlement;
- De Kiesraad wil de minister in overweging geven om, in zijn hoedanigheid als rijksminister, in overleg te treden met de collegaministers van Aruba, Curaçao en Sint-Maarten om te komen tot een regeling waarin alle Nederlandse staatsburgers woonachtig in een Nederlandse LGO op dezelfde wijze het actieve en passieve kiesrecht toekomt voor de verkiezing van het Europees Parlement; en
- Daarnaast verdient het aanbeveling om in een dergelijk overleg met de collegaministers van Aruba, Curaçao en Sint-Maarten tevens te komen tot een voor alle LGO's gelijke inspanning door de regeringen van de landen op het vlak van educatie in verband met deze verkiezingen.

Eerste Kamer:

- De Kiesraad adviseert om in art. U 2, derde lid van de Kieswet de passage 'in de Staatscourant' te vervangen door 'in de database van het Centraal Bureau voor de Statistiek';
- De Kiesraad adviseert om de regeling aangaande de minimale leeftijd waarop kandidaten op een kandidatenlijst mogen staan te harmoniseren. Thans ontbreekt een eenduidige regeling voor de Eerste Kamerverkiezing;
- De Kiesraad acht het onwenselijk dat kandidaten woonachtig in Caribisch Nederland ook een gemachtigde in Europees Nederland dienen aan te wijzen om de benoemingsbrief te kunnen ontvangen. Zij zouden de benoemingsbrief in het openbaar lichaam uitgereikt moeten kunnen krijgen. De Kiesraad adviseert om art. R 9, eerste lid en art. H 10, eerste lid, Kieswet overeenkomstig aan te passen;
- De Kiesraad adviseert om de tabel onder punt 5 (stemmen per lijst) van model U 16 in overeenstemming te brengen met de tabel onder punt 4 (Aantal stemmen per lijst) van model P 22-1 (Proces-verbaal van de verkiezingsuitslag van de Tweede Kamer/ het Europees Parlement/ provinciale staten). Nu worden in het proces-verbaal van de verkiezingsuitslag van de Eerste Kamer niet het aantal blanco stemmen en ongeldige stemmen opgenomen. Bij de Eerste Kamerverkiezing heeft een lid van een van de kiescolleges een blanco stem uitgebracht, terwijl dat formeel niet terugkomt in het huidige proces-verbaal;

Datum
5 augustus 2019

Kenmerk
2019-0000383157

Onderdeel
Kiesraad

Blad
16 van 16

- De Raad wil in overleg met de betrokken instanties in Caribisch Nederland kijken naar mogelijkheden om bij de eerstvolgende Eerste Kamerverkiezing partijen eenzelfde ondersteuning te kunnen bieden als partijen in het Europese deel van Nederland

DE KIESRAAD
voor deze

J.C.G. Wiebenga
Voorzitter

P.J. Young,
secretaris-directeur

Eindrapportage Informatiepunt Verkiezingen 2019

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	3
2. Samenvatting	4
3. Organisatie Informatiepunt Verkiezingen.....	5
4. Totaaloverzicht.....	6
5. Aantal vragen per categorie.....	9
5.1 Communicatiemiddel en onderwerp per categorie	11
5.2 Vergelijking met eerdere verkiezingen.....	13
6. Onderwerpen	14
6.1 Kandidaatstelling.....	14
6.2 Overige	15
6.3 Stemmen.....	15
6.4 Vaststellen en bekendmaken uitslag	16
6.5 OSV	17
6.6 Uitgelicht: het initiatief GeenPeil	17
6.7 Incidenten	17
6.8 “Tussentijdse vervanging”, “tijdelijke vacatures”, en “vereisten lidmaatschap”	17
6.9 Uitgelicht: de Brexitkwesitie	18
6.10 Stembureau	18
6.11 Kiesgerechtigdheid	18
6.12 Uitgelicht: Nieuwe wetgeving.....	19

1. Inleiding

Deze rapportage heeft betrekking op de vragen die door het Informatiepunt Verkiezingen (hierna te noemen: Informatiepunt) zijn afgehandeld in de periodes van de herindelingsverkiezingen, de provinciale statenverkiezingen, de waterschapsverkiezingen, de Eerste Kamerverkiezing en de verkiezing voor de Nederlandse leden van het Europees Parlement in 2018 en 2019.¹ Het Informatiepunt Verkiezingen heeft gedurende deze periodes vragen van burgers, gemeenten, politieke partijen en overige organisaties behandeld.

Het Informatiepunt was van 15 oktober 2018 tot en met 14 juni 2019 actief. Deze rapportage betreft de vragen die door het Informatiepunt zijn afgehandeld in de periode van 15 oktober 2018 tot en met 5 juni 2019. In deze periode zijn door het Informatiepunt in totaal 4272 vragen beantwoord. In deze eindrapportage wordt nader ingegaan op de vragen die in de aangegeven periode zijn afgehandeld. Aangegeven wordt welke categorieën betrokkenen het Informatiepunt benaderden, op welke manier (per telefoon of per e-mail), en waarover.

Niet eerder was een Informatiepunt actief gedurende een periode waarin zowel de verkiezingen voor provinciale staten, de waterschappen, de Eerste Kamer als het Europees Parlement plaatsvonden.

Deze rapportage begint met een samenvatting (hoofdstuk 2). Vervolgens wordt de organisatie van het Informatiepunt belicht (hoofdstuk 3). Daarna wordt een totaalbeeld gegeven van de gestelde vragen (hoofdstuk 4). Vervolgens worden deze verder uitgewerkt naar onderwerpen en categorieën vragenstellers (hoofdstukken 5 en 6).

¹ Eerder was al een rapportage gemaakt over de vragen met betrekking tot de verkiezingen in 2019 van de provinciale staten, waterschappen en kiescolleges, met het oog op een evaluatie van de deze verkiezingen. In deze eindrapportage zijn de gegevens van het Informatiepunt over deze verkiezingen meegenomen.

2. Samenvatting

Niet eerder was er een Informatiepunt actief in een jaar waarin zowel verkiezingen voor de provinciale staten, waterschappen, eilandsraadverkiezingen, kiescolleges, Eerste Kamer én het Europees Parlement plaatsvonden.

In totaal werden er 4272 vragen aan het Informatiepunt gesteld. In de maanden maart en mei waren het aantal meldingen per maand het hoogst, met respectievelijk 1178 en 799 vragen. De drukste dagen in deze maanden waren vanzelfsprekend de dagen voorafgaand aan de dag van stemming, de dag van stemming zelf (20 maart en 23 mei) en de daaropvolgende dagen.

De meeste vragen zijn telefonisch afgedaan, te weten 1604 (60,98%). Via de e-mail zijn 1665 vragen (38,97%) afgedaan en 3 (0,07%) zijn schriftelijk afgehandeld. Ook bij de verkiezingen van 2017 en 2018 werden de meeste vragen gesteld per telefoon, respectievelijk 61,5% en 74%.

De meeste vragen zijn gesteld door gemeenten (1955 vragen) en burgers (1278 vragen), respectievelijk 45,8% en 29,9%. Burgers stelden vooral vragen over de onderwerpen 'stemmen' en 'stemmen bij volmacht'. Gemeenten stelden de meeste vragen over de onderwerpen 'vaststellen en bekendmaken uitslag' en 'OSV'. Het grootste deel van de vragen van burgers werd via de e-mail gesteld (793 vragen). Veruit de meeste vragen afkomstig van gemeenten werden via de telefoon gesteld (1417 vragen). Ook bij de verkiezingen van 2017 en 2018 waren de meeste vragen afkomstig van burgers en gemeenten.

Het overgrote deel van de vragen had betrekking op de gecombineerde en Europees Parlementsverkiezingen. De meeste vragen werden gesteld over de typische verkiezingsthema's: kandidaatstelling, stemmen en de uitslagvaststelling. Ook werden betrekkelijk veel vragen gesteld over Ondersteunende Software Verkiezingen (OSV), kiesgerechtigdheid, incidenten, het stembureau en over stemmen bij volmacht. Een behoorlijke hoeveelheid vragen werd gesteld naar aanleiding van recente wijzigingen van de Kieswet. Sommige vragen waren typerend voor een bepaald soort verkiezing (zoals de Y 32-registratie voor de Europees Parlementsverkiezing), andere vragen (zoals die over stembureaus/stemlokalen) waren van het soort dat bij iedere verkiezing terugkomt. Een beduidend deel van de vragen betrof niet zozeer de verkiezingen als wel de kieswettelijke aspecten van benoeming, toelating en andere kwesties die spelen gedurende de zittingsperiode van het vertegenwoordigend orgaan.

3. Organisatie Informatiepunt Verkiezingen

Sinds 2006 wordt voor elke verkiezing een Informatiepunt opgezet. Het Informatiepunt is een gezamenlijk initiatief van de Kiesraad en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). In de praktijk is de personele bezetting en de inrichting van het Informatiepunt een verantwoordelijkheid van de Kiesraad.

Het Informatiepunt was telefonisch bereikbaar op werkdagen van 09:00 tot 17:00 uur. Op de dagen van stemming, 20 maart 2019 en 23 mei 2019, hanteerde het Informatiepunt ruimere openingstijden (van 07:00 tot 01:00 uur).

Het Informatiepunt voor de verkiezingen van 2019 bestond uit drie personen, te weten Kyra Wigard, Garvin Molleman en Daniel Kohelet. Twee van hen begonnen op 15 oktober 2018 en één op 7 januari 2019.

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

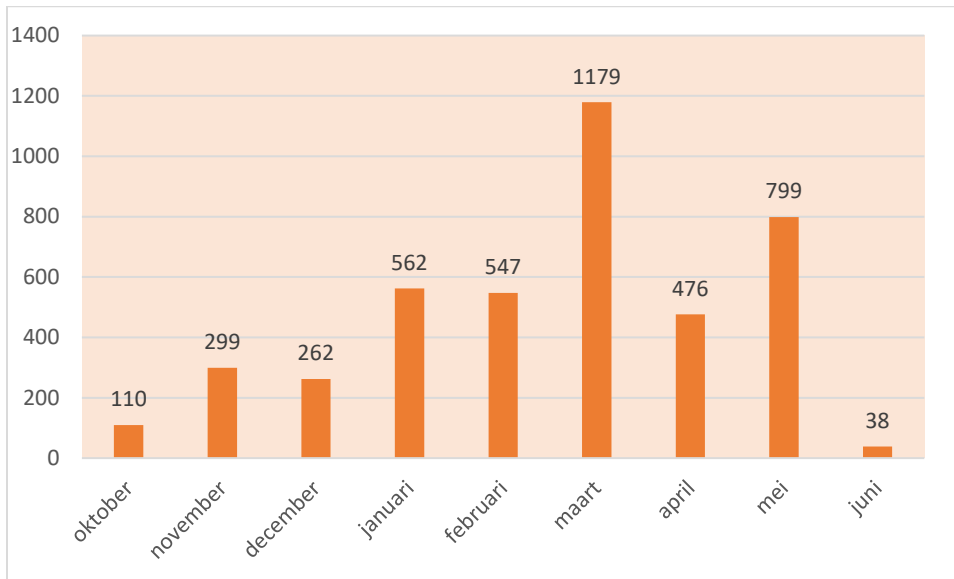
Na afhandeling van een vraag, werd deze verwerkt in een database met behulp van het programma FileMakerPro (FMP). Dit programma is gebruikt bij het verzamelen van de statistische gegevens ten behoeve van de maandelijkse rapportages en deze eindrapportage.

4. Totaaloverzicht

In totaal werden er in de periode van 15 oktober 2018 tot en met 5 juni 2019, 4272 vragen aan het Informatiepunt gesteld (zie tabel 1). In de maand januari nam het aantal vragen ten opzichte van de voorgaande maanden relatief gezien sterk toe. In de maand maart was het aantal meldingen per maand het hoogst, met 1179 vragen. De maand mei was eveneens een uitschieter met 799 vragen.

De verschillen in het totaal aantal vragen per maand hangen deels samen met de pieken in het verkiezingsproces. Zo is zichtbaar dat de voorbereidingen van de dag van kandidaatstelling voor de provinciale statenverkiezingen en waterschapsverkiezingen (4 februari) met name in de maand januari plaatsvonden, en de voorbereidingen voor de dag van kandidaatstelling van de Europees Parlementsverkiezing (9 april) en de Eerste Kamerverkiezing (23 april) met name in de maand april. In de maanden februari, maart, april en mei werden veel vragen gesteld met betrekking tot de dagen van stemming van de verkiezingen van 20 maart, 23 mei en 27 mei.

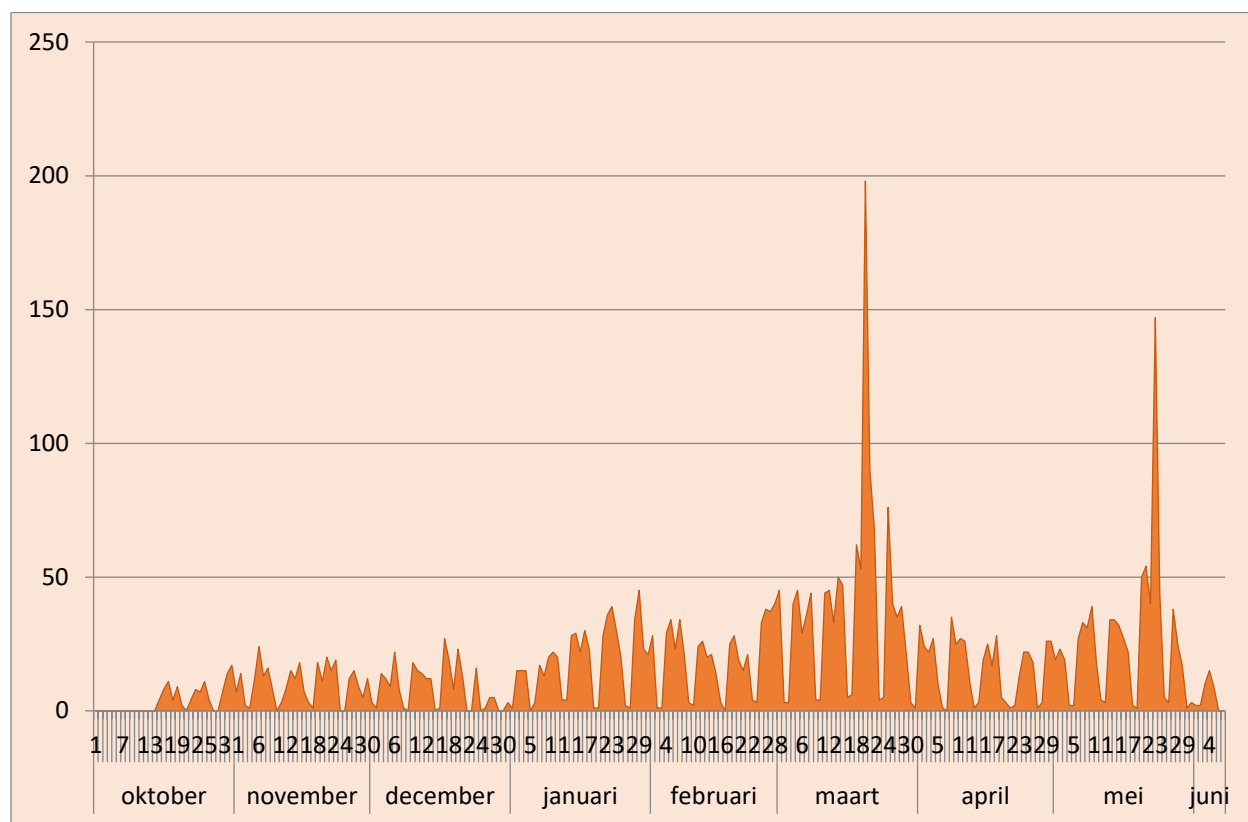
Grafiek 1: totaal aantal vragen per maand



Het verloop van het aantal vragen per dag (zie tabel 2) wijst op een duidelijke toename in aanloop naar belangrijke kieswettelijke momenten. In onderstaande grafiek (grafiek 2) zijn de dagen van stemming van 20 maart (provinciale statenverkiezingen en waterschapsverkiezingen) en 23 mei (Europees Parlementsverkiezing) duidelijk te herkennen. Deze dagen zijn onmiskenbare uitschieters, met respectievelijk 198 en 147 vragen. Op de dag van stemming van de Eerste Kamer werden er aanzienlijk minder vragen gesteld. Dit uiteraard vanwege de vorm van deze verkiezing, te weten getrap. In de maanden december, februari en maart is een kleine stijging te zien in aanloop naar de sluitingsdag voor registratie van een partij-aanduiding, respectievelijk 24 december 2018 (provinciale statenverkiezingen en waterschapsverkiezingen), 26 februari 2019 (Europees Parlementsverkiezing) en 11 maart (Eerste Kamerverkiezing).

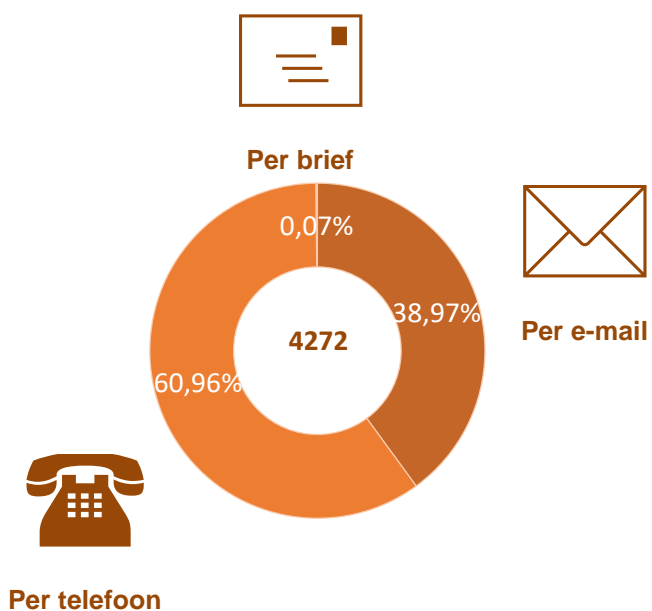
In de maanden januari en februari was daarnaast een stijging te zien in aanloop naar en na afloop van de dag van kandidaatstelling van de provinciale statenverkiezingen en waterschapsverkiezingen (4 februari). Dit gold eveneens voor de dagen van kandidaatstelling van de Europees Parlementsverkiezing (9 april) en de Eerste Kamerverkiezing (23 april).

Grafiek 2: totaal aantal vragen per dag



Het Informatiepunt heeft de vragen telefonisch, per mail of per brief beantwoord (zie grafiek 3). De meeste vragen zijn telefonisch afgedaan. Dit betreft 2604 vragen. Via de e-mail zijn 1665 vragen afgedaan en tot slot zijn drie vragen per brief afgehandeld.

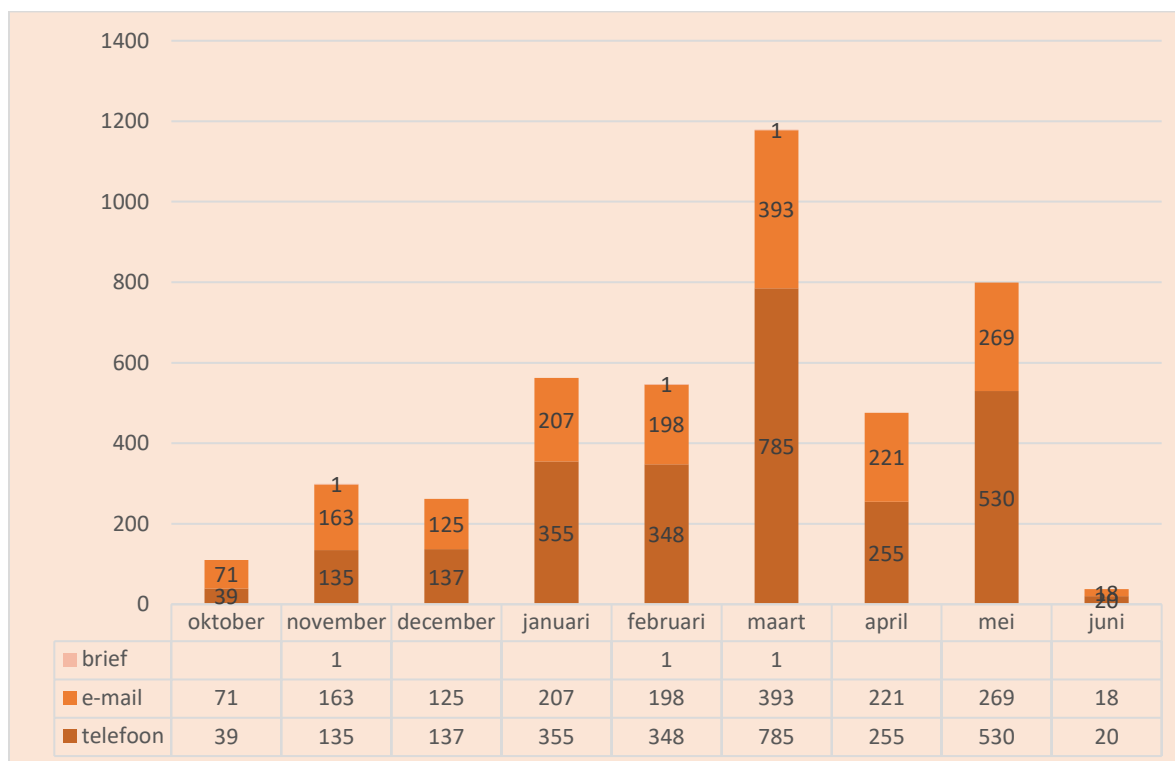
Grafiek 3: percentage vragen per communicatiemiddel (%)



Tabel 1: aantal vragen per communicatiemiddel

Communicatiemiddel	Aantal
E-mail	1665
Telefoon	2604
Brief	3

Grafiek 4: aantal vragen per communicatiemiddel per maand



Uit bovenstaande grafiek en onderstaande tabel blijkt dat in de eerste twee maanden de meeste vragen per e-mail zijn gesteld en nadien de meeste vragen per telefoon.

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

	oktober	november	december	januari	februari	maart	april	mei	juni
Telefoon	35,5%	45,2%	52,3%	63,2%	63,6%	66,6%	53,6%	66,3%	52,6%
E-mail	64,5%	54,5%	47,7%	36,8%	36,2%	33,3%	46,4%	33,7%	47,4%
Brief		0,3%			0,2%	0,1%			

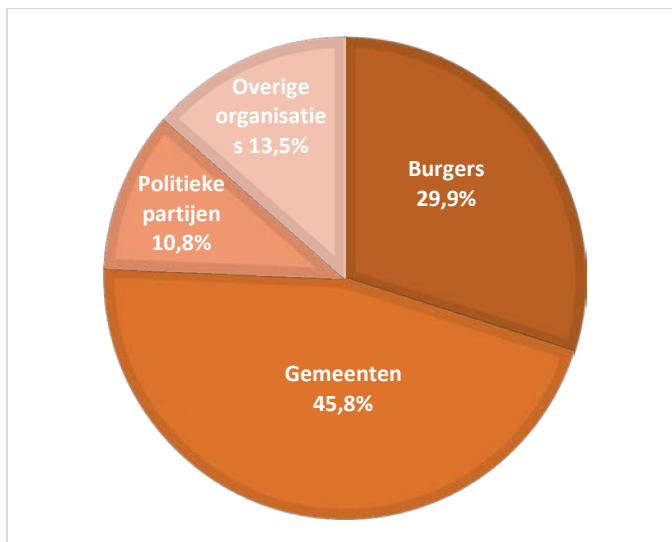
5. Aantal vragen per categorie

Van de binnengekomen vragen is door het Informatiepunt bijgehouden door welke categorieën vraagstellers deze gesteld zijn.

Tabel 3: aantal vragen per categorie

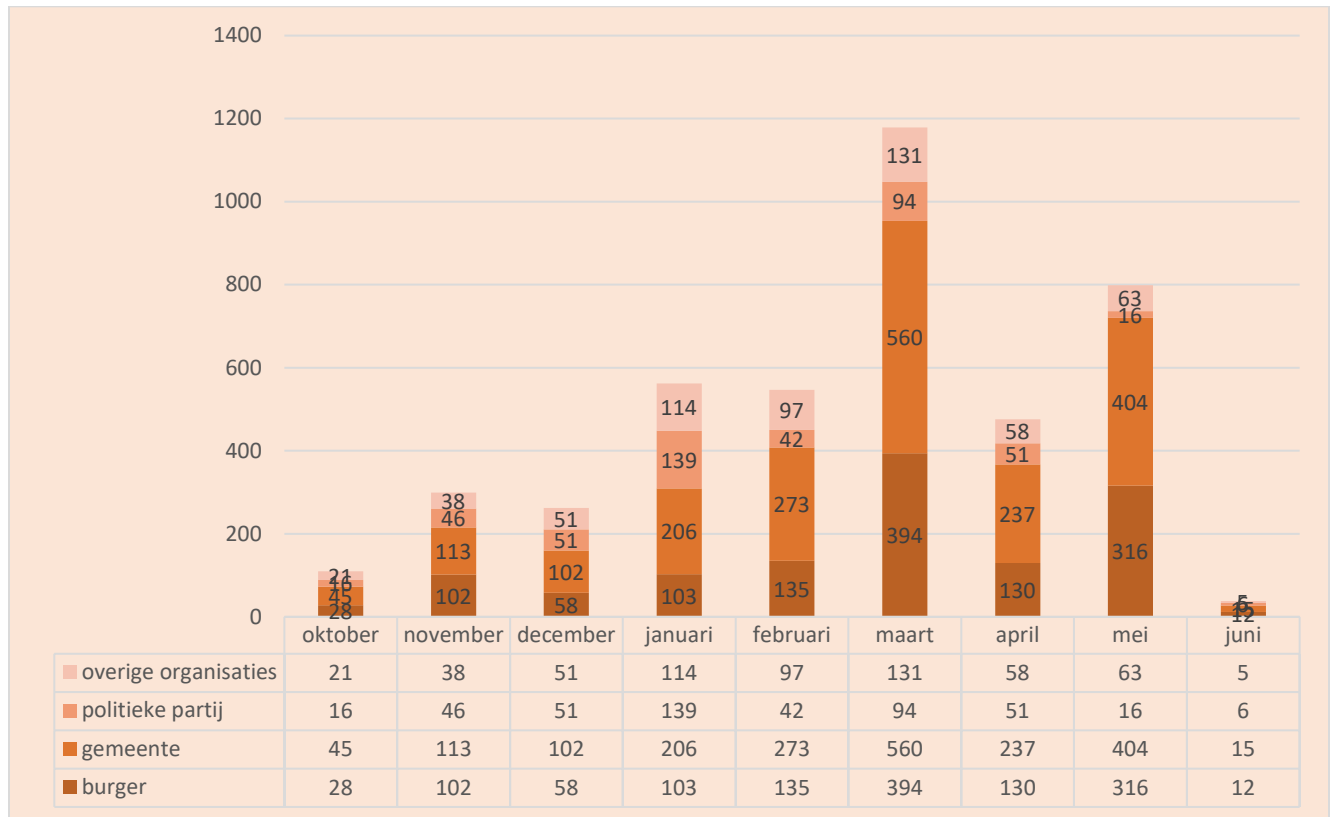
Categorie	Totaal aantal
Burger	1278
Gemeente	1955
Politieke partij	461
Overige organisaties	578

Grafiek 5: percentage vragen per categorie (%)



Uit de gegevens blijkt dat 1955 vragen gesteld zijn door gemeenten (45,8%) en 1278 vragen door burgers (29,9%). Politieke partijen hebben over de gehele periode gezien 461 vragen gesteld (10,8%). Veel vragen werden gesteld door waterschappen, te weten 253. Verder ging het om vragen van verschillende organisaties (119 vragen), provincies (68 vragen), stembureauleden (33 vragen), studenten (26 vragen), ambassades (15 vragen), andere overheidsinstanties (15 vragen), universiteiten (11 vragen), het Europees Parlement (9 vragen) en het Commissariaat van de Media (1 vraag). In totaal zijn er 578 vragen gesteld door waterschappen en overige organisaties (13,5%).

Grafiek 6: aantal vragen per categorie per maand



De meeste vragen van gemeenten en burgers zijn gesteld in de maanden maart (respectievelijk 560 en 393) en mei (respectievelijk 404 en 316). Politieke partijen hebben de meeste vragen gesteld in de maanden januari en maart, te weten 139 en 94.

5.1 Communicatiemiddel en onderwerp per categorie

Burgers

Burgers stelden een groot aantal vragen over de onderwerpen 'stemmen', te weten 312, en over 'stemmen bij volmacht', te weten 118. Van de overige vragen in deze categorie (348 vragen), wordt opgemerkt dat 230 ervan gesteld werden door één burger die bovendien in de regel niet het verkiezingsproces betroffen.

Het grootste deel van de vragen van burgers werden via de e-mail gesteld. Het gaat om meer dan de helft, te weten 793 (62,1%), 483 vragen werden via de telefoon gesteld (37,8%) en 2 vragen per brief (0,2%).

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

Tabel 4: burgers 2019

Communicatiemiddel	Aantal	Percentage
Totaal	1278	100%
Per telefoon	483	37,8%
Per e-mail	793	62,1%
Per brief	2	0,2%
Onderwerpen top-3	Aantal	Percentage
1. Overige	348	27,2%
2. Stemmen	312	24,4%
3. Stemmen bij volmacht	118	9,2%

Gemeenten

Gemeenten stelden de meeste vragen over de onderwerpen 'vaststellen en bekendmaken uitslag' (313 vragen) en 'Ondersteunende Software Verkiezingen' (288 vragen). Verder stelden zij 228 vragen over het onderwerp 'stembureau'. Veruit de meeste vragen van gemeenten kwamen telefonisch binnen, te weten 1417 (72,5%). Per e-mail werden 347 vragen gesteld (27,5%).

Tabel 5: gemeenten 2019

Communicatiemiddel	Aantal	Percentage
Totaal	1955	100%
Per telefoon	1417	72,5%
Per e-mail	538	27,5%
Per brief	0	0,0%
Onderwerpen top-3	Aantal	Percentage
1. Vaststellen en bekendmaken uitslag	313	16,0%
2. OSV	288	14,7%
3. Stembureau	228	11,7%

Politieke partijen

Nagenoeg de helft van de door politieke partijen gestelde vragen betrof het onderwerp 'kandidaatstelling' (212 vragen, 46,0%). Daarnaast stelde deze groep 67 vragen over 'OSV' (14,5%). Op de derde plek kwam bij deze groep het onderwerp 'registratieverzoeken' (53 vragen, 11,5%) Ook vragen van politieke partijen werden veelal telefonisch afgehandeld (336 vragen, 72,9%); 125 vragen werden per e-mail gesteld (27,1%).

Tabel 6: politieke partijen 2019

Communicatiemiddel	Aantal	Percentage
Totaal	461	100%
Per telefoon	336	72,9%
Per e-mail	125	27,1%
Per brief	0	0,0%
Onderwerpen top-3	Aantal	Percentage
1. Kandidaatstelling	212	46,0%
2. OSV	67	14,5%
3. Registratieverzoeken	53	11,5%

5.2 Vergelijking met eerdere verkiezingen

In de volgende tabellen (tabel 7 en 8) is het verloop van het aantal vragen per communicatiemiddel en per categorie van de verkiezingen van 2017, 2018 en 2019 te zien. Voor de Tweede Kamerverkiezing van 15 maart 2017 was het Informatiepunt actief van 14 november 2016 tot en met 31 maart 2017. Voor de gemeenteraadsverkiezingen en het raadgevend referendum over de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten van 21 maart 2018 was het Informatiepunt actief van 31 oktober 2017 tot en met 30 april 2018.

De percentages van de gestelde vragen per communicatiemiddel zijn voor de verkiezingen van 2017 en 2019 vrijwel gelijk. Bij de verkiezingen van 2018 liggen de percentages van het aantal vragen per communicatiemiddel verder uiteen. Opvallend is dat er in dat jaar een aanzienlijk aantal minder vragen gesteld werden per e-mail. Zowel bij de verkiezingen van 2017, 2018 en 2019 werden de meeste vragen gesteld per telefoon, respectievelijk 61,5%, 74,0% en 60,96%.

Tabel 7: Aantal vragen per verkiezing per communicatiemiddel

	Verkiezingen 2017		Verkiezingen 2018		Verkiezingen 2019	
Totaal	3622	100%	4541	100%	4272	100%
Per e-mail	1380	38,1%	1191	26,0%	1665	38,97%
Per telefoon	2229	61,5%	3350	74,0%	2604	60,96%
Per brief	13	0,4%	0	0,0%	3	0,07%

Tabel 8: Aantal vragen per verkiezing per categorie

	Verkiezingen 2017		Verkiezingen 2018		Verkiezingen 2019	
Totaal	3622	100%	4541	100%	4272	100%
Burgers	1503	41,0%	1081	24,0%	1278	29,9%
Gemeenten	1440	40,0%	2851	63,0%	1955	45,8%
Politieke partijen	498	14,0%	493	11,0%	461	10,8%
Overige organisaties	181	5,0%	117	4,0%	578	13,5%

De percentages van het aantal vragen dat door burgers, politieke partijen, gemeenten en overige organisaties is gesteld over de verkiezingen van 2017, 2018 en 2019, zijn erg uiteenlopend. Opvallend is dat de meeste vragen over de verkiezingen van 2017 van burgers kwamen, terwijl de meeste vragen over de verkiezingen van 2018 en die van 2019 afkomstig waren van gemeenten. Het percentage gestelde vragen afkomstig van politieke partijen is vrijwel gelijk gebleven. Over de verkiezingen van 2019 omvatte de categorie 'overige organisaties' meer vragen dan voorgaande jaren. Dit hangt samen met het grote aantal vragen van de verschillende waterschappen over de waterschapsverkiezingen van 20 maart 2019 (253 vragen).

6. Onderwerpen

Het Informatiepunt heeft de binnengekomen meldingen op onderwerp gerubriceerd. Enkele van de categorieën onderwerpen worden hieronder belicht.

Tabel 9: Rangschikking diverse onderwerpen

Onderwerp	Aantal	Percentage
Kandidaatstelling	559	13,1%
Overige	552	12,9%
Stemmen	543	12,7%
Vaststellen en bekendmaken uitslag	427	10,0%
OSV	415	9,7%
Stembureau	315	7,4%
Kiesgerechtigdheid	245	5,7%
Stemmen bij volmacht	233	5,5%
Registratieverzoeken	135	3,2%
Databank Verkiezingsuitslagen	133	3,1%
Incidenten	110	2,6%
Tussentijdse vervanging	87	2,0%
Centraal stembureau / Hoofdstembureau	74	1,7%
Informatievoorziening BZK	73	1,7%
Eerste Kamerverkiezing	63	1,5%
Vereisten lidmaatschap	44	1,0%
Herindelingsverkiezingen	42	1,0%
Toewijzen zetels aan kandidaten	40	0,9%
Stemmen buiten Nederland	35	0,8%
Website	34	0,8%
Tijdelijke vacatures	31	0,7%
Campagnevoering	28	0,7%
Eilandsraad en kiescollege	13	0,3%
Gemeenteraadsverkiezing	13	0,3%
Internationaal contact	8	0,2%
Digitalisering stemproces	6	0,1%
Samenwerking partijen	6	0,1%
Tweede Kamerverkiezing	4	0,1%
Afsplitsing	2	0,0%
Combinatie stemmingen	2	0,0%
Totaal	4272	100%

6.1 Kandidaatstelling

Met name de eisen aan de verschillende kandidaatstellingsbescheiden (ook wel “H-formulieren” genoemd) riepen vragen op. Die eisen zijn niet uitvoerig in de Kieswet neergelegd. Vooral de vraag of bij de instemmingsverklaringen (‘H 9’) een zogenoemde ‘natte handtekening’ moet worden vereist, sprong eruit, maar ook werden geregeld vragen over het door kandidaten te overleggen kopie-identiteitsdocument. Hier bleek in de praktijk verschillend mee te zijn omgegaan. In de beantwoording werd benadrukt dat het centraal stembureau voor de staten- dan wel waterschapsverkiezing zijn eigen beleidsafweging dient te maken. Daarbij werd als handvat geboden: hoe de Kiesraad hier in de hoedanigheid van centraal stembureau mee om pleegt te gaan. Ook werd gevraagd welke omissies – al

dan niet in het stadium van de voorinlevering² – moesten worden voorkomen om de vaststelling van een verzuim te voorkomen. Ook verdient het afleggen van ondersteuningsverklaringen (“H 4”) hier een bijzondere vermelding. Over de ter zake geldende wettelijke procedure woedden in menig gemeentehuis discussies.

In de categorie “Kandidaatstelling” vallen tot slot vragen op over het precieze tijdstip waarop de vastgestelde kandidatenlijsten onherroepelijk worden, alsook over de voorgeschreven bekendmaking en verspreiding ervan door de gemeente. Zodra de kandidatenlijsten op de mat waren gevallen, rezen bij burgers vragen over de vermelding van kandidaten op de kandidatenlijsten. Een deel van de belangstelling ging uit naar de woonplaats van kandidaten. Waar het Informatiepunt bij de gecombineerde verkiezingen veelal bevraagd werd over de zogeheten verklaringen van voorgenomen vestiging (“H 7”), die kandidaatstelling voor meerdere provincies mogelijk maakt, bleek in de aanloop naar de Europees Parlementsvierkiezing menigeen verbaasd te zijn over de mogelijkheid voor buiten EU-grondgebied woonachtige personen om zich voor die verkiezing kandidaat te stellen. Ook werd gevraagd hoe het kan dat sommige partijen bepaalde personalia van kandidaten, zoals het geslacht, hebben weggelaten in de door hen ingeleverde kandidatenlijst.

6.2 Overige

Zoals elders in deze rapportage is aangestipt, was een aanzienlijke hoeveelheid meldingen afkomstig van een burger die enkele malen per week e-mails stuurt naar een grote en tamelijk willekeurige groep publieke personen en organisaties. Het Informatiepunt maakte deel uit van de groep geadresseerden, maar de betreffende e-mails betroffen in de regel noch de verkiezingen, noch het kiesrecht. Een ander substantieel onderdeel van de categorie ‘Overige’ betrof vragen naar aanleiding van een bericht dat vanuit het Burgercomité in oktober 2018 naar een groot aantal gemeenten was verstuurd. Het Burgercomité vroeg in dat bericht de medewerking van gemeenten voor een te houden volksreferendum dat tegelijkertijd plaats zou moeten vinden met de provinciale statenverkiezingen en waterschapsverkiezingen op 20 maart 2019. Veel gemeenten vroegen de Kiesraad of ze daaraan hun medewerking dienden te verlenen.

6.3 Stemmen

Deze categorie omvat verder diverse vragen over het uitbrengen van de stem en de gang van zaken op de dag van stemming. In de weken vóór de verschillende verkiezingen ontving het Informatiepunt voornamelijk vragen van kiezers die aangaven nog geen stempas en/of kandidatenlijst te hebben ontvangen. Sommige kiezers vroegen zich af op welke wijze ze iemand konden machtigen, ook wanneer de stempas nog niet ontvangen was. Ook ontving het Informatiepunt veel vragen over het stemmen door kiezers met een verstandelijke dan wel lichamelijke beperking. In dat verband werd dikwijls de vraag gesteld hoe iemand die niet in staat is tot het invullen van een stembiljet dan wel een volmachtbewijs, toch zijn of haar stem kon uitbrengen. Meer in het algemeen bleek behoefte te bestaan aan toelichting op de procedure met betrekking tot 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 dan wel een gerechtelijk vonnis) kon worden gebruikt voor het uitbrengen van een volmachtstems.

Soms moest kiezers worden medegedeeld dat zij hun stem niet konden uitbrengen. Dat was bijvoorbeeld

² Centraal stembureaus faciliteren veelal de mogelijkheid van een voorinlevering, waarbij partijen informeel op potentiële verzuimen worden gewezen. Deze bestrijkt doorgaans een termijn variërend van enkele dagen tot enkele weken.

zo bij het in het ongereede raken van de kiezerspas dan wel het schriftelijk volmachtbewijs. Volgens de Kieswet kan dan immers niet nogmaals een kiezerspas/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 zgn. ‘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 vragen met betrekking tot de zogenoemde Y 32-registratie een uitzondering. Deze registratie is vereist voor in Nederland woonachtige kiezers met een andere EU-nationaliteit dan de Nederlandse, om in Nederland hun Europees kiesrecht te kunnen uitoefenen. Veel van deze ingezetenen vonden het vreemd dat zij voor bijvoorbeeld de waterschapsverkiezing ‘automatisch’ een stempas ontvangen, maar zich voor de Europees Parlementsverkiezing moesten registreren. Een aantal van hen kwam hier te laat, dat wil zeggen, na de dag van kandidaatstelling, achter. Vaak gaven betrokkenen te kennen hier op geen enkele wijze op te zijn geattendeerd door de gemeente, hetgeen op grond van de wet wel een gemeentelijke taak is.

Een aantal Europese kiezers vroeg zich af hoe en tot wanneer zij zich konden registreren, terwijl anderen zich juist afvroegen hoe zij zich konden uitschrijven, aangezien ze in de EU-lidstaat van herkomst van hun EU-kiesrecht gebruik wilden maken. Ook waren er meldingen van mensen die zowel van de EU-lidstaat van herkomst als van de EU-lidstaat van verblijf een stempas ontvingen. Hierover is de nodige media-aandacht geweest die tot een Kamerbrief³ heeft geleid. De hierin vervatte conclusie luidt dat Nederland op Europees niveau zijn best doet dit tegen te gaan, maar dat het systeem van gegevensuitwisseling tussen lidstaten – dat tweevoudig stemmen moet tegengaan – nog niet sluitend is. Tot slot werden door gemeenten vragen gesteld over de regels bij het Experiment Centrale Stemopneming.

6.4 Vaststellen en bekendmaken uitslag

Verschillende burgers en partijen informeerden naar de uitslagen van de verkiezingen in hun gemeente, provincie of waterschap, of zochten specifiekere informatie op stembureau- en kandidaatsniveau. Voor het eerst bestond voor gemeenten de verplichting om de processen-verbaal met de verkiezingsuitslagen niet alleen ‘op de ouderwetse manier’ ter inzage te leggen, maar ook om deze te publiceren op het internet. Hoewel de Kiesraad in het kader van de provinciale staten- en waterschapsverkiezingen formeel geen organisatorische rol heeft, publiceert hij wel de verkiezingsuitslagen op provinciaal- en waterschapsniveau.⁴ Dikwijls werd dan ook gevraagd wanneer deze publicatie kon worden verwacht.

³ Ollongren, K. (2019, 21 mei). Beantwoording schriftelijke vragen 2019Z09597 en vraag Vaste commissie Binnenlandse Zaken over dubbel stemmen [Kamerbrief]. Geraadpleegd: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/05/21/beantwoording-kamervragen-over-te-laat-ontvangen-stemdocumenten-door-kiezers-in-het-buitenland-en-reactie-over-dubbel-stemmen>

⁴ Dit betreft de processen-verbaal van betreffende stembureaus. Daarnaast worden door de Kiesraad verkiezingsuitslagen in compactere vorm opgenomen in de “Databank verkiezingsuitslagen”, te raadplegen via www.verkiezingsuitslagen.nl. Onderzoekers, en data-analisten en andere betrokken burgers geïnteresseerd in historische verkiezingsuitslagen werd gewezen op deze schat aan informatie.

Over het uitvoeringstechnische aspect van het nieuwe openbaarmakingsregime werden veel vragen gesteld door gemeenten zelf. Het was voor gemeenten niet altijd duidelijk welke stukken ze precies moesten publiceren, alsook op welke wijze en voor hoe lang en of de namen c.q. handtekeningen van stembureauleden wel of niet moesten worden weggelaten. Ook kwamen er vragen binnen van provincies, politieke partijen en gemeenten over mogelijke hertellingen en herstemmingen. Voor historische uitslagen werd verwezen naar de uitslagendatabank van de Kiesraad, te raadplegen op www.verkiezingsuitslagen.nl. Voor uitslagen op kandidaat- en stembureauniveau, werd verwezen naar de verschillende datasets op data.overheid.nl, alsook op de informatie die *Open State Foundation* ter beschikking heeft gesteld.

6.5 OSV

De tot deze categorie behorende vragen waren meer logistiek van aard. Met name gemeenten en provincies vroegen wanneer de Ondersteunende Software Verkiezingen (OSV) door de Kiesraad via de post zou worden verzonden en welke versie ze dienden te gebruiken. Ook kreeg het Informatiepunt vragen van politieke partijen naar aanleiding van de OSV-instructiebijeenkomsten voor politieke partijen, die in december in verschillende provincies werden georganiseerd. Vragen waren er voorts met betrekking tot het controleren van de stukken die voor de kandidaatstelling waren aangemaakt met behulp van OSV. Enkele vragen hadden betrekking op het gebruik van OSV en de handleiding die daarover was rondgestuurd door de Kiesraad. Tot slot was een behoorlijke hoeveelheid vragen technisch van aard en kon worden doorverwezen naar de speciale helpdesk die voor technische OSV-vragen in het leven is geroepen, de "IVU-helpdesk".

6.6 *Uitgelicht: het initiatief GeenPeil*

Rondom de Europees Parlementsverkiezing kwam een aanzienlijk aantal vragen binnen naar aanleiding een initiatief van GeenPeil om de verkiezingsuitslag zo nauwkeurig mogelijk in kaart te brengen, nog vóór het moment dat de laatste stembussen in de EU waren gesloten. Ondanks enkele nieuwsbrieven van het Ministerie in verband met dit initiatief, riep dit veel vragen op. Allereerst de vraag of het klopt dat de stemtotalen door de stembureauvoorzitters moeten worden medegedeeld en of dit ook op kandidaatsniveau dient te geschieden. Ten tweede bleken sommige stembureauleden niet gediend te zijn van het maken van film- en geluidsopnamen door vertegenwoordigers van GeenPeil. De voorzitter van het stembureau kan hier (enkel) tegen optreden als de orde in het stemlokaal wordt verstoord, bijvoorbeeld doordat stembureauleden worden gehinderd in hun werk.

6.7 *Incidenten*

Met name kort voor en op de dag van stemming vonden incidenten plaats. Een relatief groot aantal betrof verkeerde of niet bezorgde stempassen. Een ander incident betrof het ná bekendmaking van de definitieve verkiezingsuitslag ontdekken van kleine en minder kleine telfouten op stembureauniveau, bijvoorbeeld omdat de totalen van kandidaten waren omgewisseld. Soms werden meningsverschillen binnen een stembureau aan het Informatiepunt voorgelegd.

6.8 *'Tussentijdse vervanging', 'tijdelijke vacatures', en 'vereisten lidmaatschap'*

Vragen over deze onderwerpen hebben gemeen dat ze niet direct over de verkiezingen zelf gaan, maar over de periode die aanvangt bij de zeteltoewijzing na de verkiezingsuitslag. Het gaat onder andere over de toewijzing van zetels aan kandidaten en hun benoeming door het centraal stembureau, hun toelating tot het vertegenwoordigend orgaan en hun tussentijdse vervanging wegens ziekte, zwangerschap of het aanvaarden van een onverenigbare functie. Een ander voorbeeld betreft vragen van politieke partijen over de werking van de wettelijke zeteltoewijzing en of zij daarover van de Kieswet afwijkende afspraken (zoals zogenoemde bewilligingsverklaringen) kunnen maken. In de context van de provinciale

statenverkiezingen kwamen veel vragen binnen over het voorkomen van kandidaten op meerdere kandidatenlijsten van een politieke partij, en de lijstuitputting die hiervan mogelijk het gevolg is.

6.9 Uitgelicht: de Brexitkwestie

In het kader van de Europees Parlementsverkiezing kwamen veel vragen binnen over de kiesgerechtigdheid van Britse burgers die in Nederland wonen en de drie extra zetels die Nederland toekomen zodra de uittreding van het Verenigd Koninkrijk uit de EU definitief wordt. Zoals in paragraaf 6.12 nog wordt aangestipt, riep de mogelijkheid van een Brexit vragen op met betrekking tot de kiesgerechtigdheid van Britse onderdanen voor de waterschapsverkiezingen.

6.10 Stembureau

Bijzonder veel vragen die het Informatiepunt ontving, betroffen de verenigbaarheid van het stembureaulidmaatschap en de kandidatuur voor de desbetreffende verkiezing. Sommigen meenden dat deze combinatie reeds bij wet was verboden. Dit is niet het geval. Wel ligt er een wetsvoorstel dat dit beoogt en heeft de Kiesraad eerder geadviseerd terughoudendheid te betrachten bij het benoemen van stembureauleden die tevens kandidaat zijn. 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 is verbonden aan het zijn van stembureaulid. 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. De maatschappelijke roep om meer verantwoording en transparantie betekent een breuk met de relatieve anonimiteit die in het verleden kenmerkend was voor het stembureaulidmaatschap. Een sprekende voorbeeld betreft het feit dat processen-verbaal van stembureaus, waarop stembureauleden met naam en toenaam dienen te worden vermeld, sinds 1 januari 2019 op het internet moeten worden gepubliceerd. Veel stembureauleden moesten hieraan wennen.

6.11 Kiesgerechtigdheid

Het spreekt vanzelf dat een gecombineerde verkiezing met verschillende kiesgerechtigdheidsvereisten, de nodige vragen oproept. Deze werden dan ook meer dan eens gesteld. Met name wilden gemeenten zich ervan vergewissen of zij de wet en de nieuwsbrieven goed hadden geïnterpreteerd met betrekking tot de kiesgerechtigdheid 'geprivilegieerden' (in het kader van de waterschapsverkiezingen), Britse onderdanen (in verband met de Brexit) en genaturaliseerde vreemdelingen. Als vreemdelingen met terugwerkende kracht worden genaturaliseerd, tot een datum vóór de dag van kandidaatstelling, dan worden zij ook met terugwerkende kracht kiesgerechtigd voor een verkiezing waarvoor de Nederlandse nationaliteit als stemrechtscriterium geldt. De dag van kandidaatstelling, die relatief ver vóór de dag van stemming ligt, ervoeren een aantal burgers als een onnatuurlijke peildatum. Bijzondere vermelding verdienen in dat kader Nederlandse kiezers die zich kort na de dag van kandidaatstelling van de Europees Parlementsverkiezing in Nederland hadden gevestigd. Zij bleken veelal niet te weten dat de periode om een kiezerspas c.q. schriftelijke volmacht aan te vragen, voor kiezers die onder het 'Kiezers in het buitenland'-regiem vallen, aanmerkelijk langer is.⁵ Ook is het Informatiepunt in het kader van de provinciale statenverkiezingen benaderd door kiezers die nog niet kiesgerechtigd waren in hun nieuwe provincie, omdat zij daar pas (kort) na de dag van kandidaatstelling naartoe zijn verhuisd. Sommige Nederlanders vroegen zich tot slot af waarom zij niet per brief kunnen stemmen voor de provinciale statenverkiezing.

⁵ Dit voelt voor betrokkenen die na de dag van kandidaatstelling in Nederland vertoeven des te wranger, aangezien hun kiezerspas c.q. schriftelijk volmachtbewijs geen lange afstand hoeft af te leggen.

6.12 Uitgelicht: Nieuwe wetgeving

Het is het Informatiepunt opgevallen dat beduidend veel van de vragen aan het Informatiepunt samenhangen met recente dan wel beoogde wijzigingen in de Kieswet. Denk aan onderwerpen als de aangescherpte toegankelijkheidscriteria van stemlokalen, de verplicht gestelde internetpublicatie van processen-verbaal van verkiezingsuitslagen en het daarmee samenhangende feit deze niet meer hoeven te worden geparafeerd, alsook de veranderde kieswetgeving op het gebied van de vernietiging van verkiezingsbescheiden. Vragenstellers willen bijvoorbeeld zeker weten of de wet al was gewijzigd en/of welke implicaties betreffende wetswijziging precies heeft.

Inleiding

In 2019 zijn er tijdens drie verkiezingen in ruim 70 gemeenten experimenten gehouden met centraal tellen. Het betrof de gecombineerde verkiezingen voor de provinciale staten en de waterschappen in maart en de verkiezingen voor het Europees Parlement in mei. Centraal tellen houdt in dat het stembureau na afloop van de stemming een voorlopige telling op lijstniveau uitvoert en dat de volgende dag op een centrale locatie een telling op lijst- en kandidaatsniveau plaatsvindt. Die telling wordt uitgevoerd door uitgeruste krachten in een rustige sfeer zodat een nauwkeuriger resultaat verwacht wordt.¹

In haar brief aan de Tweede Kamer van 14 juni 2019 beoordeelt minister Ollongren van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de ervaringen met de experimenten met centraal tellen bij de verkiezingen voor provinciale staten en de waterschappen als positief.² Het oordeel van de minister is vooral gebaseerd op een evaluatie door onderzoeksbureau Kantar, dat hiervoor een groot aantal gemeenteambtenaren, tellers en leden van stembureaus heeft geënquêteerd. Van de ondervraagde ambtenaren meende 74% dat centraal tellen het telproces betrouwbaarder maakt.³

Het is opmerkelijk dat het effect van het centraal tellen niet kwantitatief is onderzocht. De opvattingen van gemeenteambtenaren en andere betrokkenen bij het telproces zijn zeker interessant, maar ook voor hen blijft het, bij gebrek aan cijfermatige onderbouwing, gissen wat het werkelijke effect van deze nieuwe vorm van tellen is. Hieronder wordt op kwantitatieve wijze het mogelijke effect van centraal tellen getoetst. Daarvoor worden de uitkomsten van de tellingen in gemeenten met en zonder centraal tellen vergeleken.

Vraagstelling

Het proces-verbaal van de telling van een stembureau en het eml bestand dat de software dat als hulpmiddel gebruikt wordt bij de vaststelling van de uitslag (Ondersteunende Software Verkiezingen, hierna: OSV) genereert nadat de gemeente de uitslagen van de stembureaus heeft ingevoerd, kent twee blokken uitslaggegevens die onafhankelijk van elkaar tot stand komen. Het eerste blok betreft het aantal toegelaten kiezers en het tweede blok het aantal ingeleverde stembiljetten. Het aantal toegelaten kiezers wordt vastgesteld door het aantal stempassen, volmachtbewijzen en kiezerspassen op te tellen en het aantal ingeleverde stembiljetten is de som van de geldige, ongeldige en blanco stemmen. Omdat de twee blokken onafhankelijk van elkaar worden vastgesteld, is een vergelijking een toets voor het bepalen van de zorgvuldigheid van de tellingen. Idealiter komen de totalen van de twee blokken uitslaggegevens overeen. Iedere kiezer krijgt immers voor elke ingeleverde stempas, volmachtbewijs of kiezerspas een stembiljet en steekt deze in de stembus. Afwijkingen kunnen tot stand komen doordat een kiezer per ongeluk meer stembiljetten ontvangt dan het aantal door hem ingeleverde stempassen of doordat een kiezer het stembiljet niet in de stembus steekt. Verschillen kunnen echter ook het gevolg zijn van schrijffouten bij het invullen van het proces-verbaal of van een foutieve telling.

Toetsing van de afzonderlijke blokken is op basis van de eml bestanden slechts beperkt mogelijk. Bij invoer van de uitslaggegevens accepteert OSV geen lijsttotaal dat niet overeenkomt met de som van de stemmen die op kandidaten zijn uitgebracht. Dit blok gegevens klopt rekenkundig dus altijd. Bij het blok toegelaten kiezers accepteert OSV wel dat het totaal niet overeenkomt met de som van de ingeleverde stempassen, volmachtbewijzen en kiezerspassen. Hier kunnen tenslotte, zoals hierboven omschreven, goede verklaringen voor zijn. Dit blok is daarmee wel kwetsbaarder voor verschrijvingen en verkeerde tellingen. Grote afwijkingen in de totalen tussen de beide blokken zijn meestal toe te schrijven aan schrijffouten in het blok toegelaten kiezers. Die schrijffouten bestaan vaak uit het invullen van gegevens in een verkeerde kolom.

¹ Brief minister aan de Tweede Kamer 14 juni 2019. Bijlage bij de brief, p. 2. De Europese verkiezingen zijn in deze evaluatie niet meegenomen.

² Brief minister aan de Tweede Kamer 14 juni 2019.

³ Brief minister aan de Tweede Kamer 14 juni 2019, p.3; Bijlage 7 Rapportage Kantar verkiezingen PS/WS (enquête onder gemeenten).

Methode en bronnen

Het onderzoek is gebaseerd op de eml-bestanden die door OSV worden gegenereerd. Die bestanden ontstaan doordat de gemeenten de uitslagen uit de papieren processen-verbaal van de stembureaus in OSV invoeren. Idealiter zouden de papieren processen-verbaal de basis voor dit onderzoek moeten vormen, maar dat stuit op vrijwel onoverkomelijke praktische bezwaren. Allereerst zijn veel processen-verbaal vernietigd en waar dat niet op grond van de wet hoeft is er geen orgaan dat over een archief met alle processen-verbaal beschikt. Ten tweede zou de verwerking van papieren processen-verbaal een zeer intensief werk zijn. Het is om deze redenen dat we ons baseren op de eml bestanden, waarbij we er van uitgaan dat de papieren processen-verbaal correct zijn ingevoerd in OSV. De stembureaus voor kiezers in het buitenland zijn, voor zover van toepassing, buiten beschouwing gelaten.

Vergelijking uitslaggegevens stembureaus tijdens de verkiezingen tussen 2014 en 2019

Alvorens het experiment centraal tellen wordt bekeken, wordt eerst de geconstateerde verschillen bij het stemmentellen bij negen verkiezingen tussen 2014 en 2019 bekeken.⁴ Het betreft twee gemeenteraadsverkiezingen, twee waterschapsverkiezingen, twee provinciale statenverkiezingen, twee verkiezingen voor het Europees Parlement en een verkiezing voor de Tweede Kamer. De uitkomsten zijn in tabel 1 opgenomen.

Tabel 1. Verschil tussen toegelaten kiezers en getelde stembiljetten per stembureau. Absolute aantallen en percentages. 2014-2019.

Absoluut										
	≥20	5-20	2-5	1	0	-1	-2-5	-5-20	>-20	Totaal
GR 2014	151	381	660	867	6333	355	189	92	11	9039
EP 2014	0	32	287	670	7856	337	123	22	0	9327
WS 2015	9	159	654	949	7002	591	400	102	6	9872
PS 2015	7	103	578	929	6740	524	304	78	2	9265
TK 2017	16	311	975	873	3953	264	182	87	7	6668
GR 2018	9	209	739	968	5565	689	402	110	8	8699
WS 2019	24	272	1019	1242	6182	866	568	143	9	10325
PS 2019	6	195	762	1072	5900	742	384	117	8	9186
EP 2019	2	32	387	848	7279	512	173	30	2	9265
Relatief (%)										
	≥20	5-20	2-5	1	0	-1	-2-5	-5-20	>-20	Totaal
GR 2014	2	4	7	10	70	4	2	1	0	100
EP 2014	0	0	3	7	84	4	1	0	0	99
WS 2015	0	2	7	10	71	6	4	1	0	101
PS 2015	0	1	6	10	73	6	3	1	0	100
TK 2017	0	5	15	13	59	4	3	1	0	100
GR 2018	0	2	8	11	64	8	5	1	0	99
WS 2019	0	3	10	12	60	8	6	1	0	100
PS 2019	0	2	8	12	64	8	4	1	0	99
EP 2019	0	0	4	9	79	6	2	0	0	100

De gegevens zijn in negen categorieën weergegeven. In de categorie 0 is het aantal toegelaten kiezers gelijk aan het aantal stembiljetten. In de categorie 1 is er één kiezer meer dan het aantal

⁴ 'Nauwkeurigheid van het stemmentellen' is hier als een containerbegrip gebruikt. De oorzaken voor niet-kloppende processen-verbalen kunnen namelijk, zoals hierboven uiteengezet, sterk uiteenlopen.

stembiljetten. In de categorie -1 is er een kiezer minder dan het aantal stembiljetten enzovoorts. In het bovenste deel van de tabel zijn de absolute aantallen stembureaus per categorie weergegeven en in het onderste deel de relatieve verdeling over de categorieën.

Opmerkelijk is dat er tussen 2014 en 2019 geen toename is in het aantal stembureaus zonder verschillen tussen de twee blokken (d.w.z. enerzijds het aantal toegelaten kiezers en anderzijds het aantal getelde stembiljetten) uitslaggegevens. Mogelijke verklaringen zouden kunnen zijn dat de opkomst bij de ene verkiezing veel hoger is dan bij de andere wat een effect kan hebben op de zorgvuldigheid van de telling of dat de stembiljetten bij de ene verkiezing veel groter zijn dan bij de andere, maar ook wanneer we daarmee rekening houden is er weinig ontwikkeling te constateren. Zo zijn de uitkomsten bij de Tweede Kamerverkiezing van 2017 wel duidelijk slechter dan bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2014 en 2019, maar daar staat tegenover dat de uitkomsten bij de Europese Parlementsverkiezingen van 2014 weer beter waren dan in 2019.

Een duidelijker patroon ontstaat wanneer we de verschillende soorten verkiezingen onderling vergelijken. Dan blijkt, geheel tegen de verwachting in, het percentage stembureaus zonder verschillen tussen de twee blokken uitslaggegevens telkens te zijn gedaald. Van 70% tot 64% bij de gemeenteraadsverkiezingen, van 84% tot 79% bij de verkiezingen voor het Europees parlement, van 71% tot 60% bij de waterschapsverkiezingen en van 73% tot 64% bij de provinciale statenverkiezingen. Dat is opmerkelijk, omdat de laatste jaren nogal wat maatregelen zijn genomen om het telproces te verbeteren zoals een verbeterde opleiding en toetsing van stembureauleden, betere telmethoden, meer transparantie en het experiment centraal tellen. De verwachting zou zijn dat de processen-verbalen minder afwijkingen zouden laten tussen de twee blokken uitslaggegevens.

Centraal tellen

Bij de verkiezingen in 2019 (provinciale staten, waterschappen en Europees parlement) is, net als in voorgaande jaren, een experiment gehouden met centraal tellen. Daaraan namen ruim 70 gemeenten deel. Het betrof zowel grote, middelgrote als kleine gemeenten. Bij centraal tellen worden in eerste instantie alleen de stembiljetten geteld, maar als wordt vastgesteld dat het totaal niet overeenkomt met het aantal toegelaten kiezers, dan worden de stempassen, volmachtbewijzen en kiezerspassen ook opnieuw geteld.⁵ De verwachting is dus dat in de gemeenten waar centraal is geteld, het aantal verschillen tussen de twee blokken uitslaggegevens geringer is dan in gemeenten waar niet centraal is geteld. Dat geldt zowel voor het aantal verschillen als voor de mate van afwijking. In de tabellen 2 tot 4 zijn de uitkomsten weergegeven. De indeling van de tabellen is dezelfde als die in tabel 1.

Tabel 2. Centraal tellen EP 2019 (72 gemeenten)

Absoluut										
	≥20	5-20	2-5	1	0	-1	-2-5	-5-20	>-20	Totaal
Met centraal tellen	1	4	72	179	1615	123	36	5	0	2035
Zonder centraal tellen	1	28	315	669	5664	389	137	25	2	7230
Totaal	2	32	387	848	7279	512	173	30	2	9265
Relatief (%)										
	≥20	5-20	2-5	1	0	-1	-2-5	-5-20	>-20	Totaal
Met centraal tellen	0	0,2	3,5	8,8	79,4	6,0	1,8	0,2	0	99,9
Zonder centraal tellen	0	0,4	4,4	9,3	78,3	5,4	1,9	0,4	0	100,1
Totaal	0	0,3	4,2	9,2	78,6	5,5	1,9	0,3	0	100,0

⁵ Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming artikel 34.

Bij de verkiezingen voor het Europees Parlement zijn in de gemeenten met centrale telling minder afwijkingen geconstateerd tussen het aantal toegelaten kiezers en het aantal getelde stembiljetten dan bij gemeenten zonder centrale telling. In het eerste geval was er in 79,4% van de stembureaus geen verschil en in het tweede geval in 78,3%. Hoewel centraal tellen een betere uitkomst opleverde dan in de stembureaus waarin 's avonds na afloop van de stemming werd geteld en dus aan de verwachting voldeed, is het verschil niet zodanig dat van een aanzienlijke verbetering kan worden gesproken.

Bij de verkiezingen voor de provinciale staten en de waterschapsverkiezingen was de verwachting dat centraal tellen meer positief verschil zou maken dan bij de verkiezingen voor het Europees parlement. Het betrof hier namelijk twee verkiezingen die gelijktijdig werden gehouden en waarbij de opkomst ook nog hoger was dan bij de Europese verkiezingen (56,2% tegen 41,9%). De belasting voor de stembureaus die na afloop van de stemming telden, was dus groter. De tabellen 3 en 4 laten echter een verrassende uitkomst zien. De stembureaus die centraal werden geteld, lieten duidelijk meer afwijkingen zien dan de stembureaus waar 's avonds werd geteld.

Tabel 3. Centraal tellen PS 2019 (73 gemeenten)⁶

Absoluut										
	≥20	5-20	2-5	1	0	-1	-2-5	-5-20	>-20	Totaal
Met centraal tellen	2	45	226	332	1456	241	123	32	2	2459
Zonder centraal tellen	4	150	536	740	4444	501	261	85	6	6727
Totaal	6	195	762	1072	5900	742	384	117	8	9186
Relatief (%)										
	≥20	5-20	2-5	1	0	-1	-2-5	-5-20	>-20	Totaal
Met centraal tellen	0,1	1,8	9,2	13,5	59,2	9,8	5,0	1,3	0,1	100,0
Zonder centraal tellen	0,1	2,2	8,0	11,0	66,1	7,4	3,9	1,3	0,1	100,1
Totaal	0,1	2,1	8,3	11,7	64,2	8,1	4,2	1,3	0,1	100,1

Tabel 4. Centraal tellen WS 2019 (76 gemeenten)

Absoluut										
	≥20	5-20	2-5	1	0	-1	-2-5	-5-20	>-20	Totaal
Met centraal tellen	10	88	319	398	1688	324	188	38	3	3056
Zonder centraal tellen	14	184	700	844	4494	542	380	105	6	7269
Totaal	24	272	1019	1242	6182	866	568	143	9	10325
Relatief (%)										
	≥20	5-20	2-5	1	0	-1	-2-5	-5-20	>-20	Totaal

⁶ In het bestand voor PS 2019 bleek achteraf de gemeente Breda te ontbreken. De gemeente Almere en Noordoostpolder zijn verwijderd omdat in de eml bestanden de gegevens omtrent de toegelaten kiezers ontbraken.

Met centraal tellen	0,3	2,9	10,4	13,0	55,2	10,6	6,2	1,2	0,1	99,9
Zonder centraal tellen	0,2	2,5	9,6	11,6	61,8	7,5	5,2	1,4	0,1	99,9
Totaal	0,2	2,6	9,9	12,0	59,9	8,4	5,5	1,4	0,1	100,0

Een voor de hand liggende verklaring ontbreekt voor het feit dat het percentage stembureaus waar geen verschil bestaat tussen het aantal toegelaten kiezers en de getelde stembiljetten bij centraal tellen lager is dan bij het tellen na afloop van de stemming. De frisse telploegen en het toezicht hadden andere uitkomsten doen verwachten.

De uitkomst van dit eerste kwantitatief onderzoek is dat de resultaten niet de conclusie staven dat centraal tellen het telproces betrouwbaarder maakt. Daarvoor zijn de effecten te marginaal of wijzen zelfs de andere richting uit. Het is denkbaar dat het gebrek aan duidelijke en positieve effecten van centraal tellen in ons onderzoek door andere factoren veroorzaakt wordt, maar de bevindingen geven naar het oordeel van de Kiesraad voldoende aanleiding om te adviseren nader kwantitatief onderzoek te doen naar de daadwerkelijke effecten van centraal tellen op de betrouwbaarheid van de verkiezingsuitslag. Nader onderzoek kan wellicht meer licht werpen op de oorzaken van de geconstateerde verschillen tussen centraal tellen en decentraal tellen. Uitbreiding van het onderzoek naar andere verkiezingsjaren waarin geëxperimenteerd werd met centraal tellen kan duidelijk maken of deze verschillen ook eerder zijn opgetreden.