



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG
2500EA20017

**Directoraat-generaal
Openbaar bestuur en
democratische rechtsstaat**

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Onze referentie
2025-0000534720

Datum 19 september 2025
Betreft Afschrift brief aan Voorzitter Tweede Kamer over
voorbereidingen verkiezingen 2025 en 2026

Bijgaand treft u aan een afschrift van mijn brief van heden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer over de voorbereidingen voor de Tweede Kamerverkiezing 2025 en de gemeenteraadsverkiezingen 2026, met bijlagen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

F. Rijkaart

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Classificatie
1	Brief Tweede Kamer over voorbereidingen verkiezingen 2025 en 2026	

**Directoraat-generaal
Openbaar bestuur en
democratische rechtsstaat**

Datum

Onze referentie
2025-0000534720



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

**Directoraat-generaal
Openbaar Bestuur en
Democratische Rechtsstaat**

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
Nederland

Onze referentie
2025-0000448960

Bijlage(n)
4

Datum 19 september 2025
Betreft Voorbereidingen Tweede Kamerverkiezing 2025 en
gemeenteraadsverkiezingen 2026

Op 29 oktober 2025 is de vervroegde Tweede Kamerverkiezing. Snel na deze verkiezing, op 18 maart 2026, vinden de gemeenteraadsverkiezingen plaats. Graag informeer ik u over de voorbereidingen en organisatie van deze verkiezingen.

Kiezers kunnen op beide dagen hun stem uitbrengen en daarmee de koers van ons land bepalen. Gemeenten zijn na de val van het kabinet hard aan de slag gegaan om de Tweede Kamerverkiezing (TK25) weer mogelijk te maken. Ook voor de Kiesraad, als centraal stembureau, is hier een grote rol weggelegd. Voor een vervroegde verkiezing is er minder voorbereidingstijd, wat de organisatie een extra uitdaging maakt. Dat de gemeenteraadsverkiezingen (GR26) snel volgen maakt dat ook de voorbereidingen hiervoor een krap tijdspad kennen. De organisatie loopt voorspoedig en ik heb geen signalen dat er complicaties zijn bij het organiseren van deze verkiezingen. Dat geeft vertrouwen dat deze verkiezingen weer ordentelijk zullen verlopen. Hieronder wordt op een aantal zaken rond de komende verkiezingen nader ingegaan. Uiteraard is er ook veel aandacht voor het tegengaan van risico's op buitenlandse beïnvloeding in het verkiezingsproces. Hierover is uw Kamer voor de zomer per brief geïnformeerd.¹

Extra vergoeding gemeenten TK25

Gemeenten hebben hun zorgen geuit over de kosten die het organiseren van opeenvolgende vervroegde verkiezingen in een korte tijd met zich meebrengt. Het kabinet stelt eenmalig 60 miljoen euro beschikbaar aan gemeenten voor de organisatie van de vervroegde Tweede Kamerverkiezing op 29 oktober. Het kabinet heeft hierover besloten na overleg met de VNG. Deze eenmalige vergoeding is aanvullend op de vergoeding die gemeenten jaarlijks via het Gemeentefonds krijgen voor de uitvoering van hun wettelijke taken bij het organiseren van verkiezingen. Met deze extra vergoeding wordt opvolging gegeven aan de motie Timmermans c.s.,² die verzoekt om financiële middelen voor gemeenten voor de vervroegde verkiezing, en de motie Kathmann en Chakor,³ die verzoekt te waarborgen dat vervroegde verkiezingen adequaat kunnen worden georganiseerd. Over het adequaat kunnen organiseren van deze verkiezing, naast de extra middelen die beschikbaar worden gesteld, heeft het ministerie van BZK

¹ Kamerstukken II 2024/25, 36 552, nr. 12

² Kamerstukken II, 2024/25, 36 760, nr. 3

³ Kamerstukken II, 2024/25, 36 552, nr. 11

regelmatig contact met gemeenten. Zoals hierboven aangegeven heb ik er, op basis van die gesprekken, vertrouwen in dat dit de gemeenten gaat lukken.

Directie Democratie en Bestuur

Onze referentie
2025-0000448960

Wervingscampagne stembureauleden

Stembureauleden en vrijwilligers zijn van groot belang in het goed laten verlopen van verkiezingen en dragen bij aan de toegankelijkheid, transparantie en het vertrouwen in het verkiezingsproces. Iedere verkiezing helpen ongeveer 100.000 mensen in heel Nederland bij de organisatie. Om meer jongvolwassenen te betrekken bij de democratie door te helpen bij verkiezingen, voert het ministerie van BZK een campagne voor het werven van stembureauleden voor verkiezingen. Hierdoor stimuleren we hun betrokkenheid bij de democratische samenleving. De wervingscampagne moet gemeenten ook extra ondersteunen bij het vinden van voldoende vrijwilligers.

Opkomst(bevordering)

In aanloop naar de verkiezingsdag wordt communicatie ingezet om kiesgerechtigden te informeren over de Tweede Kamerverkiezing. De publiekscampagne 'Elke Stem Telt' richt zich op het informeren van kiesgerechtigden over het belang van stemmen, met als doel hen te motiveren om hun stem uit te brengen. Deze campagne start begin oktober en loopt door tot en met de verkiezingsdag. Om de opkomst te bevorderen, richt de campagne zich specifiek op kiesgerechtigden die (nog) niet altijd stemmen, zoals situationele niet-stemmers en jongeren. De media-inzet omvat televisie, radio en(gerichte) online advertenties.

Vanaf oktober 2025 gaat Meta (het bedrijf achter Facebook en Instagram) geen politieke, electorale en maatschappelijke advertenties rondom het thema verkiezingen meer toestaan binnen de EU. Ook niet als de afzender de Rijksoverheid is. Dit beperkt de mogelijkheden voor betaalde promotie via sociale media en de mogelijkheden bepaalde doelgroepen via deze kanalen te bereiken. Om dit te compenseren worden naast de hierboven genoemde campagne en media-inzet alternatieve communicatiemiddelen ingezet om verschillende groepen kiezers te bereiken.

Dit gebeurt met de inzet van maatwerkcommunicatie gericht op jongvolwassenen, anderstaligen, laaggeletterden en mensen met een licht verstandelijke beperking. In het verspreiden van deze communicatie werkt het ministerie van BZK samen met belangrijke partners zoals belangenorganisaties en gemeenten. Daarnaast stelt het ministerie alle ontwikkelde campagne- en communicatiemiddelen beschikbaar aan medeoverheden en betrokkenen die bijdragen aan het informeren over de verkiezing en het bevorderen van de opkomst.

Toegankelijkheid

Stemgerechtigden moeten zo zelfstandig mogelijk hun stem kunnen uitbrengen. Dus ook mensen met een beperking en mensen met lage basisvaardigheden. Daarom is in samenspraak met belangenorganisaties en ervaringsdeskundigen het Actieplan toegankelijk stemmen opgesteld.⁴ In aanloop naar TK25 en GR26 worden acties uit het Actieplan uitgevoerd.

⁴ Kamerstukken II, 2024/25, 35165, nr. 89

Voor kiezers wordt bijvoorbeeld toegankelijke informatie over verkiezingen op Elkestemtelt.nl geplaatst. Om gemeenten te ondersteunen bij het toegankelijk maken van stemlokalen worden handreikingen hiervoor bij hen onder de aandacht gebracht. Daarnaast heeft het ministerie van BZK in het voorjaar van 2025 samen met de gemeente Amersfoort en de gemeente Stein een workshop over toegankelijke stemlokalen aan projectleiders verkiezingen gegeven. Verder geeft het ministerie weer subsidie aan de Stichting Prokkel om mensen met een licht verstandelijke beperking op stemlokalen onder begeleiding te laten meewerken. Het ministerie van BZK verleent ook weer subsidie om livestreams in Nederlandse gebarentaal over de verkiezingen te laten maken voor mensen die doof zijn.

Directie Democratie en Bestuur

Onze referentie
2025-0000448960

Verder is er een wetsvoorstel in de maak dat het mogelijk moet maken dat iedereen die hulp in het stemhokje nodig heeft door een stembureaulid geholpen kan worden. Hierdoor kunnen bijvoorbeeld mensen met een verstandelijke beperking of mensen die laaggeletterd zijn bijstand in het stemhokje krijgen. Op dit moment hebben alleen mensen met een fysieke beperking recht op hulp in het stemhokje. Het wetsvoorstel bijstand in het stemhokje ligt momenteel ter advisering bij de Raad van State. Dit wetsvoorstel zal dus nog niet gelden bij TK25 en GR26.

Om politieke partijen te helpen hun verkiezingsprogramma's toegankelijker en begrijpelijker te maken voor mensen met een beperking, heeft Ieder(in) in opdracht van het ministerie van BZK een panel van ervaringsdeskundigen en experts opgezet om politieke partijen hierover te adviseren. Alle politieke partijen hebben een uitnodiging ontvangen om zich aan te melden voor een advies op maat.

Wet Programmatuur verkiezingsuitslagen

Per 1 augustus 2025 zijn de Wet programmatuur verkiezingsuitslagen en het Kiesbesluit programmatuur verkiezingsuitslagen in werking getreden.⁵ Daarin wordt het gebruik van uitslagprogrammatuur verplicht gesteld en wordt de Kiesraad als beheerder verantwoordelijk voor de beschikbaarstelling, instandhouding, betrouwbare werking en beveiliging van de uitslagprogrammatuur. Ook worden in de regelgeving eisen gesteld aan de programmatuur zelf en aan het gebruik daarvan. De Kiesraad is klaar voor de uitvoering van de taak die met de nieuwe wet bij hem wordt neergelegd en informeert de gemeenten over wat dit voor hen betekent.

Bij de TK25 wordt ter ondersteuning van de uitslagvaststelling nog gebruik gemaakt van de Ondersteunende Software Verkiezingen 2020 (OSV2020). De Kiesraad ontwikkelt momenteel nieuwe uitslagprogrammatuur, die op den duur de huidige programmatuur, OSV2020, zal vervangen. Voorafgaand aan de ingebruikname van de nieuwe programmatuur zal uw Kamer daarover geïnformeerd worden. Daarbij zal ook worden stilgestaan bij de gemaakte keuzes voor de inrichting van die programmatuur.

⁵ Staatsblad 2024, 92; Staatsblad 2025, 172.

Wet Kwaliteitsbevordering uitvoering verkiezingsproces

Op 15 april 2025 heeft uw Kamer ingestemd met het wetsvoorstel Kwaliteitsbevordering uitvoering verkiezingsproces (Wkuv).⁶ Dit wetsvoorstel ligt nu ter behandeling in de Eerste Kamer.⁷ Het streven is dat de wet op 1 januari 2026 in werking zal treden, zodat deze bij de gemeenteraadsverkiezingen op 18 maart 2026 van toepassing is. Dit zou een uitbreiding van de rol van de Kiesraad betekenen bij de GR26. Voor de TK25 geldt deze nieuwe rol nog niet. De Kiesraad bereidt zich al geruime tijd voor op de nieuwe rol en is hier klaar voor. Bij de Europees Parlementsverkiezing 2024 heeft de Kiesraad ter voorbereiding al ondersteunende taken op zich genomen die geen wettelijke grondslag vergen, zoals het organiseren van inloopspreekuren voor gemeenten en het maken van factsheets. Dit zal ook voor TK25 gebeuren.

Directie Democratie en Bestuur

Onze referentie
2025-0000448960

De Kiesraad legt de wijze waarop hij, in zijn nieuwe rol, invulling geeft aan de samenwerking met de gemeenten en waterschappen vast in een plan. Dit plan wordt op dit moment afgestemd met vertegenwoordigers van de gemeenten en waterschappen. Na vaststelling, dit najaar, wordt het samenwerkingsplan openbaar gemaakt. Onderdeel van het samenwerkingsplan is het uitvoeringsplan, waarin de plannen voor een specifieke verkiezing worden vastgelegd. Voor de GR26 heeft de Kiesraad bijvoorbeeld speciale aandacht voor het ondersteunen van gemeenten bij hun rol als centraal stembureau. De GR26 is de eerste verkiezing waarbij gemeenten deze rol hebben, sinds de inwerkingtreding van de Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen (NPVV) in 2023. De Kiesraad en het ministerie van BZK hebben regelmatig contact over de voorbereidingen voor zowel de TK25 als de GR26.

Evaluatie verkiezingen

Iedere verkiezing wordt geëvalueerd met als doel te onderzoeken welke verbeteringen in het verkiezingsproces mogelijk zijn. In relatief korte tijd vinden er met TK25 en GR26 twee verkiezingen plaats. Iedere verkiezing wordt gedegen en vanuit verscheidene perspectieven geëvalueerd. Daartoe worden na de verkiezingen verschillende onderzoeken uitgevoerd, onder andere onder kiesgerechtigden en gemeenteamttenaren. Het gedegen uitvoeren van deze onderzoeken kost echter tijd. Tegelijkertijd moeten lessen die tijdens de verkiezing in oktober geleerd worden waar mogelijk mee worden genomen in de organisatie van de GR26. Hiertoe ontvangt uw Kamer in januari 2026 een verkorte evaluatie, met een focus op de eerste ervaringen bij de TK25 die van belang zijn voor de GR26. Een uitgebreide evaluatie van beide verkiezingen, inclusief de uitgevoerde onderzoeken, volgt na de GR26.

Experiment met het nieuwe stembiljet

Het experiment met het nieuwe stembiljet wordt voortgezet tijdens de TK25 in de gemeenten waar ook is geëxperimenteerd tijdens de verkiezing voor de leden van het Europees Parlement in 2024 (Alphen aan den Rijn, Boekel, Borne, Midden-Delfland en Tynaarlo). Continuïteit hierin is voor de kiezer van belang, deze gemeenten zijn hier al goed op voorbereid en een groot deel van hun inwoners is naar aanleiding van de Europees parlementsverkiezing in 2024 hierover al goed geïnformeerd. Bij de TK25 wordt het experiment niet opgeschaald. Gezien de

⁶ Kamerstukken II 2023/24, 36552

⁷ Kamerstukken I 2024/25, 36552, C

korte periode om nieuwe gemeenten voor te bereiden was dit niet realistisch. Het experiment zal bij de GR26 wél worden opgeschaald.

Directie Democratie en Bestuur

De evaluatie van dit tweede experiment verloopt via hetzelfde proces als bij het eerste experiment. Met deze brief wordt uw Kamer geïnformeerd over de opzet van het experiment, daartoe is ook de opzet van de evaluatie meegezonden. Na afloop van het experiment wordt de evaluatie gedeeld met uw Kamer. De onderwerpen waarop geëvalueerd wordt staan in het experimentenbesluit. Naar aanleiding van het eerste experiment zijn een aantal aanpassingen gedaan. Er worden alleen kwantitatieve onderzoeken onder kiezers en stembureauleden gedaan. In die onderzoeken worden vragen toegevoegd om het lerend vermogen te toetsen. Dit is nu mogelijk omdat het de tweede keer is dat met het nieuwe stembiljet wordt gestemd.

Onze referentie
2025-0000448960

Waarnemingsmissie OVSE-ODIHR

De OVSE-ODIHR⁸ heeft een voorverkenning (oftewel een Needs Assessment Mission) uitgevoerd in de periode van 14 tot en met 16 juli 2025. Het doel hiervan is de verkiezingsomgeving en de voorbereidingen voor de verkiezing te beoordelen. Gebaseerd op deze voorverkenning is door de verkenners advies uitgebracht aan de OVSE-ODIHR een waarnemingsmissie bij de TK25 in te zetten. Het verslag is op 2 september 2025 gepubliceerd.⁹

De OVSE-ODIHR ziet in Nederland een hoge mate van vertrouwen in het verkiezingsproces, de mogelijkheid van kandidaten om op gelijke basis campagne te voeren en het verloop van de verkiezingsdag. Tegelijkertijd merkt de OVSE op dat de meeste gesprekspartners een mogelijke waarnemingsactiviteit voor de komende verkiezing verwelkomen, waarbij zij benadrukken dat een onafhankelijke externe beoordeling zou kunnen bijdragen aan verdere verbeteringen van het verkiezingsproces. Op basis van deze bevindingen wordt aanbevolen om bij de TK25 een team van verkiezingsdeskundigen in te zetten om het verkiezingsproces te beoordelen. Bij dit advies wordt verwezen naar de volgende punten: het sterk gepolariseerde politieke klimaat, de lopende hervorming van de wetgeving inzake campagnefinanciering en het toezichtstelsel (waaronder de Wet financiering politieke partijen en de Wet politieke partijen) en de beoordeling van de weerbaarheid van de organisatie van de verkiezingen.

Evaluatie NPVV

De Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen (NPVV) is op 1 januari 2023 in werking getreden. De NPVV is daarmee van kracht geweest bij de provinciale staten- en waterschapsverkiezingen in 2023, de Tweede Kamerverkiezing in 2023 en de Europees Parlementsverkiezing in 2024. Naar aanleiding van de evaluaties van de verkiezingen in 2023 is door mijn ambtsvoorganger toegezegd om na de Europees Parlementsverkiezing 2024 een beleidsevaluatie van de NPVV uit te voeren.¹⁰

⁸ Het Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE).

⁹ <https://www.osce.org/odihr/elections/netherlands/597007>

¹⁰ Kamerstukken II, 2023/24, 35165, nr. 73

De beleidsevaluatie is uitgevoerd door een onafhankelijk onderzoeksbureau en als bijlage bij deze brief gevoegd. Met de Kiesraad, de VNG en NVVB is afgesproken dat we de komende periode werken aan de opvolging van de aanbevelingen.

Directie Democratie en Bestuur

Onze referentie
2025-0000448960

Informatie over volmachten en over melden signalen van ronselen

Met de wet aanscherping strafbaarstelling ronselen worden de strafbepalingen in de Kieswet aangescherpt. Hierdoor wordt het eenvoudiger om ronselen van volmachtstemmen aan te pakken. Dit wetsvoorstel is reeds door de Tweede Kamer aangenomen en op dit moment in behandeling bij de Eerste Kamer. Het wetsvoorstel is nog niet van kracht bij de TK25. Wel is het streven het wetsvoorstel in werking te laten treden voor de GR26. In het kader van dit wetsvoorstel verzoekt de aangenomen motie-Chakor¹¹ de regering *aan te sluiten bij bestaande meld- en adviespunten waar informatie en advies over de grenzen van volmachtverlening verkregen kan worden en waar signalen van ronselen kunnen worden gemeld*. Vooruitlopend op de TK25 voer ik deze motie al uit.

Het ministerie van BZK zet zich doorlopend in voor duidelijke communicatie over volmachtverlening, omdat dit bijdraagt aan een goed gebruik van volmachten. Zo zijn de teksten op bijvoorbeeld de stempas dit jaar onderzocht en aangepast voor betere begrijpelijkheid. Ook op www.elkekestemtelt.nl is informatie beschikbaar over wat ronselen van volmachtstemmen is en waar aangifte hiervan gedaan kan worden.¹² Voor elke verkiezing stelt het ministerie een communicatietoolkit samen voor gemeenten met heldere informatie voor kiezers over het verlenen en uitoefenen van volmachten.

De Kiesraad en gemeenten zijn belangrijke aanspreekpunten voor vragen en advies over volmachtverlening. De Kiesraad verschaft op zijn website en via het Informatiepunt Verkiezingen informatie over verantwoorde volmachtverlening en over misbruik van volmachten ofwel ronselen. De Kiesraad geeft ook informatie over de mogelijkheid voor burgers en partijen om de gemeente te attenderen op twijfelachtige situaties en hoe en waar aangifte kan worden gedaan. De Kiesraad is zelf geen meldpunt voor ronselpraktijken en doet geen aangifte voor burgers of gemeenten.

Omdat signalen van ronselen bij de politie in de betreffende gemeente gemeld moeten worden, informeert het ministerie van BZK gemeenten via onder andere nieuwsbrieven over hoe zij hun inwoners kunnen wijzen op waar informatie over volmachten en ronselen kan worden gevonden en waar zij aangifte kunnen doen van (signalen van) ronselen.

Verduidelijken kanalen voor klachten, vragen en opmerkingen

De aangenomen motie-Van Waveren¹³ verzoekt de regering *de toegang tot de Kiesraad voor klachten over het verkiezingsproces te verduidelijken, zodat er helderheid is over welke signalen aanleiding kunnen zijn voor het geven van een procesaanwijzing en onder welke voorwaarden en afwegingscriteria dit kan worden gedaan*. Het wetsvoorstel kwaliteitsbevordering uitvoering verkiezingsproces is op dit moment in behandeling bij de Eerste Kamer en nog niet van kracht bij de

¹¹ Kamerstukken II, 2024/25, 36571 nr. 13

¹² <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/verkiezingen/vraag-en-antwoord/ronselen-volmachtstemmen>

¹³ Kamerstukken II 2024/25, 36552 nr. 8

TK25. Wel streef ik ernaar dat het wetsvoorstel van kracht is bij de GR26, zodat de Kiesraad dan zijn nieuwe taken en bevoegdheden kan uitoefenen.

Directie Democratie en Bestuur

Er zijn verschillende kanalen voor kiezers om opmerkingen te maken tijdens het verkiezingsproces. Bij het stembureau, gemeentelijk stembureau of het centraal stembureau kunnen deze worden opgenomen in het proces-verbaal. Bij het centraal stembureau kan ook een melding gemaakt worden van een vermeende fout in een proces-verbaal. Daarnaast zijn er zaken die onder de directe verantwoordelijkheid van de gemeente vallen en daar gemeld kunnen worden, zoals het niet ontvangen van een stempas of de toegankelijkheid van stemlokalen. Het Informatiepunt Verkiezingen van de Kiesraad beantwoordt vragen van gemeenten, politieke partijen en kiezers over de (organisatie) van verkiezingen. Op de site van de Kiesraad en op www.elkestemtelt.nl worden kiezers geïnformeerd over waar zij terecht kunnen met vragen of opmerkingen.

Onze referentie
2025-0000448960

Termijnen vervroegde verkiezingen

Uw Kamer heeft de motie-Timmermans c.s.¹⁴ aangenomen, ingediend bij het debat over de ontstane politieke situatie, die de regering verzoekt te verkennen welke mogelijkheden er zijn om de termijnen voor tussentijdse verkiezingen te verkorten. Daartoe vraag ik de Kiesraad om advies over hoe vervroegde verkiezingen sneller georganiseerd kunnen worden, welke keuzes daarbij moeten worden gemaakt, en welke belangen daarbij een rol spelen. Daarbij is voorgesteld het advies in twee delen uit te voeren: 1) het inzichtelijk maken van keuzemogelijkheden en de belangenafweging die daarbij een rol speelt. 2) verdieping op de uitvoeringsconsequenties en wat er nodig is om een eventuele verkorte procedure uit te voeren.

In opdracht van het ministerie van BZK heeft Henk van der Kolk (Universiteit Twente en Universiteit van Amsterdam) onderzoek gedaan naar de termijnen van het verkiezingsproces, ook in vergelijking met andere landen. Eind 2024 is dit onderzoek gepubliceerd.¹⁵ Het onderzoek is als bijlage bij deze brief bijgevoegd en zal door de Kiesraad worden betrokken bij het advies.

MKBA Elektronisch tellen

De maatschappelijke kosten en baten analyse (MKBA) voor elektronisch tellen van stembiljetten is afgerond. De rapportage is met deze brief meegestuurd. De onderzoekers concluderen dat elektronisch tellen op dit moment geen kostenefficiënte oplossing is voor de uitvoerbaarheid van het telproces van alle gemeenten in Nederland. Uit de analyse komt naar voren dat de baten alleen onder specifieke omstandigheden hoger zijn dan de kosten en ook dan zijn de verschillen klein.

Naast de kosten-baten analyse wijzen de onderzoekers erop dat elektronische telapparatuur de waarborgen voor het verkiezingsproces onder druk kan zetten. Elektronisch tellen is minder transparant dan handmatig tellen, waardoor een handmatig controleprotocol altijd onderdeel van het proces zal moeten blijven. Ook wijzen de onderzoekers erop dat de controleerbaarheid en integriteit onder druk komt te staan en cyberdreigingen als hacking en manipulatie nooit volledig

¹⁴ Kamerstukken II 2025/26, 36 760, nr. 24

¹⁵ <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/2025/01/30/onderzoek-tussen-val-en-verkiezingen>

kunnen worden uitgesloten. Daarom zullen uitgebreide *checks en balances* nodig zijn om te kunnen vaststellen of een elektronische telling betrouwbaar is. De onderzoekers doen enkele aanbevelingen over het vervolg en wijzen erop de invoering van het nieuwe stembiljet eerst af te wachten.

Directie Democratie en Bestuur

Onze referentie
2025-0000448960

Een voorwaarde voor het elektronisch tellen van stembiljetten is de invoering van een kleiner stembiljet, waar momenteel mee geëxperimenteerd wordt. Het is niet mogelijk om elektronisch te tellen met het huidige, grote stembiljet. Bij een besluit over de invoering van het nieuwe stembiljet zal tevens bezien moeten worden of vervolgstappen richting elektronisch stemmen op dat moment opportuun geacht worden.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

F. Rijkaart

Experimenten met het stembiljet Model 2

Evaluatieplan

Versie: 28 augustus 2025

Inhoudsopgave

1 Inleiding.....	3
2 Doel evaluatie.....	3
3 Overzicht te evalueren punten en wijze van evalueren	4
4 Opzet en uitvoering van de onderzoeken onder kiezers en stembureauleden	7
5 Opzet en uitvoering van de onderzoeken onder betrokken gemeenten en leveranciers .	8
Bijlagen	9
Bijlage I. Vragenlijst kwantitatief onderzoek onder kiezers experimenteergemeenten	9
Bijlage II. Vragenlijst kwantitatief onderzoek onder kiezers referentiegemeenten.....	13
Bijlage III. Vragenlijst kwantitatief onderzoek onder kiezers die hebben gestemd met behulp van de stemmal voor blinde en slechtziende kiezers.	16
Bijlage IV. Vragenlijst kwantitatief onderzoek onder stembureauleden experimenteergemeenten	21
Bijlage V. Vragenlijst kwantitatief onderzoek onder stembureauleden referentiegemeenten	26
Bijlage VI. Gespreksleidraad voor interview gemeente na de verkiezing	30

1 Inleiding

Het stembiljet bij verkiezingen is groot en daardoor lastig te gebruiken. Daarom werkt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) sinds 2012 aan de ontwikkeling van een nieuw, kleiner stembiljet.

Tijdens de verkiezing van het Europees Parlement op 6 juni 2024 is voor de eerste keer een experiment gehouden met een nieuw model stembiljet: het stembiljet met partijlogo's en kandidaatnummers. Dit gebeurde in vijf gemeenten. Kiezers brachten daar hun stem uit met dit nieuwe stembiljet. Anders dan bij een test tellen de uitgebrachte stemmen mee voor de uitslag.

Het doel van een experiment is om zichtbaar te maken hoe een nieuw model stembiljet in de praktijk werkt voor kiezers, stembureauleden, gemeenten en leveranciers van verkiezingsmaterialen. In aanloop naar, tijdens en na afloop van deze verkiezingen is daarom uitgebreid onderzoek gedaan onder kiezers, stembureauleden en tellers en de verkiezingsteams van de 'experimenteergemeenten': wat vonden zij van het nieuwe stembiljet? De resultaten van dit onderzoek zijn op [18 november 2024 naar de Tweede Kamer gestuurd](#).¹

In de brief bij het evaluatierapport heeft de minister aangekondigd dat zij voornemens is om bij een volgende verkiezing opnieuw een experiment te houden. Aanvankelijk werd rekening gehouden met een volgend experiment tijdens de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2026. Door de tussentijdse Tweede Kamerverkiezing van 29 oktober 2025 is dat nu eerder. In verband met de benodigde voorbereidingstijd, zal tijdens deze vervroegde Tweede Kamerverkiezing alleen in de gemeenten die al eerder meededen met het experiment worden gestemd met het nieuwe stembiljet. Net als het eerste experiment, wordt ook het tweede experiment uitgebreid geëvalueerd. In dit document staat een toelichting op de uit te voeren onderzoeken ten behoeve van die evaluatie.

De onderzoeken in het kader van de evaluatie vinden plaats in aanloop naar, tijdens en binnen enkele dagen na afloop van de verkiezing van de Tweede Kamer op 29 oktober 2025. Bij de evaluatie zijn dezelfde gemeenten betrokken als bij het eerste experiment:

- vijf experimenteergemeenten – daar wordt gestemd met het nieuwe stembiljet.
 - vijf referentiegemeenten - daar wordt gestemd met het huidige stembiljet.
- Onderzoeksresultaten uit de referentiegemeenten dienen om de resultaten uit de experimenteergemeenten mee te kunnen vergelijken.

Om een goed vergelijk te kunnen maken tussen beide experimenten, worden dezelfde onderzoeksmethodes ingezet. Het rapport van 18 november bevat een uitgebreide beschrijving van de bij [het eerste experiment ingezette onderzoeksmethodes](#). In deze memo staat toegelicht op welke punten het onderzoek uit te voeren op 29 oktober afwijkt.

2 Doel evaluatie

De evaluatie moet net als na het eerste experiment inzicht geven in:

1. de effecten van het stemmen met het nieuwe stembiljet op de wijze waarop de kiezer zijn stem uitbrengt;
2. de effecten van het stemmen met het nieuwe stembiljet op hoe kiezers het nieuwe stembiljet ervaren, met name waar het gaat om de relatie tussen kiezer en gekozene;
3. de bruikbaarheid en de effecten van de ingezette middelen en materialen;
4. de effecten van het gebruik van het nieuwe stembiljet op de uitvoerbaarheid voor stembureauleden en gemeenten;

¹ Kamerstukken II, 2024/25, 35455, nr. L

5. de organisatorische consequenties van het gebruik van het nieuwe stembiljet;

2.1 Wat is anders in het tweede experiment

Omdat het nu om een tweede experiment gaat, moet de evaluatie ook inzicht geven in het lerend vermogen en ontwikkelingen in de tijd: zijn er veranderingen als kiezers vaker met het nieuwe stembiljet stemmen? En wat is het lerend vermogen van stembureauleden, verkiezingsteams van gemeenten en leveranciers in gemeenten waar al eerder werd gestemd met het nieuwe stembiljet? Bovendien wil het ministerie van BZK kijken naar de wijze waarop het stemmen met het nieuwe stembiljet door (verschillende doelgroepen) kiezers wordt ervaren. Aanvullend op de eerdere onderzoeken die zijn uitgevoerd tijdens de verschillende testen en het experiment.

3 Overzicht te evalueren punten en wijze van evalueren

De minister van BZK heeft in het Tijdelijk experimentenbesluit de criteria voor de evaluatie van het experiment opgenomen. In de parlementaire behandeling van de Tijdelijke experimentenwet nieuwe stembiljetten en het schriftelijk overleg naar aanleiding van de voorhang het Tijdelijk experimentenbesluit zijn deze criteria ook met de Tweede en de Eerste Kamer besproken en aangevuld waar nodig.

In onderstaand overzicht staan deze criteria en de wijze waarop informatie daarover wordt verzameld. Ook is aangegeven of een vergelijking met het eerste experiment wordt gemaakt, en of er wijzigingen zijn ten opzichte van het eerste experiment.

Wat evalueren (op basis van artikel 18 Tijdelijk experimentenbesluit)	Hoe evalueren	Welke gemeenten	Vergelijk met 1e experiment?
1 Of en in welke mate het tellen van de stembiljetten is versneld	Waarnemers die teltijden bijhouden en registreren, en die eventuele observaties vastleggen. Zie paragraaf 5.1	Experimenteer Referentie	Nee, tijdens eerste experiment niet goed gemeten
2 Of en in welke mate de stembureauleden het tellen van de nieuwe stembiljetten eenvoudiger vonden dan het tellen van de huidige stembiljetten	Online enquête onder stembureauleden na afloop van de verkiezing.	Experimenteer Referentie	Ja
3 Totaal aantal ongeldige stemmen	De stembureauleden noteren dit op het proces-verbaal.	Experimenteer Referentie	Ja
4 Aantal ongeldige stemmen per reden 5 Hoe vaak om een nieuw stembiljet verzocht	Stembureauleden noteren dit op een bijlage bij het proces-verbaal. <i>NIEUW: bij reden 'niet bestaande kandidaat' ook noteren: hoe vaak is sprake van keuze voor partij en kandidaat met hetzelfde nummer.</i>	Experimenteer	Ja, deels
6 De waardering van de kiezer voor 'het gemak van het gebruik van het stembiljet in het stemhokje' [<i>Hieronder wordt mede verstaan de ervaring met het (kleinere) formaat en met logo's op het stembiljet.</i>] 7 De waardering van de kiezer voor het gebruik van het boekje met de lijsten met kandidaten in het stemhokje	Enquête onder kiezers direct bij uitloop van het stemlokaal (op de dag van de verkiezing) in een aantal stemlokalen per gemeente.	Experimenteer Referentie	Ja
8 De wijze waarop de kiezer zijn keuze bepaalt voor een kandidaat van een lijst met behulp van het overzicht van de kandidatenlijsten	Enquête onder kiezers direct bij uitloop van het stemlokaal (op de dag van de verkiezing) in een aantal stemlokalen per gemeente.	Experimenteer Referentie	Ja
9 De perceptie van de kiezer over de waarborging van zijn stemgeheim	Enquête onder kiezers direct bij uitloop van het stemlokaal (op de dag van de verkiezing) in een aantal stemlokalen per gemeente.	Experimenteer Referentie	Ja

10 De tijd die de kiezer nodig heeft om in het stembokje zijn keuze te bepalen [<i>onder 'het bepalen van de keuze' wordt verstaan het bepalen van de kandidaat van zijn keuze aan de hand van het overzicht van kandidaten, en het invullen van het stembiljet</i>]	Door het verrichten van tijdsmetingen van de tijd dat een kiezer in het stembokje staat in een aantal stemlokalen per gemeente.	Experimenteer Referentie	Deze meting vervalt. Tijdens het vorige experiment zijn geen significante verschillen geconstateerd.
11 De waardering van de kiezer voor de uitleg en het oefenmateriaal	Enquête onder kiezers direct bij uitloop van het stemlokaal (op de dag van de verkiezing) in een aantal stemlokalen per gemeente.	Experimenteer	Ja
11 De waardering van de stembureauleden voor het instructiemateriaal	Online enquête na afloop van de verkiezing onder stembureauleden.	Experimenteer	Ja
12 De omstandigheden waaronder het experiment heeft plaatsgevonden	Beschrijving feitelijke situatie, onder andere over opkomstcijfers, historische resultaten in de gemeenten, locatie en voorzieningen rond het stemmen en afnemen van enquêtes.	Experimenteer Referentie	Ja
13 De kosten van het organiseren van een experiment	Gemeenten en leveranciers brengen samen met het ministerie van BZK in kaart of de kosten voor verschillende onderwerpen anders zijn. Daarin wordt ook onderscheid gemaakt in eenmalige en structurele kosten.	Experimenteer	Ja
14 De organisatorische consequentie voor het verkiezingsproces van het gebruik van het nieuwe stembiljet	Voor gemeenten en leveranciers van stembescheiden wordt de input verzameld door middel van evaluatiegesprekken. Daarnaast worden de stembureauleden ook bevraagd over de organisatorische consequenties voor bijvoorbeeld het tellen.	Experimenteer	Ja
15 In hoeverre de (als prototype) ontwikkelde hulpmiddelen, zoals de mal voor de stembiljetten, in de praktijk van een echte verkiezing bruikbaar zijn voor de kiezers.	Enquête bij kiezers die gebruik hebben gemaakt van een mal	Experimenteer	Ja

4 Opzet en uitvoering van de onderzoeken onder kiezers en stembureauleden

4.1 Overzicht in te zetten kwantitatieve onderzoeken

Belangrijk doel van het evaluatieonderzoek is om representatieve uitspraken te kunnen doen over een grotere groep kiezers. Hiervoor is het belangrijk dat er een representatieve steekproef wordt gehouden onder kiezers. Daarmee worden cijfermatige inzichten opgehaald, waarbij ook groepen met elkaar kunnen worden vergeleken. De methode die voor deze evaluatie wordt gebruikt is enquête.

Om een goede vergelijking te kunnen maken tussen het eerste en tweede experiment, worden tijdens het tweede experiment kwantitatieve onderzoeken uitgevoerd die qua opzet en omvang vergelijkbaar zijn met de onderzoeken die zijn uitgevoerd tijdens het eerste experiment. Het gaat om:

- Een een-op-een-enquête onder minimaal 400 kiezers² per gemeente direct bij de uitloop uit het stemlokaal als ze hebben gestemd. Dit gebeurt in experimenteer- én referentiegemeenten, zoveel mogelijk op dezelfde locaties als bij het eerste experiment.
- Een online enquête onder minimaal 70%³ van de stembureauleden die wordt uitgezet in de dagen na de verkiezing. Bij experimenteer- en referentiegemeenten.
- Analyse uitslagen en processen verbaal bij experimenteer- en referentiegemeenten.

4.2 Wat is anders t.o.v. vorige experiment

- Bij het tweede experiment vinden **geen kwalitatieve onderzoeken onder kiezers en stembureauleden** plaats. Bij het eerste experiment werden kiezers en stembureauleden geworven om na afloop deel te nemen aan (online) focusgroepgesprekken. Deze gesprekken dienden om dieper in te kunnen gaan op bepaalde bevindingen. Naar aanleiding van de evaluatie is een aantal middelen aangepast, en deze aanpassingen zijn in januari nogmaals kwalitatief getest. Nieuwe focusgroepgesprekken zijn niet nodig, omdat deze niet tot nieuwe inzichten zullen leiden.
- In overleg met belangenorganisaties wordt onderzocht of **nader kwalitatief onderzoek onder blinde en slechtziende kiezers** nodig is. Voorstel is om dat onderzoek, als nodig, in de vorm van 1-op-1 nabeel gesprekken te doen.
- **De vragenlijsten voor de kwantitatieve onderzoeken worden aangepast** of uitgebreid. Doel van het tweede experiment is om het lerend vermogen onder kiezers in kaart te brengen. Daarvoor is het nodig een beperkt aantal aanvullende vragen te stellen.

² 400 ingevulde vragenlijsten zijn nodig om een betrouwbaarheidspercentage van 95% te realiseren.

³ een responspercentage van 70% is van belang voor de betrouwbaarheid en representativiteit.

5 Opzet en uitvoering van de onderzoeken onder betrokken gemeenten en leveranciers

Het onderzoek onder betrokken gemeenten en leveranciers is vergelijkbaar met de onderzoeken die tijdens het eerste experiment plaatsvonden. Het gaat om:

- Inventariseren openbare data en informatie (denk aan informatie over aantal kiesgerechtigden, opkomstpercentage, aantal stembureaus, aantal stembureauleden, bestaande processen en draaiboeken, etc.)
- Individuele gesprekken met projectleiders verkiezingen en communicatieadviseurs. Hiervoor is een gespreksleidraad opgesteld over de financiële en organisatorische aspecten van het nieuwe stembiljet (bijlage 6).

5.1 Wat is anders t.o.v. vorig experiment

- Het bijhouden en registreren van de teltijden gebeurt door **aparte teltijdwaarnemers**, dus niet door de tellers zelf. Op die manier hoeven de tellers zich alleen maar bezig te houden met het tellen van de stembiljetten.
- Het bijhouden en registreren van de teltijden gebeurt **niet alleen op woensdagavond**, maar in gemeenten waar centraal wordt geteld **ook op donderdag**.
- Om de teltijden goed met elkaar te kunnen vergelijken worden meer criteria meegewogen, waaronder: aantal tellers en aantal stembiljetten.

Bijlagen

Bijlage I. Vragenlijst kwantitatief onderzoek onder kiezers experimenteergemeenten

Versie 20 augustus 2025

INTRODUCTIE / VANUIT PROTOCOL

Goedemorgen/-middag/-avond, mag ik u wat vragen?

U heeft zojuist gestemd met een nieuw stembiljet. Het ministerie van Binnenlandse Zaken wil graag weten wat u vindt van dit stembiljet. Daarom houden we hier een kort onderzoek. Wilt u meedoen? Het duurt maximaal 5 minuten. U zou ons daarmee erg helpen.'

'Deelname is volledig anoniem en we noteren ook geen gegevens die naar u zijn te herleiden.

[Indien 'NEE': 'Geen probleem, prettige dag/avond gewenst']

[Indien 'Ja': 'Heel fijn dat u wilt meedoen']

[ENQ druk op 'volgende']

V000 [Enquête-afnemer vult in]

In welke gemeente vul je deze enquête in?

- Alphen aan den Rijn
- Boekel
- Borne
- Midden-Delfland
- Tynaarlo

Blok 1: ACHTERGROND

V001

Wat is uw leeftijd?

- 18-30
- 31-40
- 41-55
- 56-65
- 66+
- Wil ik liever niet zeggen

V002

Wat voor soort schoolopleiding volgt u of heeft u gevolgd?

- Basisschool
- Middelbare school
- Mbo - middelbare beroepsopleiding
- Hbo - hogere beroepsopleiding
- Wo - universiteit

- Weet niet / wil liever niet zeggen

V003

Heeft u eerder met het nieuwe stembiljet gestemd?

- Ja
- Nee
- Weet ik niet

Blok 2: WAARDERING

V004

Hoe vond u het om te stemmen met het stembiljet?

U mag een cijfer geven tussen de 1 en de 5, waarbij een '1' staat voor 'heel moeilijk' en een '5' staat voor 'heel makkelijk'.

- 1 – heel moeilijk
- 2
- 3
- 4
- 5 – heel makkelijk

V005

Wat vond u van het formaat van het stembiljet?

U mag een cijfer geven tussen de 1 en de 5, waarbij een '1' staat voor 'heel onhandig' en een '5' staat voor 'heel handig'.

- 1 – heel onhandig
- 2
- 3
- 4
- 5 – heel handig

V006

Op het stembiljet staan logo's van partijen. Is dat u opgevallen?

ENQ: de antwoorden niet voorlezen

- Ja
- Ja, maar niet van alle partijen
- Nee

V007

Indien V006 = ja

Wat vond u ervan dat de logo's op het stembiljet stonden?

U mag een cijfer geven tussen de 1 en de 5, waarbij een '1' staat voor 'heel onprettig' en een '5' staat voor 'heel prettig'.

- 1 – heel onprettig
- 2
- 3
- 4
- 5 – heel prettig

V008

Wat vond u van de leesbaarheid van het stembiljet?

U mag een cijfer geven tussen de 1 en de 5, waarbij een '1' staat voor 'heel slecht leesbaar' en een '5' staat voor 'heel goed leesbaar'.

- 1 – heel slecht leesbaar

- 2
- 3
- 4
- 5 – heel goed leesbaar

Blok 3: UITBRENGEN STEM

V009

Wanneer heeft u de keuze gemaakt op welke kandidaat u ging stemmen: voordat u het stembokje inging, of in het stembokje?

- Voordat ik het stembokje inging
- In het stembokje
- Anders / weet niet

V010

Hoe heeft u het nummer van de kandidaat gevonden op wie u wilde stemmen?

ENQ: de antwoorden niet voorlezen, maar doorvragen en juiste antwoord aanvinken

- Niet opgezocht, op nummer 1 gestemd
- Niet opgezocht, het gaat mij alleen om de partij
- In het stembokje opgezocht
- Thuis opgezocht
- Anders

V011

In het stembokje lag een boekje met de namen van de kandidaten. Heeft u dat boekje bekeken?

- Ja
- Nee

V012

Indien V011 = ja

Hoe makkelijk of moeilijk kon u in het boekje met kandidaten vinden wat u zocht?

U mag een cijfer geven tussen de 1 en de 5, waarbij een '1' staat voor 'heel moeilijk' en een '5' staat voor 'heel makkelijk'.

- 1 – heel moeilijk
- 2
- 3
- 4
- 5 – heel makkelijk

V013

Kunt u zich herinneren dat u thuis een lijst met de partijen en de namen van kandidaten heeft ontvangen?

- Ja
- Nee

V014

Indien V013 = ja

In hoeverre heeft u deze bekeken voordat u ging stemmen?

Heeft u die...

- een beetje bekeken
- goed bekeken
- niet bekeken

- weet niet meer / kan me niet herinneren

Blok 4: INFORMATIE VOORAF

V015

Wat vindt u van de hoeveelheid informatie die u van tevoren heeft ontvangen over het nieuwe stembiljet?

Heeft u...

- te veel informatie ontvangen
- genoeg informatie ontvangen
- wel informatie ontvangen, maar het had meer moeten zijn
- helemaal geen informatie ontvangen
- weet niet / geen mening

V016

Welke informatie over het nieuwe stembiljet heeft u gezien voordat u vandaag ging stemmen?

ENQ: de antwoorden niet voorlezen, maar spontaan laten beantwoorden en aanvinken wat genoemd wordt

- Folder bij de stempas (brief die ik thuis heb ontvangen)
- Informatie op de website van de gemeente
- Bericht / artikel in een krant
- Bericht / artikel in een tijdschrift
- Advertentie (in krant of tijdschrift)
- Advertentie (online)
- nieuwstembiljet.nl
- Poster / Abri buiten
- Social Media
- Anders, namelijk
- Geen informatie gezien voor vandaag / kan niet herinneren

V018

Ik ga u enkele van deze informatiebronnen noemen. Kunt u bij elke bron aangeven of u deze heeft gezien voordat u vandaag ging stemmen?

ENQ: de antwoorden één voor één opnoemen.

	Ja	Nee
Folder bij de stempas		
nieuwstembiljet.nl		
Posters in uw gemeente		

Na deze vraag naar afsluiting.

Blok 5: AFSLUITING

V019

Dank u wel voor dit gesprek. Wilt u verder nog iets kwijt over dit onderzoek?

-
- Nee / niet van toepassing

T001

Deelnemer danken voor zijn/haar tijd en een prettige dag wensen.
Enquête afsluiten; deze gaat automatisch naar het begin.

Bijlage II. Vragenlijst kwantitatief onderzoek onder kiezers referentiegemeenten

Versie 20 augustus 2025

INTRODUCTIE / VANUIT PROTOCOL

Goedemorgen/-middag/-avond, mag ik u wat vragen?

U heeft zojuist gestemd. Het ministerie van Binnenlandse Zaken wil graag weten wat u vindt van het uitbrengen van uw stem met het stembiljet. Daarom houden we hier een kort onderzoek. Wilt u meedoen? Het duurt ongeveer 3 minuten. U zou ons daarmee erg helpen.'

'Deelname is volledig anoniem en we noteren ook geen gegevens die naar u zijn te herleiden.

[Indien 'NEE': 'Geen probleem, prettige dag/avond gewenst']

[Indien 'Ja': 'Heel fijn dat u wilt meedoen']

[ENQ druk op 'volgende']

V000 [Enquête-afnemer vult in]

In welke gemeente vul je deze enquête in?

- Bladel
- Oldenzaal
- Leusden
- Zoeterwoude
- Westland

Blok 1: ACHTERGROND

V001

Wat is uw leeftijd?

- 18-30
- 31-40
- 41-55
- 56-65
- 66+
- Wil ik liever niet zeggen

V002

Wat voor soort schoolopleiding volgt u of heeft u gevolgd?

- Basisschool
- Middelbare school
- Mbo - middelbare beroepsopleiding
- Hbo - hogere beroepsopleiding
- Wo - universiteit
- Weet niet / wil liever niet zeggen

Blok 2: WAARDERING

V003

Hoe vond u het om te stemmen met het stembiljet?

U mag een cijfer geven tussen de 1 en de 5, waarbij een '1' staat voor 'heel moeilijk' en een '5' staat voor 'heel makkelijk'.

- 1 – heel moeilijk
- 2
- 3
- 4
- 5 – heel makkelijk

V004

Wat vond u van het formaat van het stembiljet?

U mag een cijfer geven tussen de 1 en de 5, waarbij een '1' staat voor 'heel onhandig' en een '5' staat voor 'heel handig'.

- 1 – heel onhandig
- 2
- 3
- 4
- 5 – heel handig

V005

Wat vond u van de leesbaarheid van het stembiljet?

U mag een cijfer geven tussen de 1 en de 5, waarbij een '1' staat voor 'heel slecht leesbaar' en een '5' staat voor 'heel goed leesbaar'.

- 1 – heel slecht leesbaar
- 2
- 3
- 4
- 5 – heel goed leesbaar

Blok 3: UITBRENGEN STEM

V006

Wanneer heeft u de keuze gemaakt op welke kandidaat u ging stemmen: voordat u het stemhokje inging, of in het stemhokje?

- Voordat ik het stemhokje inging
- In het stemhokje
- Anders / weet niet

V007

Hoe heeft u het nummer van de kandidaat gevonden op wie u wilde stemmen?

ENQ: de antwoorden niet voorlezen, maar doorvragen en juiste antwoord aanvinken

- Niet opgezocht, op nummer 1 gestemd
- Niet opgezocht, het gaat mij alleen om de partij
- In het stemhokje opgezocht
- Thuis opgezocht
- Anders

V008

Indien V012 = ja

Hoe makkelijk of moeilijk kon u op het stembiljet vinden wat u zocht?

U mag een cijfer geven tussen de 1 en de 5, waarbij een '1' staat voor 'heel moeilijk' en een '5' staat voor 'heel makkelijk'.

- 1 – heel moeilijk

- 2
- 3
- 4
- 5 – heel makkelijk

V09

Kunt u zich herinneren dat u thuis een lijst met de partijen en de namen van kandidaten heeft ontvangen?

- Ja
- Nee

V010

Indien V009 = ja

In hoeverre heeft u deze bekeken voordat u ging stemmen?

Heeft u die...

- een beetje bekeken
- goed bekeken
- niet bekeken
- weet niet meer / kan me niet herinneren

Na deze vraag naar afsluiting.

Blok 5: AFSLUITING

V010

Dank u wel voor dit gesprek. Wilt u verder nog iets kwijt over dit onderzoek?

-
- Nee / niet van toepassing

T001

Deelnemer danken voor zijn/haar tijd en een prettige dag wensen.
Enquête afsluiten; deze gaat automatisch naar het begin.

Bijlage III. Vragenlijst kwantitatief onderzoek onder kiezers die hebben gestemd met behulp van de stemmal voor blinde en slechtziende kiezers.

Versie 20 augustus 2025

INTRODUCTIE / VANUIT PROTOCOL

Goedemorgen/-middag/-avond, mag ik u wat vragen?

'U heeft zojuist gestemd met een nieuw stembiljet met behulp van een mal. Het ministerie van Binnenlandse Zaken wil graag weten wat u vindt van de mal en het stembiljet. Daarom houden we hier een kort onderzoek. Wilt u meedoen? Het duurt maximaal 5 minuten. U zou ons daarmee erg helpen.

Deelname is volledig anoniem en we noteren ook geen gegevens genoteerd die naar u zijn te herleiden.'

[Indien 'NEE': 'Geen probleem, prettige dag/avond gewenst']

[Indien 'Ja': 'Heel fijn dat u wilt meedoen']

[ENQ druk op 'volgende']

V000 [Enquête-afnemer vult in]

In welke gemeente vul je deze enquête in?

- Alphen aan den Rijn
- Boekel
- Borne
- Midden-Delfland
- Tynaarlo

Blok 1: ACHTERGROND

V001

Wat is uw leeftijd?

- 18-30
- 31-40
- 41-55
- 56-65
- 66+
- Wil ik liever niet zeggen

V002

Wat voor soort schoolopleiding volgt u of heeft u gevolgd?

- Basisschool
- Middelbare school
- Mbo - middelbare beroepsopleiding
- Hbo - hogere beroepsopleiding
- Wo - universiteit
- Weet niet / wil liever niet zeggen

V003

Heeft u eerder met dit nieuwe stembiljet samen met deze mal gestemd?

- Ja
- Nee
- Wel met het nieuwe stembiljet maar niet met deze mal
- Weet ik niet

Blok 2: WAARDERING

EV004

Hoe makkelijk of moeilijk vond u het om te stemmen met behulp van deze mal?

U mag een cijfer geven tussen de 1 en de 5, waarbij een '1' staat voor 'heel moeilijk' en een '5' staat voor 'heel makkelijk'.

- 1 – heel moeilijk
- 2
- 3
- 4
- 5 – heel makkelijk

EV005

Heeft u bij een eerdere verkiezing al eens gestemd met behulp van een andere mal dan waar u vandaag mee heeft gestemd?

- Ja
- Nee
- Weet ik niet

EV006

Indien EV005 = ja

Als u de mal waarmee u net heeft gestemd vergelijkt met de mal waarmee u eerder stemde, aan welke mal geeft u dan de voorkeur: de nieuwe mal of de oude mal?

- nieuwe
- oude
- geen voorkeur / weet niet / geen mening

EV007

Indien EV006 = 'nieuwe' of 'oude'

Kunt u toelichten waarom u dit vindt? Wat zijn hiervoor de redenen?

ENQ: de antwoorden niet voorlezen, maar spontaan laten beantwoorden en aanvinken wat genoemd wordt

- Zelfstandigheid
- Gebruiksgemak stemmal
- (On)duidelijkheid audio
- Stemgeheim / Privacy
- Anders
- Weet niet / geen mening

EV008

Hoe makkelijk of moeilijk kon u op de mal vinden welke gaatjes u moest inkleuren? U mag een cijfer geven tussen de 1 en de 5, waarbij een '1' staat voor 'heel moeilijk' en een '5' staat voor 'heel makkelijk'.

- 1 – heel moeilijk

- 2
- 3
- 4
- 5 – heel makkelijk

EV008

Had u voor uw gevoel genoeg privacy om uw stem uit te brengen? Een '1' staat voor 'helemaal geen privacy' en een '5' staat voor 'veel privacy'.

- 1 – helemaal geen privacy
- 2
- 3
- 4
- 5 – veel privacy

EV010

Kunt u uw antwoord toelichten?

[open vraag]

EV011

Wat vond u van het formaat van het stembiljet?

U mag een cijfer geven tussen de 1 en de 5, waarbij een '1' staat voor 'heel onhandig' en een '5' staat voor 'heel handig'.

- 1 – heel onhandig
- 2
- 3
- 4
- 5 – heel handig

Blok 3: UITBRENGEN STEM

EV012

Wanneer heeft u de keuze gemaakt op welke kandidaat u ging stemmen: voordat u naar het stembureau kwam, of in het stemhokje

- Voordat ik naar het stembureau kwam
- In het stemhokje
- Anders / weet niet

EV013

Hoe wist u op welke kandidaat u wilde stemmen?

ENQ: de antwoorden niet voorlezen, maar doorvragen en juiste antwoord aanvinken

- Niet opgezocht, op nummer 1 gestemd
- Niet opgezocht, het gaat mij alleen om de partij
- Audiobox in stemhokje afgeluisterd
- Vooraf kandidatenlijsten afgeluisterd via de website van de gemeente
- Anders

EV014

In het stemhokje stond naast de mal een audiobox.

In hoeverre heeft u de audio-uitleg beluisterd:

- Helemaal
- Niet helemaal maar grotendeels
- Een beetje
- Niet

EV015

Indien EV014 = 'helemaal' of 'niet helemaal maar grotendeels' of 'een beetje'

Wat vond u van de uitleg die u kreeg via de audiobox? U mag een cijfer geven tussen de 1 en de 5, waarbij een '1' staat voor 'heel onduidelijk' en een '5' staat voor 'heel duidelijk'.

- 1 – heel onduidelijk
- 2
- 3
- 4
- 5 – heel duidelijk

EV016

Indien EV014 = 'een beetje' of 'niet'

Waarom heeft u de uitleg niet helemaal beluisterd?

ENQ: de antwoorden niet voorlezen, maar spontaan laten beantwoorden en aanvinken wat genoemd wordt

- Duurde te lang / Te weinig tijd
- Ik wist al hoe het werkte en wat ik in wilde vullen
- Ik begreep het niet
- Ik verstond het niet
- Ik vond de audiobox niet handig in gebruik
- Anders

EV017

Indien EV012 = NOT 'Vooraf kandidatenlijsten afgeluisterd via de website van de gemeente'
Voorafgaand aan deze verkiezing kon u thuis ook al de lijsten met kandidaten en partijen afluisteren via de website van de gemeente.

Heeft u de lijsten met namen en partijen beluisterd voordat u ging stemmen?

- Ja
- Nee
- Weet Niet / Kan me niet herinneren

Blok 4: INFORMATIE VOORAF

EV018

Wat vindt u van de hoeveelheid informatie die u van tevoren heeft ontvangen over het nieuwe stembiljet?

Heeft u...

- te veel informatie ontvangen
- genoeg informatie ontvangen
- wel informatie ontvangen, maar het had meer moeten zijn
- helemaal geen informatie ontvangen
- weet niet / geen mening

EV019

Wat vindt u van de hoeveelheid informatie die u van tevoren heeft ontvangen over het gebruik van de stemmal?

Heeft u...

- te veel informatie ontvangen
- genoeg informatie ontvangen
- wel informatie ontvangen, maar het had meer moeten zijn
- helemaal geen informatie ontvangen
- weet niet / geen mening

Blok 5: AFSLUITING

EV020

Dank u wel voor dit gesprek. Wilt u verder nog iets kwijt over dit onderzoek?

-
- Nee / niet van toepassing

T001

Deelnemer danken voor zijn/haar tijd en een prettige dag wensen.

Enquête afsluiten; deze gaat automatisch naar het begin

Bijlage IV. Vragenlijst kwantitatief onderzoek onder stembureauleden experimenteergemeenten

Online enquête

Versie 20 augustus

Voordat u gaat invullen

Fijn dat u meedoet aan dit onderzoek!

Goed om te weten: het gaat in deze enquête om uw éigen ervaringen als stembureaulid.

Onder kiezers wordt een apart onderzoek gehouden.

We zijn benieuwd naar uw mening.

V001

In welke gemeente was u deze Tweede Kamerverkiezing stembureaulid?

- Alphen aan den Rijn
- Boekel
- Borne
- Midden-Delfland
- Tynaarlo

V002

Was u eerder stembureaulid in deze gemeente?

☐ Ja, tijdens de Europees Parlementsverkiezing van 6 juni 2024

☐ Ja, maar niet tijdens de Europees Parlementsverkiezing van 6 juni 2024

☐ Nee, dit was de eerste keer dat ik stembureaulid was

V003

Wat was bij deze afgelopen verkiezing (29 oktober 2025) uw rol als stembureaulid?

☐ Voorzitter

☐ Plaatsvervangend voorzitter

☐ Stembureaulid

☐ Ik heb alleen geteld >> *direct naar vraag 14*

V004

Hoe vindt u dat u als stembureaulid bent voorbereid op de taken die bij het nieuwe stembiljet horen?

☐ Helemaal niet voorbereid

☐ Niet goed voorbereid

☐ Neutraal

☐ Best goed voorbereid

☐ Goed voorbereid

V005

U heeft in de weken voor de verkiezing de handleiding 'Instructie voor stembureauleden' ontvangen over uw taken als stembureaulid. Heeft u deze handleiding gelezen?

☐ Nee

☐ Een beetje gelezen

- ☐ Ja
☐ Ik heb deze handleiding niet ontvangen/ Weet niet

V006

Indien V005 = 'Een beetje gelezen' of 'Ja'

Wat vond u van de uitleg over het nieuwe stembiljet in de handleiding?

- ☐ Heel duidelijk
☐ Duidelijk
☐ Neutraal
☐ Onduidelijk
☐ Heel onduidelijk

V007

U heeft in de weken voor de verkiezing uitleg en instructie gekregen over het nieuwe stembiljet, en over uw nieuwe taken daarbij.

Op welke manier heeft u uitleg en instructie gekregen?

Meer hokjes aankruisen kan.

- ☐ Een e-learning gevolgd
☐ Een fysieke training gevolgd
☐ Een online training gevolgd
☐ Een inloopbijeenkomst bezocht
☐ De video 'Instructie voor stembureauleden bekeken'
☐ Anders, namelijk
☐ ik heb geen uitleg of instructie gevolgd

V008

Wat vond u van de instructie of uitleg die u heeft gekregen?

Niet als antwoord op vraag V007 is 'ik heb geen uitleg of instructie gevolgd'

- ☐ Heel duidelijk
☐ Duidelijk
☐ Neutraal
☐ Onduidelijk
☐ Heel onduidelijk

V009

Bij het nieuwe stembiljet horen ook nieuwe taken voor u als stembureau lid.

In hoeverre kon u de nieuwe taken voor uw gevoel goed uitvoeren?

U kunt per taak een cijfer tussen de 1 en de 5 geven. Waarbij een **1 heel slecht** is en een **5 heel goed**. Was u niet betrokken bij een of meer van de genoemde taken? Dan klikt u bij die taak 'x nvt' aan.

	1 heel slecht	2 slecht	3 neutraal	4 goed	5 heel goed	x nvt
Kiezers						

verwelkomen						
Uitleg geven aan alle kiezers over het nieuwe stembiljet						
Vragen van kiezers beantwoorden over het nieuwe stembiljet						
Controleren van het boekje met de lijsten met kandidaten in het stemhokje						

V010

Indien V009 = 1 of 2

Wat was de reden dat u een of meer van de extra taken niet goed kon uitvoeren?

U kunt meer hokjes aankruisen

☐ Het stemlokaal was te klein

☐ Het was te druk in het stemlokaal

☐ Ik had te veel taken en daardoor kwam ik niet overal aan toe

☐ Ik kreeg veel vragen van kiezers die ik niet kon beantwoorden

☐ Anders, namelijk ...

V011

Volgens de instructie voor stembureauleden moesten stembureauleden ervoor zorgen dat *alle* kiezers kort uitleg kregen over het nieuwe stembiljet. Is dat op het stembureau waar u werkzaam was gelukt?

☐ Ja, (bijna) alle kiezers hebben voor het stemmen kort uitleg gekregen

☐ Nee, veel kiezers hebben toch gestemd zonder uitleg

V012

Als antwoord op vraag 10 is 'Nee', meer antwoorden aankruisen kan

Wat was de reden dat veel kiezers geen uitleg kregen?

☐ Op piekmomenten lukte het niet

☐ Veel kiezers gaven aan geen uitleg te willen

☐ Anders, namelijk ...

V013

Heeft u ook stemmen geteld?

☐ Ja

☐ Nee >> direct naar vraag V022

V014

Indien V003 = 'Ik heb alleen geteld' of V013 = 'Ja'

Heeft u bij de Europees Parlementsverkiezing op 6 juni 2024 ook stembiljetten geteld in deze gemeente?

☐ Ja

☐ Nee

V015

Op welke dag heeft u stemmen geteld?

Meerdere antwoorden zijn mogelijk

☐ Woensdagavond in het stembureau

☐ Donderdag

V016

Hoe beoordeelt u het telproces?

U kunt per onderdeel een cijfer tussen de 1 en de 5 geven. Waarbij een **1 heel negatief** is en een **5 heel positief**. *Was u niet betrokken bij een of meer van de genoemde taken? Dan klikt u bij die taak 'x nvt' aan.*

	1 heel negatief	2 negatief	3 neutraal	4 positief	5 heel positief	x nvt
Legen van de stembussen						
Uitvouwen van de stembiljetten						
Sorteren op partij						
Tellen van de partijen						
Sorteren op kandidaat						
Tellen van de kandidaten						
Inpakken en verzegelen van de stembiljetten						

V016

Als antwoord op vraag 14 is 'Ja'

Hoe ging het tellen van het nieuwe stembiljet vergeleken met het tellen de vorige keer tijdens de Europees Parlementsverkiezing?

☐ Dit keer ging het tellen van het nieuwe stembiljet (nog) makkelijker

☐ Er is geen verschil met de vorige keer

☐ Dit keer ging het tellen van het nieuwe stembiljet minder makkelijk

V017

Als antwoord op vraag 14 is 'Ja'

Kunt u uw antwoord toelichten?

[]

V018

Tijdens de vorige Tweede Kamerverkiezing in 2023 stemden kiezers in onze gemeente met het grotere stembiljet. Wat vond u van het telproces met het nieuwe stembiljet vergeleken met het vorige (grote) stembiljet?

☐ Het nieuwe stembiljet telt makkelijker

☐ Het nieuwe stembiljet telt moeilijker

☐ Niet makkelijker en niet moeilijker

☐ Dat weet ik niet meer

☐ Niet van toepassing, ik heb het vorige stembiljet nooit geteld

V019

Heeft u van tevoren instructie gehad over de manier waarop er geteld moest worden?

☐ Ja

☐ Nee

V020

Voelde u zich tijdens het tellen voorbereid?

☐ Heel goed voorbereid

☐ Goed voorbereid

☐ Neutraal

☐ Niet voorbereid

☐ Helemaal niet voorbereid

V021

In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling: Het tellen van de stemmen met het nieuwe stembiljet is goed verlopen.

☐ Helemaal mee eens.

☐ Mee eens.

☐ Niet mee eens / niet mee oneens.

☐ Mee oneens.

☐ Helemaal mee oneens.

V022

Heeft u nog opmerkingen of suggesties?

☐ Nee, geen suggesties

☐ Ja, namelijk ...

Bijlage V. Vragenlijst kwantitatief onderzoek onder stembureauleden referentiegemeenten

Online enquête

Versie 20 augustus

Voordat u gaat invullen

Fijn dat u meedoet aan dit onderzoek!

Goed om te weten: het gaat in deze enquête om uw éigen ervaringen als stembureaulid.

Onder kiezers wordt een apart onderzoek gehouden.

We zijn benieuwd naar uw mening.

V001

In welke gemeente was u deze Tweede Kamerverkiezing stembureaulid?

- Zoeterwoude
- Westland
- Leusden
- Oldenzaal
- Bladel

V002

Was u eerder stembureaulid?

☐ Ja

☐ Nee, dit was de eerste keer dat ik stembureaulid was

V003

Wat was bij deze afgelopen verkiezing (29 oktober 2025) uw rol als stembureaulid?

☐ Voorzitter

☐ Plaatsvervangend voorzitter

☐ Stembureaulid

☐ Ik heb alleen geteld >> *direct naar vraag 15*

V004

Hoe vindt u dat u als stembureaulid bent voorbereid op uw taken als stembureaulid?

☐ Helemaal niet voorbereid

☐ Niet goed voorbereid

☐ Neutraal

☐ Best goed voorbereid

☐ Goed voorbereid

V005

U heeft in de weken voor de verkiezing de handleiding 'Instructie voor stembureauleden' ontvangen over uw taken als stembureaulid. Heeft u deze handleiding gelezen?

☐ Nee

☐ Een beetje gelezen

☐ Ja

☐ Ik heb deze handleiding niet ontvangen/ Weet niet

V006

Indien V005 = 'Een beetje gelezen' of 'Ja'

Wat vond u van de uitleg over het nieuwe stembiljet in de handleiding?

- ☐ Heel duidelijk
- ☐ Duidelijk
- ☐ Neutraal
- ☐ Onduidelijk
- ☐ Heel onduidelijk

V007

U heeft in de weken voor de verkiezing uitleg en instructie gekregen over uw taken als stembureaulid.

Op welke manier heeft u uitleg en instructie gekregen?

Meer hokjes aankruisen kan.

- ☐ Een e-learning gevolgd
- ☐ Een fysieke training gevolgd
- ☐ Een online training gevolgd
- ☐ Anders, namelijk
- ☐ ik heb geen uitleg of instructie gevolgd

V008

Wat vond u van de instructie of uitleg die u heeft gekregen?

Niet als antwoord op vraag V007 is 'ik heb geen uitleg of instructie gevolgd'

- ☐ Heel duidelijk
- ☐ Duidelijk
- ☐ Neutraal
- ☐ Onduidelijk
- ☐ Heel onduidelijk

V009

Heeft u ook stemmen geteld?

- ☐ Ja
- ☐ Nee >> direct naar vraag V015

V010

Indien V003 = 'Ik heb alleen geteld' of V009 = 'Ja'

Op welke dag heeft u stemmen geteld?

Meerdere antwoorden zijn mogelijk

- ☐ Woensdagavond in het stembureau
- ☐ Donderdag

V011

Hoe beoordeelt u het telproces?

U kunt per onderdeel een cijfer tussen de 1 en de 5 geven. Waarbij een **1 heel negatief** is en een **5 heel positief**. Was u niet betrokken bij een of meer van de genoemde taken? Dan

klikt u bij die taak 'x nvt' aan.

	1 heel negatief	2 negatief	3 neutraal	4 positief	5 heel positief	x nvt
Legen van de stembussen						
Uitvouwen van de stembiljetten						
Sorteren op partij						
Tellen van de partijen						
Sorteren op kandidaat						
Tellen van de kandidaten						
Inpakken en verzegelen van de stembiljetten						

V012

Heeft u van tevoren instructie gehad over de manier waarop er geteld moest worden?

- ☐ Ja
☐ Nee

V013

Voelde u zich tijdens het tellen voorbereid?

- ☐ Heel goed voorbereid
☐ Goed voorbereid
☐ Neutraal
☐ Niet voorbereid
☐ Helemaal niet voorbereid

V014

In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling: Het tellen van de stemmen met het nieuwe stembiljet is goed verlopen.

- ☐ Helemaal mee eens.
☐ Mee eens.
☐ Niet mee eens / niet mee oneens.
☐ Mee oneens.
☐ Helemaal mee oneens.

V015

Heeft u nog opmerkingen of suggesties?

☐ Nee, geen suggesties

☐ Ja, namelijk ...

Bijlage VI. Gespreksleidraad voor interview gemeente na de verkiezing

Versie augustus 2025

Deze leidraad is de basis voor het evaluatiegesprek tussen het ministerie van BZK en de gemeente over het verloop van het eerste experiment met het nieuwe stembiljet. De vragen zijn bedoeld om mondeling te bespreken. De beantwoording hoeft dus niet van te voren worden gedeeld met BZK.

Algemeen

1. Jullie hebben nu voor de tweede keer gewerkt met het nieuwe stembiljet. Hoe hebben jullie dat ervaren? Was het organiseren alles bij elkaar meer of minder werk dan bij vorige verkiezingen? Of maakte het niet uit?
2. Stel dat het nieuwe stembiljet ook bij een volgende verkiezing wordt gebruikt. En stembureauleden, tellers en team verkiezingen zijn gewend aan het nieuwe stembiljet. Wat verwachten jullie dan dat het betekent voor de werkdruk op de gemeentelijke organisatie? Zorgt het nieuwe stembiljet voor meer, minder of evenveel werkdruk als het oude stembiljet?
3. Hoe vind jij / vinden jullie dat de **voorbereiding** op de tweede verkiezingen met het nieuwe stembiljet is verlopen?
4. Hoe vind jij / vinden jullie dat **de dag van stemming** met het nieuwe stembiljet is verlopen?
5. Om jullie bij de voorbereiding van de verkiezing te helpen is een 'Handreiking' ontwikkeld. Denken jullie dat deze handreiking bij een volgende verkiezing met het nieuwe stembiljet behulpzaam is?

Drukwerk en materialen

6. Naar aanleiding van de evaluatie van het eerste experiment is tbv de opmaak van de stembiljetten en de lijsten met kandidaten een aantal wijzigingen doorgevoerd. Zoals: de automatische specificaties. In hoeverre heeft dat geholpen om het gesprek te voeren met jullie leverancier?
7. Naar aanleiding van de evaluatie van het vorige experiment is de manier waarop jullie als gemeente zijn geïnformeerd over de eisen die aan de opmaak van de stembescheiden worden gesteld aangescherpt. Zijn er volgens jullie nog verbeterpunten over de wijze waarop dat is gebeurd?
8. Welke controles op het drukwerk deden jullie bij deze verkiezingen (dus bij het nieuwe stembiljet)?
 - ☐ Niet van toepassing. De gemeente voerde bij deze verkiezingen geen controles uit
 - ☐ Stembiljet
 - ☐ Lijst met kandidaten 'brievenbusmodel'
 - ☐ Lijst met kandidaten in het stemhokje (boekje)

[] Lijst met kandidaten in het stemlokaal

9. Hoe verliepen controles op het drukwerk bij deze verkiezingen?
10. Was het duidelijk op welke manier de Lijst met kandidaten in het stemhokje bevestigd moest worden? En wat daarvoor nodig was?
11. Hoe verliep het transport en opslag van de (ingevulde) nieuwe stembiljetten, vergeleken met het vorige experiment? Hebben jullie daarin nog wijzigingen aangebracht?

Instructie en training stembureauleden

12. Stembureauleden moesten bij het vorige experiment verplicht een fysieke training volgen over het nieuwe stembiljet. Dit keer konden jullie dat als gemeente zelf invullen. Hoe hebben jullie daar invulling aan gegeven? En hoe is dat verlopen?
13. Stel bij een volgende verkiezing wordt in jullie gemeente weer gestemd met een nieuw stembiljet. Zijn er dan dingen die jullie anders zouden doen als het gaat om het trainen van stembureauleden?
14. Voor stembureauleden waren ook een instructievideo en een geprint exemplaar van de 'Instructie voor stembureauleden' ontwikkeld. Wat vonden jullie van deze middelen? In hoeverre waren ze belangrijk voor de kennisoverdracht aan stembureauleden?

Inrichting stembureaus

15. Hoe is de bevestiging van het Overzicht van kandidaten in het stemhokje verlopen?
16. Zijn er bij team verkiezingen nog bijzonderheden gemeld die te maken hadden met de inrichting van de stembureaus?

Tellen

17. Hebben jullie ten opzichte van het vorige experiment iets gewijzigd in het tellen van het nieuwe stembiljet? Andere processen of procedures? Kun je dat toelichten? En hoe hebben jullie die verandering ervaren?
18. Doel van het nieuwe stembiljet is onder andere dat het makkelijker en sneller te tellen is. Na het vorige experiment was jullie ervaring dat dat inderdaad het geval is. Hoe hebben jullie dat dit keer ervaren?

Communicatie en voorlichting

19. Er is een nieuwe communicatielijijn ontwikkeld, en de ontsluiting van de communicatiemiddelen ging dit keer via een interactieve pdf met daarin de 'Kiezersreis'. In hoeverre hebben jullie gebruik gemaakt van de middelen die daar werden aangeboden? Welke middelen zijn daarnaast nog ingezet om de kiezers te

bereiken?

20. Hebben jullie in beeld of en zo ja hoeveel kiezers jullie daarmee hebben bereikt?

21. In hoeverre waren volgens jullie kiezers die kwamen stemmen op de hoogte van het feit dat ze gingen stemmen met het nieuwe stembiljet?

Tot slot

22. Als jullie bij een volgende verkiezing mochten kiezen: het huidige of het nieuwe stembiljet, wat heeft dan jullie voorkeur?

23. Als jullie bij de Gemeenteraadsverkiezing 2026 weer zouden stemmen met het nieuwe stembiljet: wat zien jullie dan als grootste uitdaging?

24. Welke verbetertips of adviezen heb je / hebben jullie (naast de tips en adviezen die jullie al hebben gegeven)?

25. Wat zou jij / zouden jullie andere gemeenten die met het nieuwe stembiljet gaan werken willen meegeven?

NIEUWE PROCEDURE VASTSTELLING VERKIEZINGSUITSLAG BELEIDSEVALUATIE

KLANT

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties | Directie
Democratie en Bestuur

**KENMERK
AUTEUR(S)
DATUM
VERSIE**

4380
Michiel Blom, Inte van der Tuin en Elis Maat
3 juni 2025
1.1

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Achtergrond en aanleiding	4
1.2	Doelstelling en onderzoeksvragen	4
1.3	Aanpak van de beleidsevaluatie	5
1.4	Leeswijzer	5
2	Beleidstheorie NPVV	6
2.1	Centrale begrippen in de NPVV	6
2.2	Beleidstheorie op hoofdlijnen	7
2.3	Keuze centrale of decentrale stemopneming	7
2.4	Gemeentelijk stembureaus met controlerende taak	9
2.5	Uitbreiding controlerende taken centraal stembureaus	10
2.6	Openbare zittingen en openbaar maken van processen-verbaal	10
2.7	Verlenging termijn tussen stemming en wisseling leden	11
2.8	Transport en opslag stembescheiden en processen-verbaal	12
3	Keuze centrale of decentrale stemopneming	13
3.1	Werking in de praktijk	13
3.2	Effect op telresultaat, transparantie, controleerbaarheid en uitvoeringslast	14
3.3	Verbetermogelijkheden	14
4	Gemeentelijk stembureaus met controlerende taak	15
4.1	Werking in de praktijk	15
4.2	Effect op telresultaat, transparantie, controleerbaarheid en uitvoeringslast	16
4.3	Verbetermogelijkheden	17
5	Uitbreiding controlerende taken centraal stembureaus	19
5.1	Werking in de praktijk	19
5.2	Effect op telresultaat, transparantie, controleerbaarheid en uitvoeringslast	20
5.3	Verbetermogelijkheden	21
6	Openbare zittingen en openbaar maken van processen-verbaal	22
6.1	Werking in de praktijk	22
6.2	Effect op telresultaat, transparantie, controleerbaarheid en uitvoeringslast	22
6.3	Verbetermogelijkheden	24
7	Verlenging termijn tussen stemming en wisseling leden	25
7.1	Werking in de praktijk	25
7.2	Effect op telresultaat, transparantie, controleerbaarheid en uitvoeringslast	26
7.3	Verbetermogelijkheden	26
8	Transport stembescheiden en processen-verbaal	28
8.1	Werking in de praktijk	28
8.2	Effect op telresultaat, transparantie, controleerbaarheid en uitvoeringslast	29

8.3	Verbetermogelijkheden	29
9	Geloofsbrieven en termijnen bij de Tweede Kamerverkiezingen	31
9.1	Werking in de praktijk	31
9.2	Effect op telresultaat, transparantie, controleerbaarheid en uitvoeringslast	33
9.3	Verbetermogelijkheden	33
10	Beschouwing	35
10.1	De NPVV werkt goed in de praktijk, maar verbeteringen zijn wenselijk	35
10.2	De NPVV heeft meerwaarde voor de controleerbaarheid en transparantie van het verkiezingsproces en voor vermindering van het aantal telfouten, maar de extra uitvoeringslast is hoog	36
10.3	Verbetermogelijkheden in de NPVV richten zich op reductie van de uitvoeringslast	37
A.	Aanpak van de evaluatie	40

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Per 1 januari 2023 is de Kieswet gewijzigd in verband met een **nieuwe procedure voor vaststelling van de verkiezingsuitslagen (NPVV)**. De NPVV heeft als belangrijkste doel om tijdig voor de vaststelling van een verkiezingsuitslag eventuele (tel)fouten te constateren en op een transparante en controleerbare manier te corrigeren¹. Onderdeel van de NPVV zijn onder andere de instelling van een gemeentelijk stembureau in elke gemeente, aangepaste regels voor vervoer en opslag en de aanpassing van termijnen voor vaststelling van de uitslag.

Inmiddels is tijdens drie verkiezingen ervaring opgedaan met de NPVV, namelijk bij de provinciale staten- en waterschapsverkiezingen van 15 maart 2023 (PSWS23), de Tweede Kamerverkiezing van 22 november 2023 (TK23) en de Europees Parlementsverkiezing van 6 juni 2024 (EP24). Deze verkiezingen zijn stuk voor stuk geëvalueerd. Het algemene beeld dat daaruit naar voren komt, is dat de NPVV lijkt bij te dragen aan de transparantie en controleerbaarheid van het verkiezingsproces. Maar ook dat de impact van de NPVV op de uitvoerbaarheid van het verkiezingsproces groter is dan gedacht. De Kiesraad wijst bijvoorbeeld op de “grote aantallen hertellingen door de gemeentelijk stembureaus zelf en ook [op] de vele terugverwijzingen op basis van onderzoek door het centraal stembureau of door meldingen van kiezers.”² De Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) stelde: “Wij twijfelen er [...] aan of het beoogde effect van de NPVV, namelijk het vergroten van het vertrouwen in de verkiezingsuitslag, de transparantie en controleerbaarheid, wordt bereikt. Dit ook in relatie tot de uitvoeringslast voor gemeenten.”³ De VNG tot slot heeft meermalen aandacht gevraagd voor de gestegen kosten van de verkiezingen voor gemeenten. Hier is separaat onderzoek naar uitgevoerd. Naarmate betrokkenen meer ervaring opdoen met de NPVV, lijkt de uitvoering beter te verlopen. Bij het vaststellen van de uitslag van de Europees Parlementsverkiezing stelde de Kiesraad: “We zien dat de in 2023 ingevoerde nieuwe regels hun doel raken, namelijk dat telfouten in een vroegtijdig stadium kunnen worden gecorrigeerd. Er blijft echter aandacht nodig voor de uitvoeringslast.”⁴

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

De minister van BZK wil de NPVV, mede op verzoek van Kiesraad en NVVB, breed evalueren en heeft Significant Public opdracht gegeven om deze evaluatie uit te voeren. De evaluatie heeft als doelstelling inzicht te geven in hoeverre de doelen van de NPVV worden behaald en hoe de verschillende procedures uitwerken in de praktijk. Dit onderzoek voeren wij uit aan de hand van de volgende centrale onderzoeksvragen:

- a. In hoeverre draagt de NPVV bij aan de in de toelichting bij het voorstel geformuleerde doelstellingen?
- b. Hoe werken de verschillende procedures uit de NPVV in de praktijk?

¹ Dit zijn twee van de waarborgen uit het advies ‘Stemmen met vertrouwen’ van de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces uit 2007. De overige waarborgen zijn: integriteit, kiesgerechtigdheid, stemvrijheid, stemgeheim, uniciteit en toegankelijkheid.

² Kiesraad (2024). Evaluatieadvies van de Kiesraad over de verkiezing TK23: Verkiezing goed verlopen en uitslag betrouwbaar; uitvoering vereist versterking.

³ NVVB (2024). Evaluatie NVVB Tweede Kamerverkiezing 2024.

⁴ <https://www.kiesraad.nl/actueel/nieuws/2024/06/19/uitslag-europees-parlementsverkiezing-2024>.

-
- c. Wat betekent dat voor de waarborgen transparantie en controleerbaarheid en voor de uitvoerbaarheid van het verkiezingsproces voor alle actoren?
 - d. Welke verbeteringen zijn er in de procedures denkbaar?

De bevindingen uit deze evaluatie zijn het startpunt voor mogelijke verbeteringen in de vaststellingsprocedure van de uitslagen bij aankomende verkiezingen.

Met de NPVV zijn ook enkele andere wijzigingen doorgevoerd, zoals het afschaffen van briefstembureaus bij ambassades en consulaten en uitbreiding van de termijn om briefstemmen te ontvangen. Wij geven ons rekenschap van deze wijzigingen, maar deze maken geen onderdeel uit van de scope van het onderzoek. Bij de evaluatie van de NPVV houden we er tot slot rekening mee dat de impact ervan kan verschillen, afhankelijk van het vertegenwoordigend orgaan waarvoor de verkiezing plaatsvindt. De rolverdeling is niet tijdens elke verkiezing exact gelijk; zo is er niet bij elke verkiezing een hoofdstembureau (HSB) actief. Ook zijn er verschillen in opkomst, waardoor de NPVV bij verschillende verkiezingen een ander effect kan hebben op de uitvoerbaarheid van het proces van uitslagvaststelling.

1.3 Aanpak van de beleidsevaluatie

We zijn de beleidsevaluatie gestart met verkennende interviews met de belangrijkste stakeholders in het werkveld. Vervolgens hebben we met een verkennende documentstudie meer zicht gekregen op de doelen achter de NPVV. Op basis hiervan hebben we een beleidstheorie opgesteld. De beleidstheorie maakt inzichtelijk welke causale en andere aannames ten grondslag liggen aan de NPVV. Een beleidstheorie geeft richting en structuur aan de evaluatie en de verschillende onderzoeksactiviteiten: het zorgt dat we de juiste informatie verzamelen en deze op een gestructureerde manier kunnen analyseren en interpreteren. Daarnaast helpt het om helderheid te krijgen over hoe het beleid zou moeten werken. De beleidstheorie is daarmee de 'ruggengraat' van het onderzoek.

Op basis van deze theorie en met eerder uitgevoerde evaluaties in het achterhoofd zijn we het gesprek aangegaan met stakeholders in de uitvoering: coördinatoren van het centraal stembureau (CSB), hoofdstembureaus en gemeentelijk stembureaus (GSB's) tijdens de verschillende verkiezingen onder de NPVV. Vervolgens hebben we met verschillende stakeholders gesproken over mogelijkheden om de NPVV te verbeteren. Elke verbetermogelijkheid hebben we afgewogen tegen de beleidsdoelen van de NPVV; de onderzoekers hebben op basis daarvan een selectie gemaakt. De selectie van verbetermogelijkheden in deze rapportage is daarmee de verantwoordelijkheid van de onderzoekers. De beleidstheorie, onze bevindingen rondom de beleidsdoelen en verbetermogelijkheden hebben we verwerkt in deze rapportage. In Bijlage A staat de aanpak van de beleidsevaluatie per stap weergegeven. We geven in deze bijlage ook inzicht in de bestudeerde literatuur.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat de beleidstheorie onder de NPVV, dat wil zeggen de doelen die zijn beoogd met de wetwijziging en de werkzame mechanismen om die doelen te realiseren. In hoofdstuk 2 gaan we ook uitgebreider in op de verschillende wijzigingen die onderdeel zijn van de NPVV. In de hoofdstukken 3 tot en met 9 lopen we vervolgens die verschillende onderdelen van de NPVV langs, waarbij we telkens ingaan op de hierboven genoemde onderzoeksvragen. In hoofdstuk 10 geven we tot slot een overkoepelende beschouwing aan de hand van de onderzoeksbevindingen. Bijlage A bevat de aanpak van deze evaluatie.

2 Beleidstheorie NPVV

De beleidstheorie maakt inzichtelijk welke doelen en aannames ten grondslag liggen aan de NPVV.

2.1 Centrale begrippen in de NPVV

2.1.1 Doelen en waarborgen

Het doel van de NPVV is het verminderen van het aantal telfouten en het behouden en/of vergroten van het vertrouwen van burgers in het verkiezingsproces en de -uitslag door een transparantere en beter controleerbare procedure voor vaststelling van de verkiezingsuitslagen. Onder transparantie en controleerbaarheid verstaan wij het volgende:⁵

- a. **Transparantie.** Het verkiezingsproces moet zo zijn ingericht, dat het helder van structuur en opzet is, zodat in beginsel iedereen inzicht in de structuur ervan kan hebben. Er zijn in het verkiezingsproces geen geheimen. Vragen moeten beantwoord kunnen worden; de antwoorden moeten controleerbaar en verifieerbaar zijn.
- b. **Controleerbaarheid.** Het verkiezingsproces moet objectief controleerbaar zijn.

In deze beleidsevaluatie besteden wij geen directe aandacht aan het vertrouwen van burgers in het verkiezingsproces en de -uitslag. Onze aanname is dat meer transparantie en controleerbaarheid, en minder telfouten, ook (indirect) bijdragen aan meer vertrouwen van burgers in het verkiezingsproces en de -uitslag.

Met 'telfouten' doelen we op verkeerd getelde stemmen. Dit zijn stemmen die bijvoorbeeld niet geteld zijn of bij een verkeerde lijst of kandidaat zijn genoteerd. Telfouten zijn niet hetzelfde als telverschillen: er is sprake van een 'telverschil' wanneer het aantal toegelaten kiezers en het aantal uitgebrachte stemmen niet met elkaar overeenkomen. Het aantal toegelaten kiezers wordt bepaald door de stempassen, kiezerspassen en ingevulde volmachtbewijzen te tellen. Het aantal uitgebrachte stemmen wordt bepaald door de ingeleverde stembiljetten bij elkaar op te tellen. Telverschillen kunnen ontstaan in het proces van stemmen, bijvoorbeeld wanneer een kiezer diens stembiljet mee naar buiten neemt, maar ook in het proces van stemopneming, bijvoorbeeld wanneer het aantal ingeleverde stempassen verkeerd geteld wordt.

2.1.2 Balans tussen waarborgen en uitvoeringslast

In deze beleidsevaluatie besteden wij, naast het effect van de maatregelen van de NPVV op de doelen en waarborgen, aandacht aan de uitvoeringslast die de maatregelen met zich meebrengen. Bij de inrichting van het verkiezingsproces is het uitgangspunt dat er sprake is van een weloverwogen balans tussen de waarborgen en de uitvoerbaarheid. In de beleidstheorie wordt echter geen aandacht besteed aan de uitvoerbaarheid. Transparantie en controleerbaarheid zijn niet kwantificeerbaar en de doelstellingen worden niet geconcretiseerd in beleidsdocumenten zoals de memorie van toelichting, waarop de beleidstheorie is gebaseerd. Daarom wegen we beide waarborgen én de uitvoerbaarheid van het verkiezingsproces op meer kwalitatieve wijze.

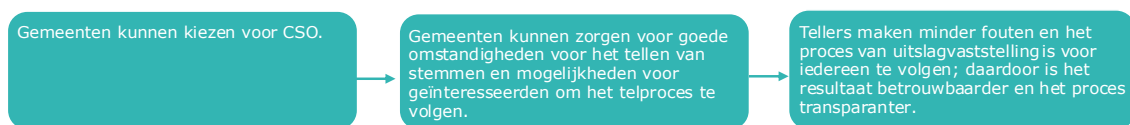
⁵ Ministerie van BZK (2007). Stemmen met vertrouwen. Adviescommissie inrichting verkiezingsproces.

2.2 Beleidstheorie op hoofdlijnen

De NPVV heeft geleid tot wijziging van taken, procedures en termijnen binnen het verkiezingsproces. Deze wijzigingen hebben op verschillende manieren effect op de genoemde waarborgen en de uitvoerbaarheid. Ons werk voor deze evaluatie is om deze effecten en onderlinge samenhang te ontvlechten en de afzonderlijke elementen los van elkaar te analyseren. We hebben daarom eerst een beleidstheorie opgesteld (zie figuur 2). De beleidstheorie zetten we in het vervolg van dit hoofdstuk per thema uiteen. Deze is gebaseerd op de memorie van toelichting en overige stukken van de parlementaire behandeling.

2.3 Keuze centrale of decentrale stemopneming

In deze paragraaf gaan we in op de keuze die gemeenten kunnen maken tussen centrale en decentrale stemopneming (CSO of DSO). De beleidstheorie rondom dit thema staat in figuur 1.



Figuur 1. Beleidstheorie rondom keuze tussen CSO of DSO

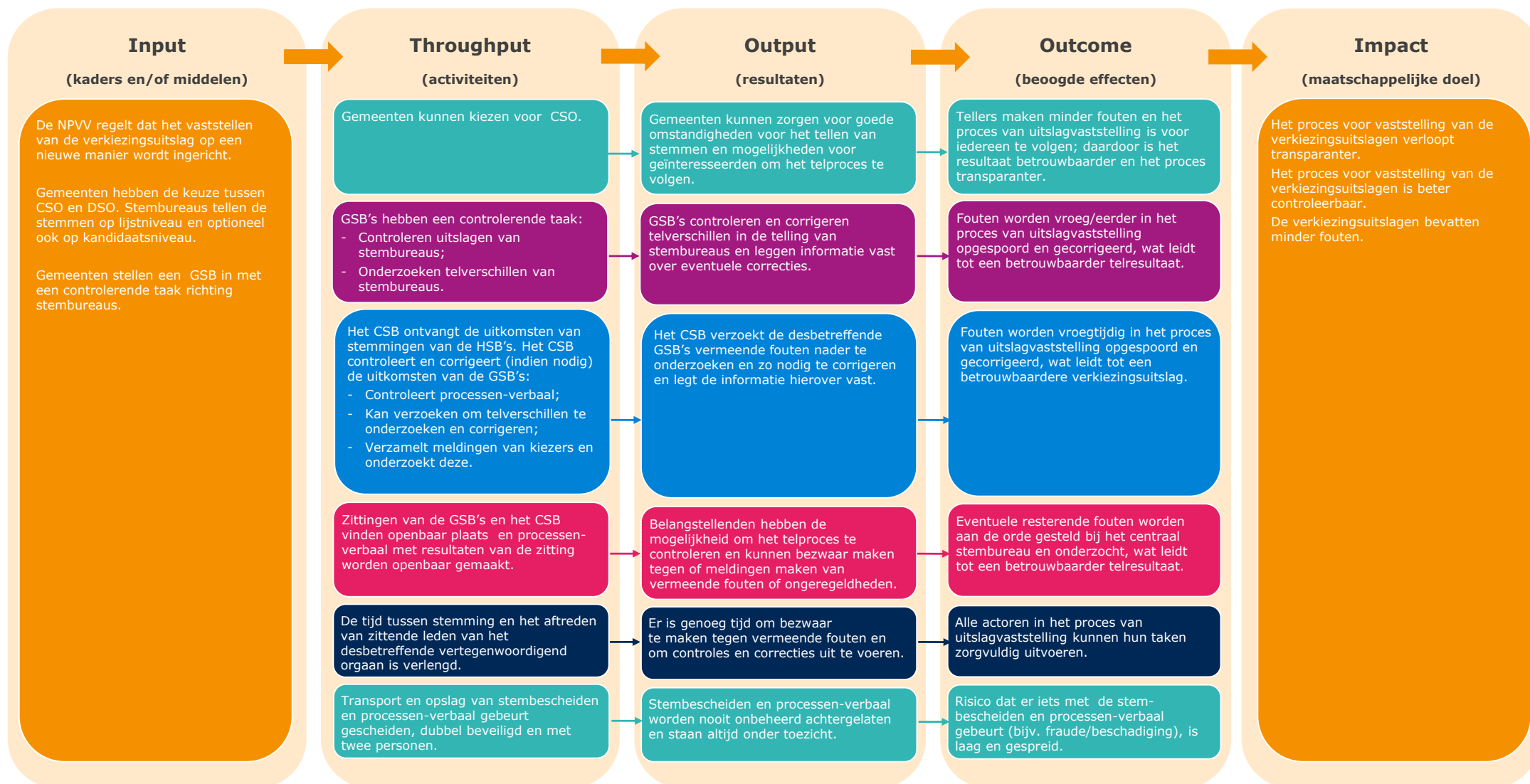
2.3.1 Aanpassingen

Een maatregel van de NPVV is de invoering van CSO. Voor de NPVV voerden alle stembureaus op de avond van de stemming een integrale stemopneming uit, op lijst- en kandidaatsniveau. De NPVV biedt gemeenten de keuzemogelijkheid tussen CSO of DSO. Deze keuzemogelijkheid is geïntroduceerd om gemeenten de mogelijkheid te geven om de uitvoeringslasten te beperken. Bij DSO worden op de avond van de stemming zowel de stemmen per lijst als per kandidaat geteld, wat, de volgende dag, minder uitvoeringslasten met zich meebrengt dan CSO. Bij CSO voeren stembureaus op de avond van de stemming alleen een basistelling op lijstniveau uit, die als nulmeting en ter communicatie van een voorlopige uitslag fungeert. De volgende dag tellen GSB's op een centrale locatie op kandidaatsniveau. Deze vorm van stemopneming heeft (in theorie) een aantal voordelen. CSO zou zorgen voor een betrouwbaarder telresultaat omdat er gestructureerd en uniform wordt geteld, leden van het GSB eenvoudig assistentie kunnen verlenen aan tellers en telfouten beter kunnen worden voorkomen en sneller gedetecteerd. Daarbij worden tellers van het stembureau ontlast op de avond van de stemming, doordat zij een kortere werkdag hebben en starten tellers de volgende dag uitgerust met tellen. Ten slotte is de aanname dat CSO eenvoudiger is voor geïnteresseerden om bij te wonen, omdat stemopneming op één locatie plaatsvindt. Een voorwaarde voor CSO is dat in een gemeente een locatie beschikbaar is met voldoende faciliteiten.

2.3.2 Als, dan-stellingen

In de beleidstheorie over de keuze tussen CSO of DSO staan de volgende onderliggende aannames centraal:

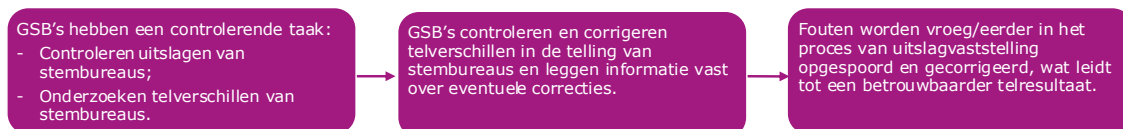
- a. Als gemeenten kunnen kiezen tussen CSO en DSO, dan kunnen zij de keuze maken die het beste past bij hun situatie en zorgen voor goede omstandigheden voor het tellen van stemmen.
- b. Als de omstandigheden voor het tellen van stemmen goed zijn, dan is het telresultaat betrouwbaarder.



Figuur 2. Beleidsstheorie

2.4 Gemeentelijk stembureaus met controlerende taak

Hieronder gaan we in op de rol van de GSB's tijdens de procedure voor de vaststelling van de verkiezingsuitslagen (zie figuur 3).



Figuur 3. Beleidstheorie rondom GSB's met controlerende taak

2.4.1 Aanpassingen

Onderdeel van de NPVV is het instellen van een GSB met een controlerende taak. Het GSB controleert en corrigeert eventuele fouten in de processen-verbaal van stembureaus en neemt bij centrale stemopneming een deel van de taken van het stembureau over. De rol van het GSB hangt af van de vorm van stemopneming:

- Heeft de gemeente voor decentrale stemopneming gekozen, dan controleert het GSB de processen-verbaal op verschillen tussen het aantal toegelaten kiezers en het aantal stembiljetten. Zijn er onverklaarde verschillen, dan voert het GSB een nieuwe telling uit om deze waar mogelijk te verklaren en corrigeren.⁶ Ook controleert het GSB de optellingen in de processen-verbaal en onderzoekt het eventuele vermoedens van fouten. Correcties door het GSB worden genoteerd in een corrigendum.
- Heeft de gemeente voor centrale stemopneming gekozen, dan telt het GSB op kandidaatsniveau. Daarnaast controleert het GSB op verschillen tussen door het stembureau vastgestelde aantal toegelaten kiezers en het zelf getelde aantal stembiljetten. Is er een verschil en staat daarvoor geen verklaring in het proces-verbaal van het stembureau, dan stelt het GSB het aantal toegelaten kiezers opnieuw vast. Is er nog steeds een verschil, dan wordt waar mogelijk een verklaring in het proces-verbaal genoteerd.

Naast de controlerende en corrigerende taken stelt het GSB de uitkomst van de stemming op gemeentelijk niveau vast. Het GSB communiceert de uitslagen per stembureau tijdens de zitting aan de aanwezigen. En het GSB telt de uitkomsten van de stemmingen bij de stembureaus bij elkaar op om te komen tot de uitkomst van de stemming op gemeentelijk niveau. Dit gebeurt met behulp van programmatuur. Wanneer dat het geval is, controleert het GSB de programmatuur middels het controleprotocol dat de Kiesraad opstelt. De gemeentelijke uitslag wordt gecommuniceerd aan de aanwezigen. Ten slotte voert het GSB tijdens een nieuwe zitting later in het vaststellingsproces nader onderzoek en zo nodig een (gedeeltelijke) hertelling uit wanneer het CSB daarom vraagt.

2.4.2 Als-dan-stellingen

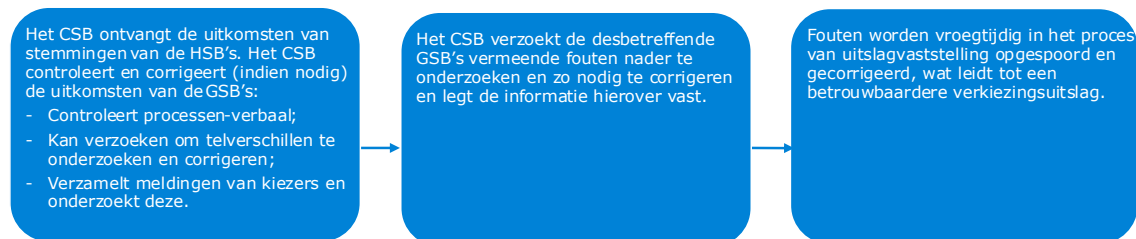
In de beleidstheorie over het instellen van een GSB met een controlerende taak staan de volgende onderliggende aannames centraal:

- Als GSB's een controlerende taak hebben, dan worden fouten eerder in het proces opgespoord en gecorrigeerd.
- Als GSB's fouten kunnen opsporen en corrigeren, dan is de vastgestelde uitkomst van de stemming betrouwbaarder.

⁶ In het proces-verbaal is een mogelijkheid om telverschillen te verklaren. Wordt er geen verklaring gegeven voor een telverschil, dan is er sprake van een 'onverklaard' telverschil.

2.5 Uitbreiding controlerende taken centraal stembureaus

De taken van de CSB's zijn door de NPVV ook gewijzigd. De beleidstheorie waarin deze wijzigingen worden weergegeven is te vinden in figuur 4.



Figuur 4. Beleidstheorie rondom uitbreiding van controlerende taken van CSB's

2.5.1 Aanpassingen

Door de NPVV is de controlerende en corrigerende taak van het CSB uitgebreid, met name omdat het CSB de processen-verbaal die het ontvangt, zowel uit eigen beweging als naar aanleiding van meldingen van vermeende fouten, op onjuistheden onderzoekt en GSB's kan verzoeken vermeende fouten (nader) te onderzoeken. Het CSB controleert allereerst de processen-verbaal van de GSB's en vergelijkt deze met digitale bestanden voortkomend uit de programmatuur. Bij vermoeden van fouten vraagt het CSB het GSB om deze te onderzoeken en eventueel te corrigeren. Het GSB organiseert dan een nieuwe zitting om het nader onderzoek uit te voeren. De controle van de uitslagen door het CSB verloopt volgens een controleprotocol dat de Kiesraad opstelt. Daarnaast kan sinds de NPVV iedereen melding maken van vermeende fouten in de processen-verbaal van stembureaus en GSB's. Het CSB beoordeelt of deze meldingen onderzocht moeten worden en vraagt het GSB dit onderzoek uit te voeren.

Naast de controlerende en corrigerende taken stelt het CSB de uitslag vast. Tijdens de zitting, aan het eind van het proces van de uitslagvaststelling, kan het CSB ook nog besluiten tot een hertelling, maar alleen als sprake is van een ernstig vermoeden van fouten die van invloed kunnen zijn op de zetelverdeling. Ook een dergelijke hertelling vindt decentraal plaats, dus op gemeentelijk niveau.

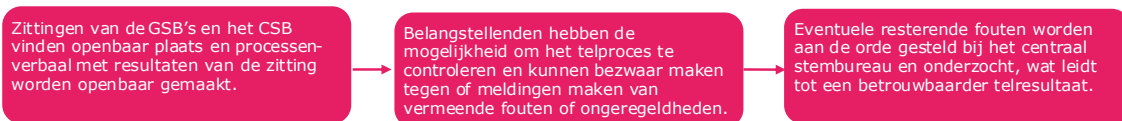
2.5.2 Als-dan-stellingen

In de beleidstheorie over het uitbreiden van de controlerende taken van CSB's staan de volgende onderliggende aannames centraal:

- a. Als het CSB de taken van GSB's controleert en meldingen van kiezers verzamelt, dan kan het CSB fouten van GSB's laten corrigeren.
- b. Als het CSB fouten van GSB's laat corrigeren, dan is de uitslag betrouwbaarder.

2.6 Openbare zittingen en openbaar maken van processen-verbaal

De NPVV voorziet ook in wijzigingen rondom openbare zittingen en het openbaar maken van processen-verbaal (zie figuur 5).



Figuur 5. Beleidstheorie rondom openbare zittingen en openbaar maken van processen-verbaal

2.6.1 Aanpassingen

Het GSB komt in openbare zitting bijeen op een of meer centrale locaties. Hierdoor zijn genomen besluiten controleerbaar voor aanwezigen. Aanwezigen mogen bezwaar maken bij het communiceren van de uitkomst van de stemming en deze bezwaren en de reacties daarop worden genoteerd in het proces-verbaal.⁷ Vervolgens worden de processen-verbaal van stembureaus en GSB's openbaar gemaakt, zodat belangstellenden deze kunnen controleren. Bij vermeende fouten kan een melding worden gemaakt bij het CSB. De processen-verbaal moeten minstens drie maanden op de gemeentelijke website blijven staan. Processen-verbaal werden voorheen ook openbaar gemaakt; dit is onder de NPVV verder geformaliseerd. Wanneer het GSB een terugverwijzing krijgt en een hertelling moet uitvoeren vindt ook deze nieuwe zitting in openbaarheid plaats. Correcties van processen-verbaal worden vastgelegd in een corrigendum.

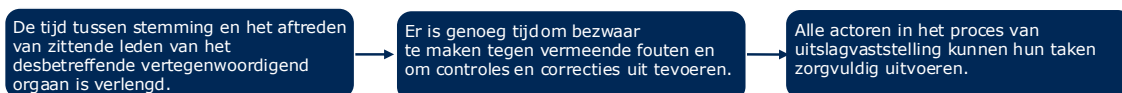
2.6.2 Als-dan-stellingen

In de beleidstheorie over het organiseren van openbare zittingen en het openbaar maken van processen-verbaal staan de volgende onderliggende aannames centraal:

- a. Als zittingen van GSB en CSB openbaar zijn en de resultaten worden gepubliceerd, dan hebben belangstellenden meer mogelijkheden om het proces te controleren en bezwaar of een melding te maken.
- b. Als belangstellenden meer mogelijkheden hebben om het telproces te controleren en bezwaar of een melding te maken (en deze bezwaren en meldingen worden onderzocht), dan hebben zij meer mogelijkheden om (resterende) telfouten aan de orde te stellen en is het resultaat betrouwbaarder.

2.7 Verlenging termijn tussen stemming en wisseling leden

De NPVV heeft ook geleid tot veranderingen in termijnen gedurende de procedure (zie figuur 6).



Figuur 6. Beleidstheorie rondom de verlenging van de termijn tussen stemming en wisseling van de leden

2.7.1 Aanpassingen

De termijn tussen de dag van stemming en de eerste samenkomst van het vertegenwoordigend orgaan is onder de NPVV verlengd van 8 naar 13 dagen. De redenen voor deze verlenging zijn om belangstellenden de gelegenheid te bieden om melding te maken van vermeende fouten en om het CSB tijd te geven om vermeende fouten te laten onderzoeken en (zo nodig) te corrigeren.

⁷ Bij CSO neemt het GSB de bezwaren die in het proces-verbaal van de stembureaus staan over in het eigen proces-verbaal, omdat alleen het proces-verbaal van het GSB naar het hoofdstembureau en CSB gaat. Bij DSO gaan de processen-verbaal van de stembureaus wel naar het hoofdstembureau en CSB.

Op de dag na de stemming komen de GSB's bijeen om de benodigde tellingen en controles uit te voeren. Vijf dagen na de stemming tellen de HSB's de uitkomsten van de binnen hun kieskring gelegen gemeenten bij elkaar op. Burgers hebben de mogelijkheid om melding te maken van vermeende fouten tot 48 uur voor het begin van de zitting van het CSB. Het CSB voert zijn controletaken uit zodra het een of meer processen-verbaal van GSB of HSB ontvangt. Eventueel voeren GSB's terugverwijzingen uit. Het CSB verwerkt de resultaten hiervan in de uitslag en stelt - niet eerder dan de achtste dag na de stemming - de uitslag vast. Vervolgens doet het vertegenwoordigend orgaan onderzoek naar de geloofsbrieven van de verkozen leden en komt het vertegenwoordigend orgaan met de nieuwe leden voor het eerst bijeen.

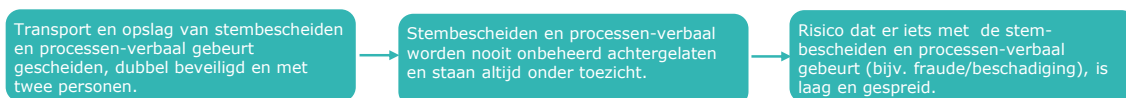
2.7.2 Als-dan-stellingen

In de beleidstheorie over het verlengen van de termijn tussen stemming en wisseling van leden van het vertegenwoordigend orgaan staan de volgende onderliggende aannames centraal:

- a. Als er meer tijd is tussen stemming en de wisseling van de leden van het desbetreffende vertegenwoordigend orgaan, dan is er genoeg tijd om controles en correcties uit te voeren.
- b. Als er genoeg tijd is om controles en correcties uit te voeren, dan kunnen alle actoren hun taken zorgvuldig uitvoeren.

2.8 Transport en opslag stembescheiden en processen-verbaal

De NPVV voorziet in de wijziging van de regels voor transport van documenten (zie figuur 7).



Figuur 7. Beleidstheorie rondom transport en opslag van stembescheiden en processen-verbaal

2.8.1 Aanpassingen

Een van de maatregelen onder de NPVV is de aanscherping van de regels voor transport van stembescheiden en processen-verbaal. Stembescheiden en processen-verbaal worden gescheiden vervoerd, elk door twee personen. Wanneer stembescheiden vervoerd en/of opgeslagen moeten worden, worden de stembescheiden in verzegelde pakken gestopt. Die pakken worden vervoerd in een transportbox met een slot en die transportbox wordt ook verzegeld. De sleutel van de transportbox wordt samen met de processen-verbaal in een aparte, verzegelde enveloppe vervoerd. Eventuele opslag van stembescheiden en processen-verbaal gebeurt onder toezicht. Ten slotte moeten digitaal verzonden bestanden die gegenereerd worden door de optelprogrammatuur herkenbaar zijn als verzonden door de burgemeester.

2.8.2 Als-dan-stellingen

In de beleidstheorie over het gescheiden en dubbel beveiligd transport van stembescheiden en processen-verbaal door twee personen staan de volgende onderliggende aannames centraal:

- a. Als het transport van stembescheiden en processen-verbaal gescheiden en dubbel beveiligd gebeurt door twee personen, dan worden de stembescheiden en processen-verbaal nooit onbeheerd achtergelaten en is sprake van het vierogenprincipe.
- b. Als de stembescheiden en processen-verbaal nooit onbeheerd achter worden gelaten en altijd onder toezicht staan van twee personen die ook elkaar controleren, is het risico dat er iets mee gebeurt (bijvoorbeeld fraude, beschadiging) klein en gespreid.

3 Keuze centrale of decentrale stemopneming

In dit hoofdstuk beantwoorden wij de onderzoeksvragen over de keuze van gemeenten voor centrale stemopneming of decentrale stemopneming, aan de hand van de gevoerde interviews en bestudeerde documenten.

3.1 Werking in de praktijk

In de evaluaties van de verschillende verkiezingen sinds de invoering van de NPVV komt naar voren dat gemeenten het prettig vinden om te kunnen kiezen tussen CSO en DSO. Meer gemeenten kiezen voor CSO (EP24: 189 gemeenten kozen voor CSO en 156 voor DSO) en bevroegde gemeenten geven aan bij deze vorm van stemopneming te willen blijven.⁸ De redenen die gemeenten aangeven om (weer) voor DSO te kiezen zijn bekendheid, organisatorische voordelen en lagere kosten, onder andere doordat minder personeel nodig is en het GSB minder werk heeft. Met name in kleine gemeenten met minder inwoners is DSO aantrekkelijker. Daarbij is niet in alle gemeenten een grote centrale tellocatie beschikbaar. De redenen die gemeenten aangeven om (weer) voor CSO te kiezen zijn dat deze vorm van stemopneming aantrekkelijker is voor tellers op de avond van de stemming en dat er de volgende dag een nieuwe, uitgeruste ploeg kan worden ingezet, dat er minder telfouten worden gemaakt en minder hertellingen nodig zijn en dat tellers nog aanwezig zijn bij de invoer van de uitslagen in OSV. In de interviews met gemeenten voor deze beleidsevaluatie komt ook naar voren dat sommige gemeenten beide vormen van stemopneming toepassen en per verkiezing bepalen welke vorm het meest passend is. Bij deze afweging spelen telomstandigheden en kosten beide een rol.

De eerste ervaring met de NPVV was tijdens PSWS23. Het betrof een dubbele verkiezing, waardoor er veel stemmen te tellen waren. Vooral gemeenten die kozen voor decentrale stemopneming waren tot diep in de nacht bezig met tellen op het stembureau, waardoor het GSB niet op tijd met zijn taken kon beginnen. Bij gemeenten waar centraal geteld werd, was dit in mindere mate het geval. Er hoefde dankzij de manier van stemopneming minder geteld te worden op de stembureaus en de tellers raakten minder (over)vermoeid. Ook de complexiteit van de NPVV en allerlei kinderziekten in de procedure⁹ speelden een belangrijke rol tijdens de eerste verkiezing na inwerkingtreding van de NPVV. In vergelijking met eerdere verkiezingen was er veel vertraging en werden bij beide vormen van stemopneming veel fouten gemaakt bij het tellen en het invullen van pv's.

De interviews met gemeenten voor deze beleidsevaluatie bevestigen grotendeels het beeld uit de evaluaties. Geïnterviewde gemeentelijke projectleiders vertellen dat zij meer grip ervaren op het telproces bij CSO, omdat zij dan fysiek aanwezig zijn bij de telling. Als projectleider kun je bij CSO controleren of er volgens instructies wordt gewerkt, tussentijds controleren en interveniëren in het proces als dit nodig is. Daarnaast kan bij CSO gemakkelijker specifieke expertise worden ingezet omdat iedereen op dezelfde locatie werkt, bijvoorbeeld door subteams in te zetten die zich richten op de uitvoering van een bepaalde taak. Verder vertellen respondenten uit grote gemeenten dat zij zich door de aanpassingen in de procedure gedwongen voelen om te kiezen voor CSO. Zij ervaren decentrale stemopneming als onuitvoerbaar, omdat het hertellen bij telverschillen ingewikkeld is. Wanneer een hertelling nodig is, zijn bij

⁸ Blauw Research (2024). Rapport ervaringen GSB-leden Tweede Kamerverkiezing 2023.

⁹ Zo zaten er fouten en onduidelijkheden in processen-verbaal, corrigenda en OSV2020 en werden er last-minute wijzigingen doorgevoerd in de procedures.

CSO de stembussen al op de locatie van de centrale stemopneming aanwezig. Daarnaast hoeven bij CSO alleen de stempassen te worden herteld en bij DSO ook de stembiljetten.

3.2 Effect op telresultaat, transparantie, controleerbaarheid en uitvoeringslast

Uit data van de Kiesraad¹⁰ blijkt dat het aantal telverschillen sinds de invoering van de NPVV is afgenomen in vergelijking met de verkiezingen in de jaren ervoor. Ook komt naar voren dat de afname van het aantal telverschillen niet samenhangt met de mogelijkheid om te kiezen voor centrale stemopneming, want in gemeenten die kozen voor centrale stemopneming was het aantal telverschillen bij de Tweede Kamerverkiezing in 2023 en Europees Parlementsverkiezing in 2024 groter dan in gemeenten die kozen voor decentrale stemopneming. Dat kan ermee samenhangen dat bij CSO de telling op het stembureau als een voorlopige telling wordt gezien.

Op basis hiervan kan niet worden geconcludeerd of er een kwaliteitsverschil is tussen de vormen van stemopneming, omdat meer factoren een rol spelen bij het ontstaan van telverschillen en omdat een telverschil niet hetzelfde is als een telfout. Grote gemeenten hebben vaak meer telverschillen (en kiezen ook vaker voor CSO). Ook ontstaan vaak meer telverschillen bij een groter aantal stembiljetten in een stembus, bij een grote omvang van het stembiljet en bij een groot aantal lijsten en kandidaten. Ook factoren als ervaren tijdsdruk en de overzichtelijkheid van het (tel)proces spelen een rol. Ten slotte toont onderzoek van de Kiesraad aan dat de gebruikte telmethode veel invloed heeft op het aantal telverschillen.¹¹

De keuze tussen CSO en DSO beoogt, blijkens de beleidstheorie, op zichzelf niet om bij te dragen aan de waarborgen transparantie en controleerbaarheid. Geïnterviewden benadrukken dat zowel CSO als DSO transparant en controleerbaar is. Volgens hen verschilt de ene vorm van stemopneming daarin niet van de andere. Respondenten zijn echter van mening dat het in de praktijk lastig is voor geïnteresseerden om het telproces op gemeentelijk niveau te volgen. Beide vormen van stemopneming hebben volgens hen voor- en nadelen: bij DSO zien geïnteresseerde burgers een kleiner deel van het telproces, dat relatief goed te volgen is. Bij CSO zien geïnteresseerden het geheel, dat weer minder goed te volgen is.

Zowel in evaluaties als in de interviews komt naar voren dat de uitvoeringslast voor gemeenten sinds de invoering van de NPVV sterk is toegenomen. Dit wordt ook bevestigd door onderzoek naar de kosten die gemeenten moeten maken om hun verantwoordelijkheden rondom de verkiezingen na te kunnen komen.¹² Deze toename wordt op zichzelf niet veroorzaakt door de keuzemogelijkheid in de NPVV voor CSO of DSO, maar de toename is wel het grootst voor gemeenten die zich in de praktijk genoodzaakt zien om te kiezen voor CSO. In alle gemeenten worden vanwege de complexiteit van de procedure vaker ambtenaren ingezet en is het moeilijker om (geschikte) stembureauleden te vinden. Ook de uitvoeringslast voor de Kiesraad is toegenomen. De keuzemogelijkheid voor gemeenten tussen CSO en DSO draagt aan die toename bij, want vanwege de keuze tussen CSO en DSO zijn twee enigszins verschillende processen nodig, dus ook twee soorten instructies en ondersteuning.

3.3 Verbetermogelijkheden

Ten aanzien van de keuze tussen centrale of decentrale stemopneming zien wij geen concrete verbetermogelijkheden. Zoals gezegd komt uit het onderzoek naar voren dat gemeenten het prettig vinden om op de huidige wijze te kunnen kiezen tussen CSO en DSO.

¹⁰ Kiesraad (2024). Data-analyse: bijlage bij evaluatieadvies EP24.

¹¹ Kiesraad (2024). Data-analyse: bijlage bij evaluatieadvies EP24.

¹² Sira Consulting (2025). Kostenonderzoek verkiezingen 2023 en 2024.

4 Gemeentelijk stembureaus met controlerende taak

GSB's zijn onderdeel van het proces van stemopneming sinds de komst van de NPVV. Enerzijds telt het GSB op lijst- en kandidaatsniveau bij centrale stemopneming en anderzijds heeft het GSB een aantal controlerende taken. Dit hoofdstuk gaat in op de controlerende taken van de GSB's.

4.1 Werking in de praktijk

Respondenten van gemeenten vinden het fijn dat er dankzij de komst van de GSB's tijd is om controles uit te voeren en dat het mogelijk is om tussentijds eventuele fouten in de uitslag te corrigeren. In de evaluaties lezen we dat de uitvoering met elke verkiezing beter ging. Bij PSWS23 was er vertraging dankzij fouten die werden gemaakt bij het invullen van processen-verbaal en een onverwachte hoeveelheid aan hertellingen.¹³ Uit de uitvraag onder GSB-leden¹⁴ blijkt dat men bij TK23 beter wist hoe het proces eruit zou gaan zien en werd daar ook op ingespeeld door bijvoorbeeld op de avond van de dag van stemming na te gaan of er stembureaus met veel telverschillen waren, zodat al bekend was of er veel hertellingen te verwachten waren. Of door proactief onderzoek te doen naar opvallendheden, om terugverwijzingen te voorkomen of op terugverwijzingen te anticiperen. Coördinatoren van GSB's gaven echter wel aan dat ze hier graag meer tijd voor hadden gehad. De opgedane ervaring van deze verkiezingen hielp om oplossingen te bedenken voor eerdere knelpunten, zodat de GSB's hun taken tijdens EP24 soepeler konden uitvoeren.¹⁵ Men richtte bijvoorbeeld teams in die waren gespecialiseerd in een specifieke taak, zodat niet iedereen het hele proces hoefde te kennen. Ook tijdens de interviews vertelden respondenten over dergelijke oplossingen. Het blijft echter lastig om voldoende mensen te betrekken die het proces begrijpen, want het wordt als ingewikkeld ervaren, zo geven respondenten aan. Kleinere gemeenten kunnen dit niet altijd oplossen door in teams te werken, omdat er daar sowieso minder mensen betrokken zijn.

Op de GSB's wordt veel herteld om telverschillen te corrigeren of verklaren. GSB's moeten bij elk onverklaard telverschil eenmalig een hertelling uitvoeren en hebben daarnaast op eigen initiatief vaker herteld. In DSO-gemeenten worden stempassen en stembiljetten herteld en in CSO-gemeenten alleen de stempassen. Sommige respondenten hebben er waardering voor dat volgens deze werkwijze 'elke stem telt', maar de verplichting stuit soms ook op onbegrip. Het gaat bij de meeste stembureaus namelijk om kleine telverschillen. Een telverschil hoeft niet te betekenen dat er een fout is gemaakt en zelfs wanneer een hertelling wel een correctie van een fout oplevert, hadden die fouten vaak geen impact op de zetelverdeling. Een gemeentelijke respondent vertelt bijvoorbeeld dat er voorheen alleen bij telverschillen van rond de vijf of groter werd herteld. Desondanks hertellen meerdere gemeenten ook meer dan waar zij verplicht toe zijn, door onverklaarde verschillen meermaals te hertellen of door hertellingen uit te voeren bij verklaarde telverschillen. Aan de ene kant vanuit hun 'eergevoel', zo vertellen respondenten. Men is gemotiveerd om een correcte telling af te leveren en hier wordt dan ook hard voor gewerkt. GSB's worden hierin gefaciliteerd dankzij een discretionaire bevoegdheid om te beslissen tot een hertelling bij een vermoeden van een fout. Ook probeert men een terugverwijzing later in de procedure te voorkomen, en gaat men liever aan de voorzichtige kant zitten.

¹³ Blauw Research (2023). Rapport ervaringen GSB- en CSB-leden Provinciale Verkiezingen & waterschapsverkiezingen 2023.

¹⁴ Blauw Research (2024). Rapport ervaringen GSB-leden Tweede Kamerverkiezing 2023.

¹⁵ Blauw Research (2024). Rapport ervaringen GSB-leden Europees Parlementsverkiezing 2024.

Respondenten van gemeenten vertellen ook dat ze vermoeden dat op stembureaus wel eens verklaringen worden ‘bedacht’ voor onverklaarde telverschillen. De Kiesraad herkent dit vermoeden. Waarschijnlijk speelt het ‘bedenken’ van verklaringen sterker bij DSO dan bij CSO, omdat het GSB bij DSO meer moet hertellen bij een onverklaard telverschil. Data-analyse van de Kiesraad bevestigt het vermoedelijke verschil tussen CSO en DSO: bij CSO is één op de zes van de telverschillen verklaard en bij DSO bijna zes op de tien (bij EP24). Een telverschil dat op een stembureau is ontstaan, is achteraf meestal niet meer te verklaren vanaf het GSB.

4.2 Effect op telresultaat, transparantie, controleerbaarheid en uitvoeringslast

Het effect van de controletaken van de GSB's op het telresultaat, de transparantie en de controleerbaarheid wordt grotendeels als positief ervaren. De controle- en correctiemogelijkheden van de GSB's bieden gemeenten extra instrumenten om te zorgen voor een betrouwbaar telresultaat. Omdat de GSB's een kortere lijn hebben met de stembureaus, kunnen zij makkelijker dan een CSB achterhalen hoe een eventuele fout is ontstaan. Daarnaast is het aannemelijk dat het telresultaat verbetert doordat fouten vroeger in het proces corrigeerbaar zijn. Voorheen maakten gemeenten ook wel eens correcties wanneer zij bij het optellen van de gemeentelijke totalen fouten tegenkwamen, maar destijds miste de wettelijke grondslag hiervoor en er was geen mogelijkheid om correcties te administreren. Het komt de transparantie ten goede dat correcties nu worden vastgelegd.

Twee zaken doen volgens respondenten af aan de kwaliteit van het proces. Ten eerste heeft de ontstane neiging tot het ‘bedenken’ van verklaringen voor telverschillen een negatieve impact op de controleerbaarheid. Ten tijde van het instellen van het onderscheid tussen verklaarde en onverklaarde telverschillen, al jaren voorafgaand aan de NPVV, was het de intentie om mogelijk te maken dat verklaringen voor telverschillen konden worden vastgelegd. Onderhand is hier en daar het idee ontstaan dat elk onverklaard verschil verklaard moet worden. Telverschillen, verklaard of onverklaard, hoeven echter niet op een fout te wijzen. De neiging tot het ‘vinden’ van een verklaring vermindert de betrouwbaarheid. Het doet afbreuk aan de meerwaarde van het onderscheid tussen verklaarde en onverklaarde telverschillen, zoals het oorspronkelijk is bedoeld.

Een tweede factor is dat processen-verbaal en corrigenda voor GSB-leden soms lastig te begrijpen zijn - vooral doordat dit twee losstaande, maar toch samenhangende documenten zijn. Respondenten geven aan dat ze vermoeden dat de documenten voor burgers nog lastiger te begrijpen zijn dan voor henzelf. Zolang het proces voor een burger in de praktijk niet daadwerkelijk navolgbaar is, draagt het administreren en openbaar maken van de verschillende stappen in het proces beperkt bij aan transparantie. Overigens komen er bij GSB's nauwelijks vragen binnen van burgers die de processen-verbaal en corrigenda niet begrijpen. Daarnaast betwisten sommige respondenten van de focusgroepen de noodzaak van een voor burgers volledig navolgbaar proces. De wens om uitgebreidere controles in te stellen vereist namelijk verdere procedures, zoals die in de NPVV, waardoor het proces complexer wordt, maar ook robuuster. Hiertussen is het balanceren.

Wat de uitvoeringslast betreft kosten bepaalde handelingen veel tijd, zonder dat ze in de ogen van respondenten van gemeenten veel opleveren in termen van controleerbaarheid en transparantie. Onder andere het controleprotocol GSB voor de controle van de optellingen in de software komt tijdens de interviews en evaluaties terug als een verplichting waarvan de meerwaarde vaak niet wordt gezien¹⁶: het

¹⁶ Blauw Research (2023). Rapport ervaringen GSB- en CSB-leden Provinciale Verkiezingen & waterschapsverkiezingen 2023; Blauw Research (2024). Rapport ervaringen GSB-leden Tweede Kamerverkiezing 2023; Blauw Research (2024). Rapport ervaringen GSB-leden Europees Parlementsverkiezing 2024.

controleren van de invoer in OSV2020 en de optellingen die de software maakt, kost veel tijd en wordt als een overbodige controle ervaren. Daarnaast komt in de eerdere evaluaties en tijdens dit onderzoek naar voren dat het hertellen van elk onverklaard verschil door veel gemeenten als overdreven wordt ervaren. Lang niet alle verschillen worden opgelost en wanneer een hertelling wel tot het corrigeren van een telfout leidt, heeft dat meestal geen effect op de uiteindelijke zetelverdeling. De impact van een telfout op de zetelverdeling verschilt per verkiezing: hoe meer stemmen er zijn uitgebracht voor een vertegenwoordigend orgaan, hoe kleiner de impact van één stem is op de zetelverdeling.

Ook het werken met corrigenda wordt als tijdrovend ervaren, omdat deze als complex worden ervaren. Bij DSO worden corrigenda overigens vaker gebruikt dan bij CSO: bij CSO wordt alleen een corrigendum opgemaakt na een terugverwijzing en bij DSO moet dit ook wanneer het GSB tijdens de eerste zitting een aanpassing maakt in het telresultaat van een stembureau. Bij DSO gaan immers de processen-verbaal van de stembureaus naar het CSB en bij CSO alleen het proces-verbaal van het GSB. Wegens de complexiteit van het proces worden op GSB's steeds vaker ambtenaren ingezet. Als laatste draagt de onzekerheid over het krijgen van een terugverwijzing bij aan de uitvoeringslast. GSB-leden moeten lang paraat blijven staan en er moet een ruimte gereserveerd zijn om een eventuele terugverwijzing uit te voeren, wat tot extra kosten leidt. Daarnaast heeft het krijgen van een terugverwijzing een negatieve connotatie. Men heeft het gevoel iets verkeerd te hebben gedaan.

4.3 Verbetermogelijkheden

Er is een aantal mogelijkheden om op de bovengenoemde knelpunten in te spelen:

- a. Het verruimen van de marge bij het hertellen van onverklaarde telverschillen. Hier is behoefte aan bij gemeenten. Dit verlaagt de uitvoeringslast, zonder veel in te boeten op de kwaliteit van het telresultaat. Gemeenten hebben hierbij een voorkeur voor een relatieve marge, dus een percentage van het aantal stemmen op een stembureau, in plaats van een absoluut aantal telverschillen. Het verruimen van de marge doet afbreuk aan het uitgangspunt 'elke stem telt', omdat hiermee wordt geaccepteerd dat een deel van de onverklaarde telverschillen niet verder wordt onderzocht. Om te bepalen waar de marge moet komen te liggen, is nadere analyse noodzakelijk.
- b. Het opheffen van het onderscheid tussen verklaarde en onverklaarde telverschillen. Momenteel zijn de verklaringen die voor telverschillen worden gegeven niet altijd betrouwbaar dankzij de neiging om verklaringen te 'bedenken'. Zou dit onderscheid worden opgeheven, dan gaat geen belangrijke informatie verloren, want relevante bijzonderheden kunnen nog steeds in het proces-verbaal worden genoteerd. De neiging om verklaringen te 'bedenken' verdwijnt hierdoor. Bij deze aanpassing is het belangrijk om er aandacht voor te houden dat niet elk telverschil als een fout wordt gezien. Ook is het praktisch gezien onvermijdelijk om de marge voor het aantal telverschillen waarbij moet worden herteld, te verruimen (zie punt a). Het opheffen van het onderscheid zónder een verruimde marge leidt namelijk vaker tot een hertelling. Dit levert een hoge uitvoeringslast op. Het behoeft nadere analyse om vast te stellen wat een realistische marge is.
- c. Het toekennen van een discretionaire bevoegdheid aan GSB's om tijdens de eerste zitting te besluiten geen hertelling uit te voeren bij onverklaarde verschillen. GSB's hertellen veelvuldig, maar bij het opmerken van onverklaarde telverschillen achten zij dit niet altijd noodzakelijk. Bijvoorbeeld wanneer op het stembureau al een hertelling is uitgevoerd, maar geen verklaring is gevonden voor het verschil en het telverschil blijft bestaan. Een nieuwe hertelling levert dan weinig informatie op, maar leidt wel tot een hogere uitvoeringslast.

BZK ziet als risico bij het geven van meer ruimte aan gemeenten op dit punt dat of te makkelijk wordt besloten om niet te gaan hertellen, of dat een neiging ontstaat om alles te hertellen om nader onderzoek in een later stadium van het proces te voorkomen. Respondenten van gemeenten geven in lijn hiermee aan ook een risico te zien dat zij niet op hun oordeelsvermogen worden vertrouwd en vrozen controles verderop in de procedure. Deze verbetermogelijkheid vereist dus dat het

vertrouwen tussen de lokale en centrale partijen in het verkiezingsproces gewaarborgd is. Geef GSB's daarom in het proces-verbaal de ruimte om te onderbouwen waarom is besloten niet tot een hertelling over te gaan. Vraag CSB's om vervolgens (telefonisch) het gesprek aan te gaan bij twijfel over deze onderbouwing, voorafgaand aan een eventuele terugverwijzing.

- d. Explicitering van de discretionaire bevoegdheid van GSB's om bij een terugverwijzing te besluiten geen hertelling uit te voeren. Een GSB heeft geen verplichting om over te gaan tot hertelling bij het krijgen van een terugverwijzing, maar hoeft dat alleen "zo nodig" te doen.¹⁷ Ook hier geldt dat niet te makkelijk moet worden besloten om niet te gaan hertellen. Daarom is het belangrijk dat een GSB de ruimte heeft te onderbouwen waarom niet tot hertelling is besloten. Ook is van belang dat het CSB de bevoegdheid moet houden om te beoordelen of de motivatie van het GSB overtuigend is.
- e. Explicitering van de discretionaire bevoegdheid voor GSB's die de stemopneming centraal hebben georganiseerd om bij een opmerkelijk telverschil niet alleen de stempassen, maar ook de stembiljetten te hertellen. Momenteel hertellen alleen de GSB's die de stemopneming decentraal uitvoeren de stempassen en stembiljetten. Bij CSO worden alleen stempassen herteld en kunnen ook de stembiljetten worden herteld, maar hier wordt niet gauw toe besloten, omdat dit niet verplicht is. Door de mogelijkheid om ook stembiljetten te hertellen te expliciteren, verwachten we dat GSB's sneller op eigen initiatief een uitgebreidere hertelling organiseren, wanneer een opmerkelijk telverschil daarom vraagt.
- f. Het combineren van de processen-verbaal en corrigenda in één document. Dit is wenselijk voor de uitvoerbaarheid van de taken van het GSB en vergroot de navolgbaarheid van het proces voor burgers. Het is waarschijnlijk dat er minder fouten worden gemaakt bij het invullen van de formulieren wanneer die op deze manier simpeler zijn. Er wordt verschillend over gedacht of deze verbetermogelijkheid juridisch mogelijk is.

¹⁷ [Kieswet art. P 1e](#).

5 Uitbreiding controlerende taken centraal stembureaus

5.1 Werking in de praktijk

Voordat de processen-verbaal van stembureaus en GSB's bij het CSB terechtkomen, gaan ze langs het HSB.¹⁸ Gemeenten pakken de rol van HSB verschillend op. HSB's voeren optellingen uit en stellen de uitkomsten op kieskringniveau vast. Formeel gezien is het HSB daarnaast weinig meer dan een inzamelpunt van de processen-verbaal. Via het HSB worden deze naar het CSB gebracht. Soms komt het HSB echter fouten tegen, waar ze formeel niets mee kunnen. Een respondent geeft aan dit frustrerend te vinden, een ander vertelt de processen-verbaal wel te controleren op fouten, omdat het herstellen van fouten op dat moment in het proces eenvoudiger is. De communicatielijnen zijn namelijk korter tussen het GSB en het HSB, dan tussen het GSB en het CSB.

De rol van het CSB is tot nu toe één keer uitgevoerd door gemeenten, namelijk tijdens PS23. Een klein aantal gemeenten had deze verantwoordelijkheid, want er is één CSB per provincie vereist. Respondenten die betrokken waren bij de uitvoering van deze rol, zeiden dat er soms mensen bij het GSB én het CSB betrokken waren. GSB-leden mogen niet ook CSB-lid zijn, maar mensen met ondersteunende taken mogen dit wel. Zij controleren de eigen gemeente, waardoor ze volgens deze respondenten twee petten op hebben. Dit komt ook terug in ander onderzoek naar de ervaringen van GSB- en CSB-leden.¹⁹ Bij WS23 voerden de waterschappen de rol van CSB uit en tijdens TK23 en EP24 was dit de Kiesraad. Tijdens de gemeenteraadsverkiezingen van 2026 zullen voor het eerst alle gemeenten de rol van CSB op zich nemen.

Het CSB heeft de mogelijkheid tot een terugverwijzing: in zo'n geval moet een GSB een nieuwe zitting organiseren en onderzoeken of een telfout is gemaakt. Terugverwijzingen kunnen verschillende redenen hebben, bijvoorbeeld een groot aantal telverschillen, een melding van een kiezer, of een groot aantal blanco stemmen bij een stembureau. Er zijn verschillen in de mate waarin terugverwijzingen daadwerkelijk tot correctie van een telfout leiden. Tabel 1 geeft weer hoeveel telfouten er per reden voor terugverwijzing werden gecorrigeerd tijdens EP24. De reden 'omwisseling van kandidaatsstemmen' is gebaseerd op een analyse die voor het eerst tijdens EP24 is uitgevoerd. Hierbij is het aantal stemmen op een kandidaat vergeleken met het aantal stemmen dat die kandidaat bij andere stembureaus kreeg. Er werd terugverwezen wanneer de ene kandidaat van een lijst minder stemmen kreeg dan verwacht op basis van de uitslag van andere stembureaus, en een andere kandidaat juist meer stemmen kreeg dan verwacht. Dit onder de aanname dat er mogelijk stemmen waren omgewisseld. Met twaalf terugverwijzingen werden hiermee bijna duizend telfouten opgelost. Het aantal telfouten per terugverwijzing dat hiermee is opgelost, ligt een stuk hoger dan het aantal telfouten per terugverwijzing dat is opgelost met andere typen terugverwijzingen. Terugverwijzingen op grond van een hoog aantal blanco of ongeldige stemmen leverden geen opgeloste telfouten op.

¹⁸ Dit geldt voor Tweede Kamerverkiezingen, Europees Parlementsverkiezingen en provinciale statenverkiezingen waarbij de provincie uit meerdere kieskringen bestaat. Tijdens gemeenteraadsverkiezingen, bij provinciale statenverkiezingen in provincies bestaand uit één kieskring en bij waterschapsverkiezingen zijn er geen hoofdstembureaus.

¹⁹ Blauw Research (2023). Rapport ervaringen GSB- en CSB-leden Provinciale Verkiezingen & waterschapsverkiezingen 2023.

Reden terugverwijzing	Opgeloste telfouten	Aantal terugverwijzingen	Telfouten per terugverwijzing
Omwisseling van kandidaatsstemmen	979	12	81,58
Groot verschil tussen toegelaten kiezers en getelde stembiljetten (2% of ≥ 15)	55	5	11
Meldingen van betrokkenen die hun stem niet konden vinden	117	17	6,88
Niet-hertelde onverklaarde verschillen tussen toegelaten kiezers en getelde stembiljetten	114	17	6,71
Niet-hertelde verschillen tussen toegelaten kiezers en getelde stembiljetten (niet geheel verklaard)	10	4	2,5
Controle fysieke pv's / bureau met nul stemmen / overige meldingen kiezers	6	5	1,2
Pv verkeerd ingevoerd in OSV	3	4	0,75
Hoog aantal blanco stemmen (3%)	0	4	0
Hoog aantal ongeldige stemmen (3%)	0	2	0

Tabel 1. Het aantal opgeloste telfouten, opgesplitst naar reden van terugverwijzing, tijdens EP24. Deze analyse is uitgevoerd door de Kiesraad²⁰

5.2 Effect op telresultaat, transparantie, controleerbaarheid en uitvoeringslast

De controletaken van het CSB dragen bij aan een goed telresultaat. GSB's voeren extra hertellingen uit ter vermindering van telverschillen, om terugverwijzingen te voorkomen. En met name terugverwijzingen op basis van omwisseling van kandidaatsstemmen, grote telverschillen, meldingen en niet-hertelde onverklaarde telverschillen leveren correcties van telfouten op. Doordat alle correcties in corrigenda worden vastgelegd en gepubliceerd, zijn deze stappen transparant en controleerbaar.

Voor de GSB's, die de terugverwijzingen moeten uitvoeren, is de ervaren uitvoeringslast hoog. De termijn waarbinnen zij de reden van terugverwijzing moeten onderzoeken is krap en vereiste administratieve handelingen kosten veel tijd, zo geven respondenten aan. Dit terwijl een gecorrigeerde telfout de uitslag lang niet altijd beïnvloedt. Desondanks hechten veel respondenten waarde aan het motto dat 'elke stem telt' bij het bepalen van de uitslag.

In de uitvoering moet een CSB scherp zijn op het onderscheid tussen CSO en DSO. De processen-verbaal van beide 'sporen' verschillen. Dit vergt aandacht, maar is goed uit te voeren. Bij CSO hoeft een CSB minder processen-verbaal te controleren dan bij DSO, want bij CSO komt alleen het proces-verbaal van het GSB (met daarin de bijlagen met de telresultaten van de stembureaus) bij het CSB terecht en bij DSO ook de processen-verbaal van de stembureaus zelf.

²⁰ Kiesraad (2024). Data-analyse: bijlage bij evaluatieadvies EP24.

5.3 Verbetermogelijkheden

We zien de volgende mogelijkheden om de balans te verbeteren tussen enerzijds de kwaliteit van het telresultaat, de transparantie en controleerbaarheid, en anderzijds de uitvoeringslast:

- a. Ontwikkel het controleprotocol van het CSB door. Dit door te blijven analyseren hoeveel telfouten worden gecorrigeerd per terugverwijzing en na te gaan wat voor effect een opgeloste telfout heeft. Op deze manier kan worden afgewogen welke terugverwijzingen in balans zijn met de bijkomende uitvoeringslast. Houd hierbij rekening met verschillen tussen verkiezingen. Na afloop van WS23 kwam bijvoorbeeld naar voren dat een groot aantal blanco stemmen geen goede indicatie voor een fout was, omdat mensen bij een waterschapsverkiezing relatief vaak een blanco stem uitbrengen.²¹ Wanneer beter inzichtelijk is welke terugverwijzingen relatief veel telfouten oplossen en welke relatief weinig, kunnen terugverwijzingen met weinig impact worden teruggedrongen en kunnen analyses die veel verbetering opleveren worden uitgebreid. Zo komt de uitvoeringslast te liggen op plekken waar de extra tijdsinvestering ook daadwerkelijk meerwaarde heeft.
- b. Onderzoek de mogelijkheden om GSB's inzicht te geven in de status van de controles door het CSB. Respondenten opperen als mogelijkheid een dashboard waarin zij kunnen inzien welke onderdelen van het controleprotocol al zijn doorlopen. Dit neemt een deel van de onzekerheid en onrust rond een mogelijke terugverwijzing weg.
- c. Draag de controle op de tijdige ontvangst van de juiste en volledige processen-verbaal door het CSB over aan de HSB's. Er waren tijdens de afgelopen verkiezingen HSB's die op eigen initiatief, en in afstemming met de Kiesraad, al procedurele controles uitvoerden. Wanneer HSB's controleren of de documenten die zij ontvangen compleet zijn en correct zijn aangeleverd, draagt dit bij aan het proces als geheel. Procedurele fouten worden eerder gedetecteerd en gecorrigeerd. Ook zijn dergelijke fouten makkelijker te corrigeren, omdat de lijnen tussen GSB's en HSB's korter zijn dan die tussen GSB's en het CSB. Een dergelijke aanpassing vermindert de uitvoeringslast voor het CSB en gemeentelijke respondenten verwachten dat zij de bijkomende uitvoeringslast goed kunnen behappen. Deze verschuiving van taken dient beperkt te blijven tot procedurele controles. Zo raken er niet meer partijen dan nodig betrokken bij het (inhoudelijk) vaststellen van de uitslag en blijft de extra uitvoeringslast voor gemeenten beperkt. Deze verbetermogelijkheid betreft uiteraard alleen de 20 HSB-gemeenten.

²¹ Blauw Research (2023). Rapport ervaringen GSB- en CSB-leden Provinciale Verkiezingen & waterschapsverkiezingen 2023.

6 Openbare zittingen en openbaar maken van processen-verbaal

6.1 Werking in de praktijk

De zittingen van GSB's worden openbaar georganiseerd en op basis van de gepubliceerde processen-verbaal kunnen kiezers melding maken van fouten bij het CSB. Zowel in de evaluaties als in de interviews komt naar voren dat er weinig belangstelling is om openbare zittingen bij te wonen. Dit geldt voor alle verkiezingen; wel werden stembureaus bij TK23 vaker bezocht dan GSB's.²² Uit onderzoek komt naar voren dat veel burgers niet weten dat zij zittingen kunnen bijwonen: na afloop van TK23 gaf 53% van de kiesgerechtigden die niet zijn gaan kijken aan dat zij niet wisten dat dit kon. En 85% gaf aan bij volgende verkiezing ook niet te gaan kijken.²³ Omdat er bijna niemand komt kijken, voelen de openbare zittingen voor GSB-leden soms als 'poppenkast', geven zij aan in evaluaties en interviews. Zij tuigen namelijk dingen op om het bijwonen interessant te maken.²⁴ GSB-leden geven in een evaluatie ook aan dat zij het zonde vinden dat met de inrichting van de locatie van de zitting en met het uitvoeren van de procedures rekening gehouden moet worden met eventuele belangstellenden.²⁵ Toch benadrukt een groot deel van deze GSB-leden dat zij het - ondanks het gebrek aan belangstelling - niet passend vinden om zittingen achter gesloten deuren te laten plaatsvinden.

In interviews benadrukken GSB-leden dat zij het vanzelfsprekend vinden dat processen-verbaal worden gepubliceerd. Evaluaties en interviews laten zien dat GSB's hierbij tijdsdruk ervaren, maar dat het meestal lukt om processen-verbaal op tijd te publiceren. Door opgedane ervaring verloopt de publicatie van processen-verbaal bij iedere verkiezing vlotter. Ook de vindbaarheid van de processen-verbaal voor burgers lijkt toegenomen: Bij PSWS23 was het voor burgers niet altijd duidelijk waar deze te vinden waren.²⁶ In evaluaties en interviews komt naar voren dat de begrijpelijkheid van de processen-verbaal een belangrijk verbeterpunt is, waaraan wij hieronder meer aandacht besteden.

6.2 Effect op telresultaat, transparantie, controleerbaarheid en uitvoeringslast

Hoewel er weinig belangstelling is om zittingen bij te wonen, vinden respondenten de openbaarheid ervan van waarde voor de transparantie. In de praktijk is het effect van deze maatregel echter beperkt. De publicatie van processen-verbaal heeft een groter effect op transparantie en controleerbaarheid, zo geven respondenten aan. Uit meldingen en vragen blijkt dat een (klein) aantal burgers daadwerkelijk gebruikmaakt van de mogelijkheid om processen-verbaal te controleren. De Kiesraad benadrukt in de evaluatie van PSWS23 dat het voor controleerbaarheid en transparantie van belang is dat GSB's een uniforme methode hanteren voor de publicatie van processen-verbaal, zodat deze documenten makkelijk

²² Kiesraad (2024). Evaluatieadvies van de Kiesraad over de verkiezing TK23: Verkiezing goed verlopen en uitslag betrouwbaar; uitvoering vereist versterking; Blauw Research (2023). Rapport ervaringen GSB- en CSB-leden Provinciale Verkiezingen & waterschapsverkiezingen 2023; Blauw Research (2024). Rapport ervaringen GSB-leden Europees Parlementsverkiezing 2024.

²³ I&O Research (2024). Ervaring kiesgerechtigden bij Tweede Kamerverkiezing 2023.

²⁴ Blauw Research (2023). Rapport ervaringen GSB- en CSB-leden Provinciale Verkiezingen & waterschapsverkiezingen 2023.

²⁵ Blauw Research (2024). Rapport ervaringen GSB-leden Europees Parlementsverkiezing 2024.

²⁶ Kiesraad (2023). Evaluatie van de Provinciale Staten- en Waterschapsverkiezingen 2023: Uitslag betrouwbaar, verkiezingsproces moet beter; Kiesraad (2024). Evaluatieadvies EP24: Voorspoedig verlopen verkiezing.

vindbaar zijn voor burgers.²⁷ Daarnaast is het noodzakelijk dat processen-verbaal goed te begrijpen zijn voor uitvoerders en is het wenselijk dat deze ook voor burgers begrijpelijk zijn. Zowel in evaluaties als interviews komt naar voren dat de begrijpelijkheid verhoogd moet worden door het vereenvoudigen van processen-verbaal. Ook stembureauleden die processen-verbaal moeten invullen, vinden onder andere het taalgebruik op deze formulieren te ingewikkeld. Dit leidt soms tot onnodige terugverwijzingen.²⁸ Waarschijnlijk zijn processen-verbaal voor burgers nog moeilijker te begrijpen dan voor uitvoerders van het verkiezingsproces²⁹, wat ten koste gaat van de transparantie.³⁰

Meldingen van kiezers over vermeende telfouten leveren een kleine bijdrage aan het tegengaan van telfouten. En het onderzoeken ervan draagt in hoge mate bij aan de (ervaren) transparantie van het verkiezingsproces en daarmee aan het vertrouwen van kiezers in dit proces. In de praktijk blijkt dat meldingen meestal afkomstig zijn van mensen die hun voorkeursstem niet terugzien in processen-verbaal.³¹ Vaak doen burgers terecht een melding en is sprake van een fout die kan worden gecorrigeerd, maar soms zien melders corrigenda over het hoofd en doen een melding over al opgeloste fouten.³² Volgens betrokkenen laat het aantal meldingen zien dat de mogelijkheid tot melden voorziet in een behoefte. Zij beschouwen meldingen als een belangrijke toets.³³

Meldingen	PSWS23	TK23	EP24
Aantal meldingen	Onbekend ³⁴	275	41
Meldingen die onderzocht zijn (of konden worden)	29	145 ³⁵	22
Aantal meldingen waarbij onderzoek tot correctie heeft geleid	20	105	21

Tabel 2. Meldingen en onderzoek

De meeste respondenten vinden het belangrijk om vast te houden aan het principe van ‘elke stem telt’, door elke melding te onderzoeken die onderzoekbaar is. Zij vinden dat het onderzoeken van meldingen in hoge mate bijdraagt aan het vertrouwen van kiezers in het proces, omdat kiezers ervaren dat hun melding en stem serieus genomen wordt. Daarbij zijn zij van mening dat de uitvoeringslast die het openbaar maken

²⁷ Kiesraad (2023). Evaluatie van de Provinciale Staten- en Waterschapsverkiezingen 2023: Uitslag betrouwbaar, verkiezingsproces moet beter.

²⁸ Blauw Research (2024). Rapport ervaringen GSB-leden Tweede Kamerverkiezing 2023; Blauw Research (2024). Rapport ervaringen GSB-leden Europees Parlementsverkiezing 2024.

²⁹ Blauw Research (2023). Rapport ervaringen GSB- en CSB-leden Provinciale Verkiezingen & waterschapsverkiezingen 2023.

³⁰ NVVB (2024). Evaluatie NVVB Europese Parlement verkiezingen 2024.

³¹ Slechts een klein aantal kiezers kan hun stem terugzoeken in de processen-verbaal: alleen mensen die op een kandidaat hebben gestemd waar niemand anders bij het stembureau op heeft gestemd.

³² Blauw Research (2023). Rapport ervaringen GSB- en CSB-leden Provinciale Verkiezingen & waterschapsverkiezingen 2023.

³³ Kiesraad (2024). Evaluatieadvies van de Kiesraad over de verkiezing TK23: Verkiezing goed verlopen en uitslag betrouwbaar; uitvoering vereist versterking.

³⁴ Het aantal meldingen bij PSWS23 staat hier als ‘onbekend’ weergegeven omdat dit een analyse van de Kiesraad betreft. Tijdens deze verkiezingen waren gemeenten en waterschappen CSB, dus de meldingen kwamen niet bij de Kiesraad binnen. Terwijl vooraf een grote hoeveelheid niet onderzoekbare meldingen werd verwacht, bleek dit volgens de Kiesraad mee te vallen.

³⁵ 7 van deze meldingen werden abusievelijk niet uitgezet door het CSB.

van processen-verbaal en het onderzoeken van meldingen met zich meebrengt acceptabel is en over het algemeen in goede verhouding staat tot de opbrengsten. Respondenten geven echter aan dat niet zozeer het onderzoeken van de melding, maar vooral de administratieve werkzaamheden die erop volgen veel tijd kosten. Zij moeten de oorspronkelijke uitslag van een stembureau verwijderen in OSV, de gegevens vervolgens opnieuw (dubbel) invoeren, een nieuw proces-verbaal en een corrigendum uitdraaien en deze vervolgens fysiek overbrengen naar het HSB. Er is behoefte aan het efficiënter inrichten van deze stappen.

6.3 Verbetermogelijkheden

Wij zien de volgende verbetermogelijkheden die de transparantie en controleerbaarheid vergroten en de uitvoeringslast verminderen:

- a. Het vergroten van de begrijpelijkheid van processen-verbaal en corrigenda, onder meer door het samenvoegen van beide documenten. Momenteel werkt de Kiesraad aan het verbeteren van de inhoudelijke samenhang van de documenten. De verbetermogelijkheid van het samenvoegen van beide documenten moet nader juridisch uitgewerkt worden.
- b. Het versimpelen van het administratieve proces dat een terugverwijzing naar aanleiding van een melding met zich meebrengt. Betrokkenen zien hiervoor verschillende mogelijkheden:
 - i. In OSV-software alleen fouten verbeteren en niet alle gegevens verwijderen en opnieuw hoeven in te voeren.
 - ii. De processen-verbaal en corrigenda via een beveiligd platform delen met het HSB en CSB in plaats van fysiek overbrengen. Dit betekent dat bij terugverwijzingen wordt afgeweken van het wettelijke uitgangspunt dat papier leidend is in het verkiezingsproces. Digitalisering zou de uitvoeringslast van gemeenten (sterk) verminderen, want veel gemeenten zijn relatief lang onderweg om fysieke stukken over te brengen.

7 Verlenging termijn tussen stemming en wisseling leden

In dit hoofdstuk bespreken we de verlenging van de termijn tussen de stemming en de wisseling van de leden van het vertegenwoordigend orgaan waarvoor is gestemd. Deze termijn is verlengd van acht naar dertien dagen. We gaan achtereenvolgens in op de uitwerking van deze verlenging in de praktijk, het effect op de beleidsdoelen van de NPVV en eventuele verbetermogelijkheden.

7.1 Werking in de praktijk

De respondenten die we gesproken hebben, vinden de gestelde termijn krap, maar haalbaar. Het is tijdens de afgelopen verkiezingen meestal gelukt om ieders taken op tijd af te ronden. Er waren wel verschillen tussen de verkiezingen:

- a. Tijdens PSWS23 waren stembureaus vaak laat klaar met tellen, wat veel frustratie opleverde. Uiteindelijk werd het tellen in de nacht gestaakt en ging men de volgende dag verder. Waar dit gebeurde, liepen ook de GSB's vertraging op, omdat zij niet op tijd konden beginnen met tellen. Dat het niet lukte om de termijnen te halen, had onder andere te maken met het grote aantal uitgebrachte stemmen en het feit dat het de eerste verkiezing was onder de NPVV, waardoor er nog veel onduidelijkheid was over de uitvoering van het proces. Er moest daarnaast (veel) meer worden herteld dan van tevoren werd gedacht. Dit lezen wij in de evaluaties³⁶ en komt ook tijdens de interviews van dit onderzoek naar voren.
- b. TK23 verliep beter, maar nog steeds werden de termijnen als krap ervaren. Onderzoek naar de ervaringen van GSB-leden laat zien dat zij liever meer tijd hadden gehad, zodat zij beter hadden kunnen anticiperen op een eventuele terugverwijzing door hun proces-verbaal na te lopen op eventuele risicofactoren.³⁷ Activiteiten die met name naar voren komen als tijdrovend zijn de invoer in OSV2020 door de GSB's en HSB's, hertellingen door GSB's, het onderzoek naar de meldingen van kiezers.³⁸
- c. Bij EP24 werden de tijdspaden als ruimer ervaren door GSB-leden: er hoefden minder stemmen geteld te worden en de uitslag van een lidstaat mag bij de Europese Parlementsverkiezingen pas bekend worden gemaakt wanneer alle lidstaten gestemd hebben, om beïnvloeding te voorkomen.³⁹ De termijn tussen stemming en de eerste samenkomst van het Europees Parlement was ook (veel) langer dan de gebruikelijke dertien dagen.
- d. Vooruitkijkend naar de aankomende gemeenteraadsverkiezingen in 2026 verwachten sommige respondenten van gemeenten dat de termijn tussen stemming en bekendmaking van de uitslag door het CSB als lang ervaren zal worden, vertellen ze tijdens de interviews. Zij ervaren tijdens de gemeenteraadsverkiezingen relatief veel druk om de uitslag snel bekend te maken en ook is de opkomst vaak niet zo hoog als bijvoorbeeld bij Tweede Kamerverkiezingen.

Algemeen genomen horen we van respondenten dat de krapte in het tijdspad zich voornamelijk bevindt rond de termijn waarbinnen burgers bij het CSB melding kunnen maken van vermeende fouten. Dit kan tot

³⁶ Blauw Research (2023). Rapport ervaringen GSB- en CSB-leden Provinciale Verkiezingen & waterschapsverkiezingen 2023; Kiesraad (2023). Evaluatie van de Provinciale Staten- en Waterschapsverkiezingen 2023: Uitslag betrouwbaar, verkiezingsproces moet beter.

³⁷ Blauw Research (2024). Rapport ervaringen GSB-leden Tweede Kamerverkiezing 2023.

³⁸ Kiesraad (2024). Evaluatieadvies van de Kiesraad over de verkiezing TK23: Verkiezing goed verlopen en uitslag betrouwbaar; uitvoering vereist versterking.

³⁹ Blauw Research (2024). Rapport ervaringen GSB-leden Europees Parlementsverkiezing 2024.

uiterlijk 48 uur voorafgaand aan de zitting van het CSB, waarin het CSB de landelijke uitslag communiceert. De tijd om de meldingen te verwerken is krap voor de Kiesraad en voor de GSB's die een eventuele terugverwijzing krijgen. In het algemeen horen we van respondenten van gemeenten dat de mogelijkheid om een terugverwijzing te krijgen spanning en onzekerheid oplevert, omdat het in de planning lastig is om hier rekening mee te houden (zie hoofdstuk 4). Voor grote gemeenten is het daarnaast tijdrovend om de juiste transportbox tussen andere transportboxen vandaan te halen.

7.2 Effect op telresultaat, transparantie, controleerbaarheid en uitvoeringslast

Verlenging van de termijn tussen stemming en het bijeenkomen van de nieuwe leden van het vertegenwoordigend orgaan is noodzakelijk om de overige aspecten van de NPVV uit te kunnen voeren, omdat er met de komst van de NPVV extra controlestappen aan het proces zijn toegevoegd. In die zin heeft de verlenging van de termijn een positief effect op de beleidsdoelen.

Los daarvan heeft de ervaren tijdsdruk effect op de gestelde beleidsdoelen en de uitvoeringslast. Tijdsdruk kan het telresultaat negatief beïnvloeden, hoewel er geen bewijs is dat door tijdsdruk meer telfouten worden gemaakt. Daarnaast kan tijdsdruk er ook toe leiden dat een gemeente afwijkt van de voorgeschreven procedure, waardoor de controleerbaarheid van het proces vermindert. Gemeentelijke respondenten vertellen bijvoorbeeld dat er wel eens verklaringen voor telverschillen worden 'bedacht' (zie hoofdstuk 4) om niet te hoeven hertellen.

Daarnaast geven respondenten van gemeenten aan dat de periode tussen de voorlopige en definitieve uitslag lang is voor burgers. Wanneer de definitieve uitslag substantieel afwijkt van de voorlopige, kan dit het vertrouwen van burgers doen afnemen. Het is voor sommige burgers dan onvoldoende transparant waarom er een afwijking is tussen voorlopig en definitief, wat bij een deel van de kiezers wantrouwen kan creëren. We hebben in het meest recente kiezersonderzoek geen bevestiging van deze relatie gevonden, omdat dit niet is onderzocht.⁴⁰ Overigens geeft de Kiesraad tijdens het onderzoek aan dat verschillen tussen de voorlopige en definitieve uitslag beperkt voorkomen.

7.3 Verbetermogelijkheden

We zien de volgende mogelijkheid om het proces te verbeteren:

- a. Verkort de termijn waarin burgers bij het CSB melding kunnen maken van vermeende fouten van uiterlijk 48 naar uiterlijk 72 uur voorafgaand aan de zitting van het CSB. De Kiesraad acht het wenselijk om meer tijd te hebben om meldingen te kunnen behandelen en op deze manier kunnen ook GSB's meer tijd krijgen voor het uitvoeren van het onderzoek van een terugverwijzing in geval van een melding. De uitvoeringslast zou hiermee omlaag gaan, omdat de tijdsdruk vermindert op een punt waar de termijnen het meeste knellen. Een dergelijke aanpassing is echter ook een inperking van de mogelijkheden van burgers om het proces te kunnen controleren. Dit geldt in het bijzonder voor kiezers buiten Nederland die stemmen per brief; zij kunnen geen melding meer maken wanneer de termijn wordt ingekort. Voor deze specifieke groep zou daarom een aangepaste termijn overwogen kunnen worden.

Daarnaast zijn er twee andere verbetermogelijkheden in het onderzoek met betrokkenen besproken, maar uiteindelijk onwenselijk bevonden. Ten eerste het verlengen van de totale termijn voor de uitslagvaststelling. Gemeenten en medewerkers van de Kiesraad geven aan dat het qua uitvoering een zware periode is. Gemeenten en de Commissie voor het onderzoek van de Geloofsbrieven in de Tweede

⁴⁰ Voogd, R., Jacobs, K., Lubbers, M. & Spierings, N. (2023). De verkiezingen van 2023. Van onderstroom naar doorbraak: Onvrede en migratie. SKON.

Kamer (zie hoofdstuk 9) geven echter aan dat het voor het proces als geheel niet wenselijk is om de totale termijn te verlengen. Daarnaast is het ook onwenselijk om binnen de totale termijn te schuiven, door bepaalde partijen meer tijd te geven voor hun taken en andere minder. De meeste partijen geven onder de huidige tijdsverdeling aan dat het net lukt om te taken rond te krijgen. Wordt de ene partij meer ruimte gegeven, dan komt een andere partij in de knel.

8 Transport stembescheiden en processen-verbaal

In dit hoofdstuk beschrijven we de werking van de transportregels in de praktijk en het effect hiervan op het telresultaat, transparantie, controleerbaarheid en uitvoeringslast. Ook gaan we in op verbetermogelijkheden.

8.1 Werking in de praktijk

Uit de eerder uitgevoerde evaluaties van de afzonderlijke verkiezingen blijkt dat de transportregels in de praktijk lastig uitvoerbaar zijn voor gemeenten.⁴¹ Vooral het gescheiden vervoer van processen-verbaal en stembescheiden door twee personen en het beveiligen van de transportboxen door middel van versleuteling en verzegeling zijn moeilijk in de praktijk te brengen.⁴² Tijdens de interviews en focusgroepen reflecteren gemeenten hier verschillend op. Sommige sluiten zich aan bij het beeld uit de evaluaties en geven aan dat de combinatie van deze regels als dubbelop voelt, terwijl anderen van mening zijn dat de transportregels juist in gezamenlijkheid van waarde zijn. De respondenten die de transportregels belangrijk vinden, ervaren de uitvoering ervan vaak als minder belastend.

De problemen waar gemeenten tegenaan lopen zijn in plattelandsgemeenten anders dan in de stad, lezen we in de evaluaties⁴³ en horen we tijdens onze gesprekken. De afstanden tussen de stembureaus en het GSB zijn namelijk vaak langer in plattelandsgemeenten, waardoor het vervoer een grotere tijdsinvestering vergt. Ook is het in landelijk gebied soms moeilijker om stembureauleden te vinden die bereid zijn om mee te rijden naar het GSB, met name omdat ze daarna ook nog weer terug moeten naar het stembureau om hun eigen auto of fiets op te halen. Daarentegen kan het voor stedelijke gemeenten juist lastig zijn om voldoende mensen te vinden die van plan zijn met de auto te komen en moet deze auto bij het stembureau geparkeerd kunnen worden tijdens het tellen.

De gemeenten die we hebben gesproken, hebben vaak manieren gevonden om de transportregels voor zichzelf werkbaar te maken. Meerdere gemeenten hebben het vervoer bijvoorbeeld zo geregeld dat er transportbusjes langs de stembureaus rijden die de processen-verbaal en stembescheiden op komen halen. Op die manier hoeven degenen die al met het tellen bezig zijn geweest niet ook nog bij het vervoer betrokken te zijn. Wel moeten er altijd voldoende mensen op het stembureau blijven wachten totdat de processen-verbaal en stembescheiden door het busje worden opgehaald. Sommige gemeenten huren een externe dienst in om de documenten te transporteren en anderen zetten de buitendienst van de gemeente in. Beide opties zorgen voor extra kosten. Hiernaast zijn er ook gemeenten die het transport uitvoerbaar houden door af te wijken van de regels. Hoewel alle respondenten het van groot belang achten om het transport veilig in te richten en respondenten het ook prettig vinden om aan te kunnen tonen dat er een laag risico is dat er iets mis kan gaan, wegen zij de risico's die kunnen optreden bij kleine versoepelingen anders. Een respondent vindt het bijvoorbeeld niet zo erg als een stembureaulid individueel de processen-verbaal of stembescheiden in komt leveren en iemand anders geeft aan wel eens sloten open te breken als er een sleutel of code kwijt is.

⁴¹ Kiesraad (2023). Evaluatie van de Provinciale Staten- en Waterschapsverkiezingen 2023: Uitslag betrouwbaar, verkiezingsproces moet beter.

⁴² NVVB (2023). Evaluatie NVVB Provinciale Staten- en Waterschapsverkiezingen 2023.

⁴³ Blauw Research (2023). Rapport ervaringen GSB- en CSB-leden Provinciale Verkiezingen & waterschapsverkiezingen 2023. Blauw Research (2024). Rapport ervaringen GSB-leden Tweede Kamerverkiezing 2023.

8.2 Effect op telresultaat, transparantie, controleerbaarheid en uitvoeringslast

Gemeenten ervaren de uitvoeringslast rondom de transportregels in het algemeen als hoog. Er is veel menskracht voor nodig. Het vervoer van de processen-verbaal en stembescheiden van één stembureau vereist al minstens vier personen, omdat beide documentensoorten los van elkaar en met twee personen vervoerd dienen te worden. Het verkiezingsteam kan dit uitbesteden aan een transportbedrijf of de buitendienst van de gemeente, maar dit levert extra kosten op.

De transportregels hebben geen effect op het telresultaat en lijken ook de transparantie van het proces niet te beïnvloeden, maar verbeteren wel de controleerbaarheid. Respondenten van gemeenten beargumenteren wat betreft de transparantie dat burgers de uitvoering van de transportregels in het algemeen niet waarnemen. Hoewel respondenten aangeven dat het bijna onmogelijk (en daarnaast onwenselijk) is om het transport zodanig dicht te regelen dat er niks meer mis kan gaan, is het dankzij de transportregels volgens respondenten erg lastig om tijdens het transport te frauderen. Respondenten vertellen dat zij kritische vragen van burgers - mochten die komen - dankzij de transportregels kunnen omzetten naar vertrouwen: niemand wordt alleen gelaten met de processen-verbaal en stembescheiden. Daarnaast geldt dat wie een niet-legitieme aanpassing doet in het proces-verbaal, ook een aanpassing zal moeten maken in de stembescheiden om succesvol fraude te plegen, maar dit is lastig dankzij het gescheiden vervoer. Hoewel de transportregels het proces dus niet transparanter maken voor de burger, wordt de controleerbaarheid wel vergroot. Ook de Kiesraad geeft aan het proces robuuster te vinden dan voor de NPVV dankzij het vierogenprincipe en het gescheiden vervoer.⁴⁴

In hoeverre de extra uitvoeringslast tegen de meerwaarde van de transportregels opweegt, wordt door onze respondenten verschillend beoordeeld. Sommige respondenten vinden dat de robuustheid van het transport behouden moet blijven. Zij geven aan dat de transportregels afzonderlijk van elkaar ieder hun eigen waarde hebben. Deze respondenten beargumenteren bijvoorbeeld dat de transportregels alleen gezamenlijk kunnen garanderen dat niemand in de gelegenheid wordt gesteld om de telresultaten te beïnvloeden. Door hen wordt de uitvoering in het algemeen als minder zwaar ervaren. Anderen zeggen dat de uitvoeringslast van de transportregels niet in verhouding staat tot wat zij opleveren. Elk op zichzelf staand onderdeel van deze regels is voor hen begrijpelijk, maar door één onderdeel af te zwakken zien zij beperkt verlies van het beveiligingsniveau, omdat de andere onderdelen van de transportregels dit afvangen. Zouden transportboxen bijvoorbeeld alleen door versleuteling worden afgesloten en niet meer (ook) door verzegeling, dan is frauderen nog steeds ingewikkeld dankzij het gescheiden vervoer door twee personen.

8.3 Verbetermogelijkheden

Een verbetermogelijkheid is om gemeenten de ruimte te geven om de veiligheid tijdens het transport van processen-verbaal en stembescheiden te waarborgen op een gelijkwaardige manier als in de NPVV. Gemeenten zien de waarde van een veilig transport. De context van het transport is in elke gemeente echter anders - met voornamelijk verschillen tussen landelijke en stedelijke gemeenten - waardoor de huidige transportregels niet voor elke gemeente goed aansluiten op de lokale situatie.

Het volgende voorbeeld illustreert hoe gemeenten afwegingen maken rondom aanpassingen in het transport en het behouden van de veiligheid. Een gemeentelijke respondent vertelt twee auto's van het stembureau naar het GSB te laten rijden: één met de processen-verbaal en één met de stembescheiden. In beide auto's zit één persoon, maar omdat de auto's achter elkaar aan rijden hebben de bestuurders

⁴⁴ Kiesraad (2023). Evaluatie van de Provinciale Staten- en Waterschapsverkiezingen 2023: Uitslag betrouwbaar, verkiezingsproces moet beter.

zicht op elkaars activiteiten. Daarmee is er volgens deze gemeente geen vergroot risico op fraude. Het vierogenprincipe blijft namelijk behouden, zij het met een enigszins andere invulling.

Ongetelde stembescheiden mogen in geen geval worden getransporteerd naar een andere locatie, zo geeft de Kiesraad aan tijdens één van onze focusgroepen. Op dat moment is nog geen proces-verbaal opgemaakt, zodat de stembescheiden niet naast enige vorm van back-up kunnen worden gelegd. Een dergelijke situatie is kwetsbaar, doordat het relatief eenvoudig is om aanpassingen te doen aan de stembescheiden. Hier huist deels het belang van de voorlopige telling op het stembureau bij CSO op de dag van de stemming: zou deze niet plaatsvinden, dan is er nog geen proces-verbaal beschikbaar op het moment van transport. We raden aan om de transportregels als volgt aan te passen:

- a. De ruimte die gemeenten krijgen, is zodanig dat er als het ware een 'ja, tenzij'-beleid geldt. In principe worden gemeenten geacht de transportregels in de huidige vorm na te leven, tenzij zij een gelijkwaardig veiligheidsniveau ook op andere wijze kunnen waarborgen. Dit moet wel goed onderbouwd worden en getoetst kunnen worden.

9 Geloofsbrieven en termijnen bij de Tweede Kamerverkiezingen

BZK heeft de onderzoekers gevraagd om in de evaluatie van de NPVV de volgende vragen mee te nemen die specifiek betrekking hebben op de Tweede Kamerverkiezingen:

- a. Hoe verloopt het opvragen en aanbieden van geloofsbrieven door gekozen leden van de Tweede Kamer? Welke positieve elementen en knelpunten worden daarbij ervaren?
- b. Welke ervaringen heeft de Commissie voor het onderzoek van de Geloofsbrieven met de aanpassingen op grond van de NPVV? Welke knelpunten ervaart de Commissie als het gaat om het uitvoeren van de taken binnen de gestelde termijnen? Hoe draagt de NPVV volgens de Commissie bij aan het vergroten van transparantie en controleerbaarheid?

Inhoudelijk lichten we deze punten hieronder nader toe. Om deze vragen te beantwoorden hebben we relevante documentatie bestudeerd⁴⁵ en uitgebreid gesproken met twee medewerkers van de Griffie Plenaire van de Tweede Kamer.

9.1 Werking in de praktijk

9.1.1 Opvragen en aanbieden geloofsbrieven

Een geloofsbrief is de schriftelijke kennisgeving van de voorzitter van het centraal stembureau aan het vertegenwoordigend orgaan over het feit dat persoon X is benoemd tot lid van dat vertegenwoordigend orgaan (bijvoorbeeld de Tweede Kamer of de gemeenteraad). Voor gekozen leden van elk vertegenwoordigend orgaan wordt een geloofsbrievenonderzoek verricht. Er zijn wel verschillen voor de wettelijke eisen voor het lidmaatschap tussen vertegenwoordigende lichamen. Voor het lidmaatschap van de Eerste en Tweede Kamer en de Provinciale Staten is het vereist om Nederlander te zijn. Bij een waterschap of gemeenteraad hoeft dat niet. Het vertegenwoordigend orgaan waarvoor de verkiezing heeft plaatsgevonden, voert onderzoek uit of de gekozene voldoet aan de voorwaarden van lidmaatschap.

Voor lidmaatschap van elk vertegenwoordigend orgaan is vereist dat degene niet is uitgesloten van het kiesrecht. Dit gebeurt bijna nooit, maar de rechter kan hiertoe besluiten op grond van een misdrijf dat de grondslagen van het Nederlandse staatsbestel aantast. Deze eis was al van kracht voor de inwerkingtreding van de NPVV. Met de NPVV is alleen veranderd dat deze ‘verklaring van kiesgerechtigdheid’ moet blijken uit een uittreksel uit de Basisregistratie Personen (BRP). Na Tweede Kamerverkiezingen komen gekozen leden hun geloofsbrieven aanbieden in verband met hun installatie als Kamerlid. Onderdeel hiervan is het genoemde uittreksel uit de BRP. Een en ander wordt door de Griffie Plenaire van de Tweede Kamer gecoördineerd, maar het betreffende lid moet zelf het uittreksel aanvragen bij de eigen gemeente.

Het aanvragen van een uittreksel uit de BRP met daarop de kiesgerechtigdheid vermeld gaat in de praktijk vaak ‘fout’. Het blijkt in het overgrote deel van de gemeenten onmogelijk om dat onderdeel aan te vinken bij het aanvragen van het uittreksel. Dit is het geval bij een online aanvraag door het gekozen of herkozen lid, maar ook de betrokken ambtenaren van gemeenten kunnen dit onderdeel vaak niet aan een uittreksel toevoegen. De vermoedelijke oorzaak is dat informatie over kiesgerechtigdheid wel aanwezig is binnen

⁴⁵ Onder andere het Verslag van de Commissie voor het onderzoek van de Geloofsbrieven, van 5 december 2023.

een gemeente (in de BRP), maar niet tijdig beschikbaar kan worden gemaakt via een uittreksel uit de BRP. Andere gegevens, zoals leeftijd en nationaliteit, staan wel 'vanzelf' op het uittreksel.

Voorafgaand aan de Tweede Kamerverkiezingen heeft de Kiesraad factsheets opgesteld voor medewerkers verkiezingen van gemeenten en frontofficemedewerkers Burgerzaken en het Klant Contact Centrum van gemeenten met instructies voor het afgeven van een compleet uittreksel uit de BRP, inclusief kiesgerechtigdheid. We hebben niet onderzocht in hoeverre gemeenten hiermee aan de slag zijn gegaan. Duidelijk is in ieder geval dat het in vrijwel alle gemeenten niet heeft geleid tot het gewenste resultaat.

Genoemd knelpunt bemoeilijkt de Commissie voor het onderzoek van de Geloofsbrieven en de ondersteunende medewerkers van de Griffie Plenair in hun werkzaamheden, doordat hiermee tijd verloren gaat. Ook moeten aankomende Kamerleden zich soms meerdere keren in de eigen woonplaats bij de gemeente voegen om (te proberen) een compleet uittreksel te ontvangen. Als workaround grijpt de Commissie nu terug naar de methode die al werd gehanteerd vóór de NPVV: een handmatige check via rechtspraak.nl om te bepalen of een gekozen Kamerlid niet is uitgesloten van het kiesrecht. Dit is volgens de Griffie Plenair een betrouwbare methode, maar strikt genomen niet volgens de regels.

9.1.2 Toereikendheid van termijnen

Onderdeel van de NPVV is dat de termijn tussen de dag van stemming en de eerste samenkomst van het vertegenwoordigende orgaan in de nieuwe samenstelling is verlengd van 8 naar 13 dagen. De Commissie voor het onderzoek van de Geloofsbrieven ontvangt de processen-verbaal en de corrigenda van de stembureaus pas nadat het CSB zijn taak heeft afgerond. Dat is zo spoedig mogelijk maar niet eerder dan op de achtste dag (in het algemeen een donderdag) na de dag van stemming⁴⁶.

Afgelopen Tweede Kamerverkiezingen bleken de termijnen die de Commissie voor het onderzoek van de Geloofsbrieven tot haar beschikking heeft krap te zijn, zo blijkt onder andere uit het interview met de Griffie Plenair. In korte tijd moet een groot aantal controles worden uitgevoerd op de ontvangen processen-verbaal en corrigenda. De Commissie is het laatste slot op de deur: na alle eerdere controles kijkt de Commissie nog eens goed naar bijzonderheden en onverklaarde telverschillen. De Tweede Kamer heeft een eigenstandige mogelijkheid om te besluiten tot een hertelling op een of meerdere stembureaus. De tijdslijnen zijn in het bijzonder kort wanneer de Tweede Kamer besluit tot een hertelling, zoals gebeurd is tijdens de laatste verkiezingen, op vier stembureaus in Tilburg.⁴⁷ Hiertoe zijn op vrijdagavond de Kamerleden gevraagd om in zitting bijeen te komen op zaterdagochtend, waarna op dezelfde dag de hertellingen plaatsvonden. Dit was nodig zodat op maandag de Kiesraad een nieuwe uitslag kon vaststellen, zodat de Kamer op haar beurt op dinsdag een besluit kon nemen over toelating van de nieuwe leden. Op woensdag, dus twee weken na de dag van stemming, kon de Tweede Kamer zo in de nieuwe samenstelling bijeenkomen.

Ook in het verslag over het verloop van de verkiezingen vraagt de Commissie uitdrukkelijk aandacht voor de termijnen die nu volgen uit de Grondwet en de Kieswet. De Commissie heeft feitelijk anderhalve dag om haar werk te doen en als uit de bevindingen een hertelling volgt, moet dat in het weekend plaatsvinden. Dergelijke termijnen zijn te krap."⁴⁸

⁴⁶ <https://www.kiesraad.nl/verkiezingen/adviezen-en-publicaties/publicaties/2023/7/14/uitgebreide-verkiezingskalender-tweede-kamerverkiezing-2023>.

⁴⁷ Zie tevens Verdonck, Klooster & Associates (2024), Onderzoek procedure hertelling stemmen Tweede Kamerverkiezing 2023.

⁴⁸ Verslag van de Commissie voor het onderzoek van de Geloofsbrieven, van 5 december 2023.

Parallel aan de controles op de processen-verbaal en corrigenda, controleert de Commissie de Geloofsbrieven van gekozen Kamerleden. Om dit binnen de termijnen mogelijk te maken, leggen medewerkers al kort na de dag van stemming contact met de kandidaten die naar verwachting worden gekozen, op basis van voorlopige verkiezingsuitslagen. Hierbij komen in korte tijd allerlei praktische zaken aan bod, rondom de geloofsbrieven, maar ook bijvoorbeeld rondom toegangspassen en apparatuur.

9.2 Effect op telresultaat, transparantie, controleerbaarheid en uitvoeringslast

9.2.1 Opvragen en aanbieden geloofsbrieven

De wijziging op grond van de NPVV met betrekking tot de geloofsbrieven heeft geen effect gehad op het telresultaat en transparantie. In zekere zin is er een (negatief) effect op de controleerbaarheid, doordat de Commissie het onderzoek van de Geloofsbrieven feitelijk niet kan uitvoeren zoals wettelijk bedoeld. Ook is er een effect op de uitvoeringslast voor de Commissie (en afzonderlijke Kamerleden): meer tijd is nodig voor het (proberen te) verkrijgen van het juiste uittreksel uit de BRP voor de gekozen Kamerleden.

9.2.2 Toereikendheid van termijnen

De verlenging van de termijnen (van 8 naar 13 dagen) heeft voor de Commissie voor het onderzoek van de Geloofsbrieven niet tot meer tijd geleid om haar werkzaamheden uit te voeren. De langere termijn betreft voornamelijk de extra controlestappen die eerder in het proces zijn ingebouwd. Zoals aangegeven leidt de NPVV in die zin tot een hogere uitvoeringslast, door de hoge(re) tijdsdruk die het gevolg is van de NPVV. De aanpassingen in de termijnen hebben voor wat betreft de werkzaamheden van de Commissie geen effect gehad op het telresultaat, de transparantie en controleerbaarheid van de uitslag voor de Tweede Kamerverkiezing.

9.3 Verbetermogelijkheden

9.3.1 Opvragen en aanbieden geloofsbrieven

In het proces van opvragen en aanbieden van geloofsbrieven zit nu het genoemde knelpunt van het niet kunnen opnemen van 'kiesgerechtigheid' in het gemeentelijke uittreksel. Een voor de hand liggende verbetermogelijkheid is dat gemeenten dit voortaan goed inregelen, zodat dit mogelijk gemaakt kan worden. Hiervoor is, zo blijkt in de praktijk, meer nodig dan een handreiking. Nader onderzocht moet worden waar gemeenten op dit punt precies tegenaan lopen, in samenspraak met leveranciers van burgerzakenapplicaties. Idealiter leidt dit tot een, digitaal aan te vragen, standaard uittreksel uit de BRP met daarop de kiesgerechtigdheid vermeld, zodat gemeenten deze uittreksels niet zelf hoeven te ontwerpen.

9.3.2 Toereikendheid van termijnen

De Commissie voor het onderzoek van de Geloofsbrieven stelt (zie boven) dat de termijnen "te krap" zijn en vraagt om te onderzoeken of die termijnen anders vormgegeven kunnen worden. De geïnterviewde medewerkers van de Griffie Plenair bevestigen dat de termijnen krap zijn, maar pleiten er alleen voor dat de termijnen voor de werkzaamheden niet verder worden bekort. Op grond hiervan lijkt het niet noodzakelijk om te sleutelen aan de beschikbare termijnen voor de werkzaamheden van de Commissie.

Een verbetermogelijkheid is dat de Commissie voor het onderzoek van de Geloofsbrieven vooraf communiceert welke richtlijnen zij hanteert voor het overgaan tot een hertelling. Bij de TK23 hanteerde de Commissie een telverschil van 15, maar dat was niet vooraf gecommuniceerd. Overigens is niet bij alle

stembureaus met een telverschil van minimaal 15 stemmen tot een hertelling overgegaan. De Tweede Kamer heeft dit afgewogen tegen de impact en uitvoeringslast van een hertelling op een dergelijk laat moment in de procedure. Het vooraf communiceren van de richtlijnen die de Commissie voornemens is te hanteren kan duidelijkheid verschaffen aan de GSB's en het CSB.⁴⁹ Zo kunnen GSB's rekening houden met de mogelijkheid van een hertelling op verzoek van de Tweede Kamer in de situatie dat er een stembureau is in de gemeente met een groter telverschil dan de richtlijn van de Commissie, en zich daar beter op voorbereiden. Dat maakt termijnen wellicht beter haalbaar.

⁴⁹ Mede naar aanleiding van TK23 heeft de Kiesraad in zijn controleprotocol de norm van 15 overgenomen zodat bij EP24 die norm op voorhand duidelijk was. De Tweede Kamer is echter vrij om een andere keer een andere - scherpere - norm te kiezen.

10 Beschouwing

In de voorgaande hoofdstukken zijn we ingegaan op afzonderlijke onderdelen van de NPVV, aan de hand van de vooraf geformuleerde onderzoeksvragen en de beleidstheorie uit hoofdstuk 2. In dit hoofdstuk reflecteren we op de bevindingen uit die hoofdstukken, en komen tot een aantal overkoepelende bevindingen. De focus hierbij ligt op de balans tussen telresultaat, transparantie, controleerbaarheid aan de ene kant en de uitvoerbaarheid aan de andere kant.

10.1 De NPVV werkt goed in de praktijk, maar verbeteringen zijn wenselijk

In deze paragraaf reflecteren we op de volgende onderzoeksvraag: **Hoe werken de verschillende procedures uit de NPVV in de praktijk?** In het algemeen kunnen we concluderen dat de NPVV en de onderliggende procedures in de praktijk goed werken, met een aantal kanttekeningen die door betrokkenen worden geplaatst. De kanttekeningen maken dat verbeteringen in de NPVV wenselijk zijn. Op hoofdlijnen is het beeld als volgt:

- a. Gemeenten vinden het fijn om te kunnen kiezen tussen CSO en DSO, om de wijze van stemopneming goed aan te laten sluiten bij de lokale situatie.
- b. Ook vinden gemeenten het van toegevoegde waarde dat GSB's met een controlerende taak onderdeel deel zijn geworden van het stemopnemingsproces, zodat eventuele fouten eerder worden opgespoord. Wel is het beeld dat niet alle controlestappen in gelijke mate bijdragen aan een betrouwbaar telresultaat.
- c. De controlerende rol van de CSB's draagt bij aan een goed telresultaat, doordat telfouten worden geïdentificeerd. Ook gaat er een 'preventieve' werking vanuit: GSB's investeren extra in vermindering van telverschillen om terugverwijzingen te voorkomen. Een aandachtspunt is wel dat GSB's lang *stand-by* moeten blijven, met het oog op eventuele terugverwijzingen.
- d. Openbare zittingen en het openbaar maken van processen-verbaal dragen bij aan de transparantie en controleerbaarheid van de vaststellingsprocedure. Respondenten vinden dit belangrijk, hoewel er meestal weinig burgers afkomen op de openbare zittingen. Ook beschouwen zij de mogelijkheid voor burgers om meldingen te doen als belangrijk, vanuit het principe van 'elke stem telt'. Wel verhoogt dit de uitvoeringslast voor GSB's.
- e. De termijn tussen stemming en de wisseling van de leden van het vertegenwoordigend orgaan waarvoor wordt gestemd, wordt in alle opeenvolgende stappen van de procedure als knellend, doch uitvoerbaar ervaren. Respondenten pleiten niet voor verlenging van de termijn (maar zeker ook niet voor verkorting), omdat de samenleving erbij gebaat is dat definitieve verkiezingsuitslagen zo snel mogelijk bekend zijn.
- f. Regels voor het transport van stembescheiden en processen-verbaal worden in het algemeen als belangrijk gezien om een veilige overbrenging van documenten te waarborgen, maar sluiten niet altijd goed aan op de lokale situatie. Een deel van de respondenten ervaart op dit punt een forse uitvoeringslast.

Zoals we eerder aangaven zijn er sinds de inwerkingtreding van de NPVV drie verkiezingen geweest. We zien in de eerdere evaluaties per verkiezing, en horen van betrokkenen in interviews, dat daardoor inmiddels een zekere gewenning is opgetreden. Na de eerste verkiezing ontstond een negatief sentiment rond (de uitvoerbaarheid van) de NPVV. Dat sentiment is inmiddels minder aanwezig. Ook zijn naar aanleiding van de eerste ervaringen kleine aanpassingen in de procedures en formulieren doorgevoerd. Het heeft de implementatie van de NPVV bemoeilijkt dat de eerste verkiezing na de inwerkingtreding een dubbele verkiezing betrof (PSWS23), wat van zichzelf al tot extra complexiteit leidt. In die zin kende de NPVV een valse start.

In deze evaluatie wordt duidelijk dat over de hele linie de vaststellingsprocedure voor verkiezingsuitslagen sinds de inwerkingtreding van de NPVV als complexer wordt beschouwd dan vóór de NPVV. Gemeenten geven aan dat vanwege de NPVV meer specialisten nodig zijn die de precieze stappen in de procedure goed doorgronden, en dat mede daardoor vaker ambtenaren worden ingezet en relatief minder vrijwilligers, vooral op de GSB's.

Ook zien we dat in de praktijk niet altijd alles zo wordt uitgevoerd als beoogd. Zo worden lokaal soms *work arounds* toegepast om de uitvoerbaarheid te vergroten. Denk aan de toepassing in de praktijk van de genoemde transportregels voor stembescheiden en processen-verbaal, of aan de toepassing van het, soms kunstmatige, onderscheid tussen verklaarde en onverklaarde telverschillen. Of dit afbreuk doet aan het behalen van de beleidsdoelen van de NPVV is op grond van dit onderzoek niet te zeggen, maar wordt door respondenten in het algemeen niet waarschijnlijk geacht.

Tot slot blijkt uit de interviews en eerdere evaluaties een sterk commitment en bevoegenheid op lokaal niveau om de opeenvolgende stappen in de procedure zo goed mogelijk te volgen, om uiteindelijk een zo betrouwbaar mogelijk telresultaat te realiseren. Veel respondenten zien een zo goed mogelijk telresultaat als een soort 'erekwestie'. Sommige respondenten ervaren de NPVV daarom als een vorm van wantrouwen richting gemeenten, die de mogelijkheden voor gemeenten, door de veelheid aan procedures en stappen, inperkt om op basis van het eigen beoordelingsvermogen te komen tot een zo betrouwbaar mogelijk telresultaat.

10.2 De NPVV heeft meerwaarde voor de controleerbaarheid en transparantie van het verkiezingsproces en voor vermindering van het aantal telfouten, maar de extra uitvoeringslast is hoog

In deze paragraaf richten we ons op de volgende onderzoeksvragen:

- a. In hoeverre draagt de NPVV bij aan de in de toelichting bij het voorstel geformuleerde doelstellingen?
- b. Wat betekent dat voor de waarborgen transparantie en controleerbaarheid en voor de uitvoerbaarheid van het verkiezingsproces voor alle actoren?

De doelstellingen van de NPVV, zoals opgenomen in de beleidstheorie, zijn als volgt:

- a. Het proces voor vaststelling van de verkiezingsuitslagen verloopt **transpanter**;
- b. Het proces voor vaststelling van de verkiezingsuitslagen is beter **controleerbaar**;
- c. De verkiezingsuitslagen bevatten **minder telfouten**.

In de voorgaande hoofdstukken hebben we per onderdeel van de NPVV beschreven wat de effecten zijn op deze drie doelstellingen en wat het effect is op de uitvoeringslast voor betrokkenen (met name gemeenten). Met het risico dat we de bevindingen uit die hoofdstukken enigszins 'platslaan', vatten we de gevonden effecten samen in de onderstaande tabel.

Onderdeel NPVV	Bijdrage aan transparantie	Bijdrage aan controleerbaarheid	Bijdrage aan minder telfouten	Effect op (toename) uitvoeringslast
Keuze voor CSO of DSO	Beperkt	Beperkt	Onzeker	Geen (DSO) tot middelgroot (CSO)
GSB's met controlerende taak	Middelgroot	Groot	Groot	Groot
Uitbreiding controlerende taken CSB	Middelgroot	Groot	Middelgroot	Middelgroot
Openbare zittingen en openbaar maken processen-verbaal	Groot	Middelgroot	Beperkt	Middelgroot
Verlenging termijn	Beperkt	Middelgroot	Beperkt	Beperkt
Transport stembescheiden en processen-verbaal	Beperkt	Middelgroot	Geen	Middelgroot / Groot

Tabel 3. Effect onderdelen NPVV op beleidsdoelen en uitvoeringslast

In de tabel komt naar voren dat de bijdrage aan de beleidsdoelen verschilt per onderdeel. De grootste bijdrage lijkt te zitten in de onderdelen 'GSB's met een controlerende taak' en 'Uitbreiding controlerende taken CSB's'. Tegelijkertijd zien we over de hele linie een behoorlijke toename van de uitvoeringslast, vooral voor de GSB's. Dit horen we ook veelvuldig terug in de gehouden interviews. De toename van de uitvoeringslast en regeldruk is vooraf als beperkt ingeschat, zo blijkt uit de memorie van toelichting bij de NPVV⁵⁰. De impact van de NPVV lijkt daarmee op voorhand onderschat te zijn. Wel is structureel, vanaf 2023, een bedrag van 3,3 miljoen euro overgeheveld naar gemeenten in de vorm van een bijdrage aan het Gemeentefonds⁵¹.

Recent is een onderzoek uitgevoerd naar de kosten van verkiezingen⁵². Hieruit blijkt dat tussen 2014 en 2024 de kosten die gemeenten moeten maken voor de organisatie van verkiezingen met 79% zijn gestegen, na inflatiecorrectie. De onderzoekers concluderen: "De oorzaken van deze kostentoename zijn divers. Dit betreft onder andere de invoering van de NPVV waardoor gemeenten met zwaardere verantwoordingseisen te maken hebben, het gebruik van CSO, de grotere inzet van ICT en een betere toerekening van de inzet van eigen personeel dat tijdens de verkiezingen wordt ingezet." De NPVV is dus een belangrijke factor geweest in de kostentoename voor gemeenten, maar op basis van dit onderzoek is niet bekend welk deel van de kostentoename aan de NPVV is toe te schrijven en of de genoemde (extra) bijdrage via het Gemeentefonds toereikend is.

De balans opmakend wordt de meerwaarde gezien van de NPVV voor de controleerbaarheid en transparantie van het verkiezingsproces en voor vermindering van het aantal telfouten, maar wordt de extra uitvoeringslast als hoog beschouwd.

10.3 Verbetermogelijkheden in de NPVV richten zich op reductie van de uitvoeringslast

In deze paragraaf gaan we in op de volgende onderzoeksvraag: **Welke verbeteringen zijn er in de procedures denkbaar?** Aansluitend op de voorgaande paragraaf, is onze afdrank van deze evaluatie dat respondenten veel waarde hechten aan de waarborgen van controleerbaarheid en transparantie in de procedure voor vaststelling van de verkiezingsuitslagen. Verbetermogelijkheden die ter tafel zijn gekomen in de gevoerde gesprekken richten zich dan ook vooral op reductie van de uitvoeringslast *onder de randvoorwaarde* dat dit niet of maar zeer beperkt ten koste gaat van de controleerbaarheid en

⁵⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 489, nr. 3, pp. 48 en 49.

⁵¹ Dit is destijds in de [circulaire](#) van het gemeentefonds 2022 (paragraaf 4.1) gecommuniceerd.

⁵² Sira Consulting (2025). Kostenonderzoek verkiezingen 2023 en 2024.

transparantie van de procedure of van de betrouwbaarheid van het telresultaat. Vertrouwen van burgers in de verkiezingsprocedure en het motto van 'iedere stem telt' hebben de hoogste prioriteit. Dat daar een flinke uitvoeringslast tegenover staat is deels een gegeven. Toch zien de respondenten wel de nodige verbetermogelijkheden.

In de voorgaande hoofdstukken hebben we per onderdeel aangegeven welke verbeteringen in de NPVV mogelijk en wenselijk zijn. Deze herhalen we hieronder kort. Voor de verdere uitwerking en volledige onderbouwing verwijzen we naar de desbetreffende hoofdstukken. De verbetermogelijkheden zijn vooral gericht op reductie van de uitvoeringslast, maar een aantal draagt ook positief bij aan transparantie en controleerbaarheid (bijvoorbeeld het vergroten van de begrijpelijkheid van processen-verbaal en corrigenda).

Onderdeel (hoofdstuk)	Verbetermogelijkheid
GSB's met controlerende taak (zie 4.3a)	Verruiming van de marge bij het hertellen van onverklaarde telverschillen, om de uitvoeringslast te beperken*
GSB's met controlerende taak (4.3b)	Opheffing van het onderscheid tussen verklaarde en onverklaarde telverschillen*
GSB's met controlerende taak (4.3c)	Toekenning van een discretionaire bevoegdheid aan GSB's om tijdens de eerste zitting te besluiten <u>geen</u> hertelling uit te voeren bij onverklaarde telverschillen
GSB's met controlerende taak (4.3d)	Explicitering van de discretionaire bevoegdheid van GSB's om bij een terugverwijzing beargumenteerd te besluiten <u>geen</u> hertelling uit te voeren*
GSB's met controlerende taak (4.3e)	Explicitering van de discretionaire bevoegdheid voor GSB's die de stemopneming centraal hebben georganiseerd om bij een opmerkelijk telverschil niet alleen de stempassen, maar ook de stembiljetten te hertellen
GSB's met controlerende taak en Openbare zittingen en openbaar maken van processen-verbaal (4.3f en 6.3a)	Vergroting van de begrijpelijkheid van processen-verbaal en corrigenda, onder andere door het samenvoegen van beide documenten*
Uitbreiding controlerende taken CSB's (5.3a)	Doorontwikkeling van het controleprotocol van het CSB, zodat beter kan worden afgewogen in hoeverre terugverwijzingen in balans zijn met de bijkomende uitvoeringslast*
Uitbreiding controlerende taken CSB's (5.3b)	Onderzoek van de mogelijkheden om GSB's inzicht te geven in de status van de controles door het CSB, om onzekerheid rond een mogelijke terugverwijzing te beperken
Uitbreiding controlerende taken CSB's (5.3c)	Overdracht van de (procedurele) controle op de tijdige ontvangst van de juiste en volledige processen-verbaal door het CSB naar de HSB's, zodat fouten en onvolkomenheden eerder worden gedetecteerd en gecorrigeerd
Openbare zittingen en openbaar maken van processen-verbaal (6.3b)	Versimpeling van het administratieve proces dat een terugverwijzing naar aanleiding van een melding met zich meebrengt*
Verlenging termijn tussen stemming en wisseling leden (7.3a)	Verkorting van de termijn waarin burgers bij het CSB melding kunnen maken van vermeende fouten van 48 naar uiterlijk 72 uur voorafgaand aan de zitting van het CSB, zodat er meer tijd is om de meldingen te kunnen behandelen
Transport stembescheiden en processen-verbaal (8.3a)	Verruiming van de speelruimte voor gemeenten om de veiligheid tijdens het transport van processen-verbaal en stembescheiden te waarborgen op een gelijkwaardig veiligheidsniveau als in de NPVV*
Geloofsbrieven en termijnen bij de Tweede Kamerverkiezingen (9.3.1)	Onderzoek, in samenspraak met leveranciers van burgerzakenapplicaties, hoe 'kiesgerechtigdheid' onderdeel kan worden van het standaard uittreksel uit de BRP
Geloofsbrieven en termijnen bij de Tweede Kamerverkiezingen (9.3.2)	Communicatie door de Commissie voor het onderzoek van de Geloofsbrieven van de richtlijnen die zij hanteert voor het overgaan tot een hertelling, om meer duidelijkheid te verschaffen aan de GSB's en het CSB

Tabel 4. Samenvatting verbetermogelijkheden per onderdeel (* betekent: verbetermogelijkheden die naar verwachting het meest effect sorteren)

Een overkoepelende aanbeveling is om landelijk, met de betrokken stakeholders, meer te investeren in het opleiden en instrueren van stembureauleden en leden van GSB's, zodat, in de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen van 18 maart 2026, een grotere pool aan mensen beschikbaar komt met actuele kennis van de geldende procedures.

We adviseren om alle verbetermogelijkheden die uit deze evaluatie komen ambtelijk verder uit te werken met de betrokken stakeholders, zodat er vervolgens bestuurlijke besluitvorming over kan plaatsvinden. Deze uitwerking omvat het verder in kaart brengen van de effecten en haalbaarheid van de verbetermogelijkheden, en de juridische implicaties ervan (is bijvoorbeeld een wetswijziging nodig?).

Wij hopen met deze beleidsevaluatie bij te dragen aan verdere verbetering van de NPVV, waarbij de NPVV voor alle betrokkenen goed uitvoerbaar is, en waarbij de controleerbaarheid en transparantie van de procedure geborgd is. Tot slot bedanken wij alle respondenten en andere betrokkenen bij deze evaluatie voor hun welwillende en waardevolle inbreng.

A. Aanpak van de evaluatie

○ Onderzoeksaanpak

○ Stap 1: Verkennende fase

Verkennde interviews met ministerie van BZK, Kiesraad, NVVB en VNG

Kwantitatieve dataverzameling op basis van data en analyses van de Kiesraad

○ Stap 2: Beleidstheorie als ruggengraat van het onderzoek

Verkennde documentstudie

- Adviescommissie inrichting verkiezingsproces (2007). Stemmen met vertrouwen.
- Memorie van toelichting en overige stukken van de parlementaire behandeling (Kamerstukdossier 35489).
- Handreikingen en factsheets betreffende de inrichting van het proces vanuit het ministerie van BZK.

Uitwerken beleidstheorie

- Opstellen van 'als-dan-stellingen' als verband tussen mechanismen en beleidsdoelen.

○ Stap 3: Eerste inzichten in doelmatigheid en doeltreffendheid

Verdiepende documentstudie

- Besprekingsstuk Werkgroep uitvoerbaarheid verkiezingen (niet openbaar).
- Evaluatie Provinciale Staten en Waterschapsverkiezingen, met alle onderliggende stukken (Kamerstukken II 2023/24, 35165, nr. 61).
- Evaluatie Tweede Kamerverkiezing, met alle onderliggende stukken (Kamerstukken II 2023/24, 35165, nr. 73).
- Evaluatie Europees parlamentsverkiezing (Kamerstukken 2024-2025, 35 165, nr. 86);
- Sira Consulting (2025). Kostenonderzoek verkiezingen 2023 en 2024;
- Verdonck Klooster & Associates (2024). Onderzoek procedure hertelling stemmen Tweede Kamerverkiezing 2023.

Verdiepende (semigestructureerde) (groeps)interviews

- Coördinatoren van CSB's en HSB's tijdens PS23 (één interview met drie gemeenten).
- Coördinatoren van CSB's tijdens WS23.
- Coördinatoren van het CSB tijdens TK23 en EP24.
- Coördinatoren van GSB's tijdens alle drie de afgelopen verkiezingen (vijf interviews met opgeteld zeven gemeenten, afwisselend CSO en DSO).
- Griffie Plenair van de Tweede Kamer betreft het geloofsbrievenonderzoek.

Kwantitatieve data-analyse van de in stap 1 verzamelde data.

○ Stap 4: Verdiepende inzichten en identificeren verbeterpunten

Focusgroepen ter toetsing van tussentijdse bevindingen en mogelijke verbeterpunten:

- Twee landelijke focusgroepen: één met de Kiesraad en één met het ministerie van BZK en de Kiesraad.
- Twee focusgroepen met gemeenten, afwisselend grote en kleine gemeenten en CSO- en DSO-gemeenten.

○ Stap 5: Rapportage met concrete aanbevelingen

Opstellen rapportage

Tussen val en verkiezingen

Termijnen bij het organiseren van verkiezingen

Henk van der Kolk

Universiteit Twente

Universiteit van Amsterdam

20 December 2024

Inhoud

I. Inleiding	2
II. De periode tussen val en verkiezingen	4
III. Het grondwettelijk kader	8
IV. De opbouw van het voorbereidingsproces in Nederland	11
V. Een model van de voorbereiding van verkiezingen	14
VI. Landenbeschrijvingen	15
België	16
Bulgarije	17
Denemarken	19
Duitsland	21
Estland	22
Frankrijk	25
Hongarije	27
Ierland	29
Kroatië	31
Letland	32
Malta	34
Oostenrijk	35
Portugal	37
Slovenië	38
Verenigd Koninkrijk	41
Zweden	44
VII. Samenvattende observaties en overwegingen	46
(Grond)wettelijk kader	47
Registratie van partijen	47
Kandidaatlijsten	47
Registratie en benaderen van kiezers	48
Kiezers in het buitenland	48
Organisatie van verkiezingen	49
VIII. Afsluitend	49
Informatie over de onderzoeker en het onderzoek	52

I. Inleiding

Omdat partijen binnen het kabinet het niet eens konden worden over een pakket maatregelen om de asielinstroom te beperken, bood minister-president Mark Rutte op 7 juli 2023 het ontslag aan van alle ministers en staatssecretarissen van het kabinet-Rutte IV. De Tweede Kamer keerde op maandag 10 juli terug uit het zomerreces om te debatteren over de val van het kabinet. Op 8 september werd pas het formele ontbindingsbesluit genomen, waarmee feitelijk de verkiezingsdatum werd vastgelegd. Die verkiezingen vonden uiteindelijk plaats op 22 november 2023, vier en een halve maand na de val van het kabinet.

Vrij kort daarna bleek dat het in ten minste twee landen allemaal veel sneller kon. In Frankrijk ontbond president Macron na de voor hem desastreus verlopen Europese verkiezingen in 2024 het parlement en schreef hij nieuwe verkiezingen uit die daarna binnen drie weken werden gehouden.

In het Verenigd Koninkrijk waren voor 2024 weliswaar reguliere verkiezingen voorzien onder de toen geldende wetgeving, maar de conservatieven hadden vrij kort voor die datum deze wetgeving introkken, en schoven daarmee de datum waarop verkiezingen uiterlijk *moesten* worden gehouden naar achter. Daarna kondigde premier Sunak toch nog vervroegde verkiezingen aan, die vervolgens na iets meer dan een maand werden gehouden.

Waarom duurt het in Nederland zoveel langer om verkiezingen te organiseren dan in veel andere landen? Deze vraag staat centraal in dit onderzoek. We gaan na wat er allemaal moet en kan gebeuren vanaf het moment dat een kabinet zijn ontslag indient. Verder vergelijken we de Nederlandse termijnen met wat er in enkele andere landen gebruikelijk is. Hoe komt het dat het elders bij vervroegde verkiezingen soms zoveel sneller gaat dan in Nederland?

Opbouw van het rapport en leeswijzer

Dit rapport bestaat uit zes delen, waarvan het langste deel door mensen die vooral geïnteresseerd zijn in de Nederlandse discussie kan worden overgeslagen. De landenbeschrijvingen in dat deel vormen de basis voor de conclusies en het antwoord op de in dit rapport gestelde vraag, maar geeft geen nieuwe inzichten in de Nederlandse situatie.

In het **eerste deel** gaan we na hoeveel tijd er sinds de Tweede Wereldoorlog in Nederland feitelijk zat tussen de val van een kabinet en de verkiezingen. Ook vergelijken we in dat eerste deel de vervroegde verkiezingen in Nederland met vervroegde verkiezingen elders. We laten zien dat er in Nederland inderdaad relatief veel tijd wordt genomen bij onverwachte verkiezingen.

In het **tweede deel** schetsen we de grondwettelijke kaders van diverse Europese landen.

Die bieden een gedeeltelijke verklaring voor de tijdsduur tussen val en verkiezingen. In Nederland is die formele termijn 75 dagen. Elders zijn die termijnen korter. We constateren in dat deel echter ook dat de termijn tussen val en verkiezingen maar gedeeltelijk kan worden toegeschreven aan de Grondwet.

In het **derde deel** rafelen we uiteen hoe de periode tussen de val van een kabinet en de verkiezingen in Nederland wordt gevuld met allerhande stappen, beslissingen en beroepsmogelijkheden. Nieuwe politieke partijen moeten zich bijvoorbeeld kunnen registreren, lijsten met kandidaten moeten worden vastgesteld, het kiesregister moet op orde zijn en Nederlandse kiezers in het buitenland moeten worden benaderd. Verder moeten gemeenten toegankelijke stembureaus vinden en stembureauleden werven. Door deze stappen en beslissingen te identificeren, snappen we beter waarom het in Nederland soms even duurt voordat een volgende stap kan worden gezet. En we snappen ook waarom wettelijke termijnen het noodzakelijk maken na de val van een kabinet nog even te wachten met een ontbindingsbesluit.

In het zeer korte **vierde deel** maken we een model van al deze stappen. In dat deel maken we een onderscheid tussen vijf groepen activiteiten. Het model heeft twee doelen. In de eerste plaats maakt het duidelijker waarom het organiseren van verkiezingen zo lang duurt als het duurt, en in de tweede plaats kunnen we met zo'n model in andere landen gericht vragen hoe zij hun verkiezingsproces hebben opgebouwd. Het model biedt dus het kader waarmee we andere landen kunnen vergelijken met Nederland.

In het **vijfde en langste deel** beschrijven we de processen en termijnen in enkele andere Europese landen. Dat doen we op basis van literatuuronderzoek, een onderzoek op de websites van de kiesraden in de diverse landen, een vragenlijst die we hebben uitgezet bij enkele landen en enkele interviews die we met leden van kiesraden en ministeries hebben gehouden in diverse landen.¹ Degenen die wat minder tijd hebben om het gehele rapport te lezen, kunnen dit deel overslaan en eventueel terugbladeren vanuit het zesde en laatste deel.

In dat **zesde en laatste deel** vatten we namelijk de observaties uit het vijfde deel samen in ongeveer twintig korte antwoorden op de vraag waarom het in sommige andere landen allemaal zoveel sneller kan.

Drie disclaimers

Tijdens het schrijven van dit rapport bleek dat het geven van een helder en toegankelijk antwoord op de vraag waarom het duurt zolang het duurt, niet hetzelfde is als het geven

¹Een lijst van onderzoeksmaterialen staat in de bijlage. Verwerking van gegevens uit de interviews, informatie op de websites en toegestuurd materiaal tot een leesbare tekst is deels gebeurd met CoPilot en daarna ter controle voorgelegd aan de contactpersonen.

van een juridisch correcte omschrijving van procedures rondom verkiezingen. Terminologie luistert nauw als het gaat om de kieswet, maar correcte terminologie kan begrip van een verkiezingsproces moeilijker maken voor relatieve buitenstaanders. *In dit rapport is leesbaarheid gesteld boven juridische correctheid* en spreken we bijvoorbeeld soms van ‘maand’ in plaats van ‘30 dagen’ als dat de leesbaarheid vergrootte, en is een val van een kabinet het onverwachte moment dat er nieuwe verkiezingen gaan komen, ook als het kabinet daarna gewoon kan blijven rekenen op een meerderheid in het parlement.

Een tweede disclaimer betreft de reikwijdte van het onderzoek. *In dit rapport wordt niet ingegaan op de vraag of kortere termijnen wenselijk zijn.* Termijnen zijn onderdeel van een ragfijn stelsel van regels, regeltjes en gewoonten. Ook in landen die sneller zijn dan Nederland werd regelmatig opgemerkt dat ‘het gaat, omdat we dat altijd zo doen’. Het zomaar overplanten van procedures op de Nederlandse situatie is daarom onverstandig. Niet overal wordt bijvoorbeeld evenveel belang gehecht aan zorgvuldigheid en transparantie. Wellicht kunnen bij toekomstige herzieningen van de Nederlandse procedures de voorbeelden uit het buitenland helpen zaken anders te organiseren, deze voorbeelden dwingen echter tot niets.

De laatste disclaimer betreft de volledigheid van het onderzoek. *In dit rapport worden niet de termijnen van alle EU landen besproken.* Beperkte tijd en beperkte medewerking van deskundigen maakten het noodzakelijk keuzes te maken. Er is echter geen reden te veronderstellen dat het antwoord dat aan het eind van dit rapport wordt gegeven op de vraag waarom het duurt zolang het duurt, minder geldig zou zijn.

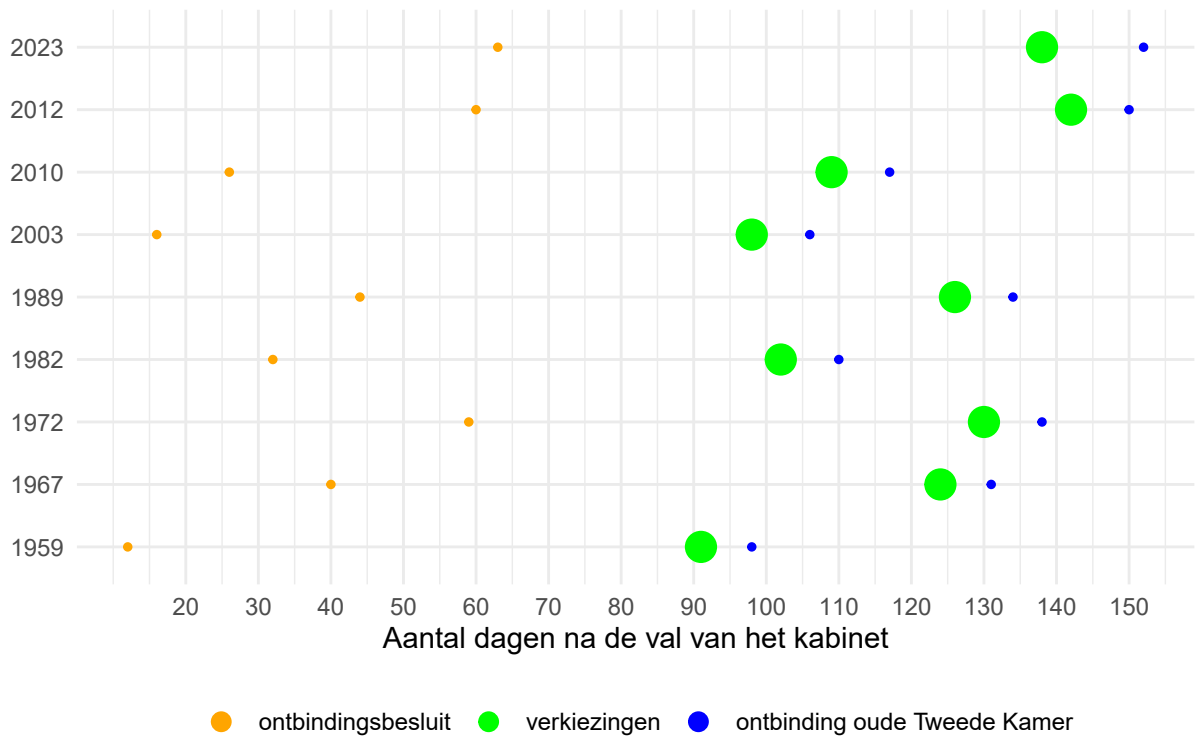
II. De periode tussen val en verkiezingen

In discussies over de periode tussen val en verkiezingen wordt allereerst gedacht aan ervaringen met de meest recente verkiezingen. Ook dit rapport begon met voorbeelden uit het recente verleden. Het is echter belangrijk verder terug te kijken. Lag de organisatie bij die laatste verkiezingen wellicht in lijn met onverwachte verkiezingen in de jaren zestig. Of is er toch wat veranderd? In hoe ligt dat buiten Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk? Duurt het daar wellicht net zo lang als in Nederland?

In het onderstaande overzicht (figuur 1) staat hoeveel tijd er in Nederland sinds de Tweede Wereldoorlog zat tussen de onverwachte val van een kabinet (bij nul), het ontbindingsbesluit (waarover later meer), de verkiezingen en de dag waarop de nieuwe Tweede Kamer werd geïnstalleerd.²

²In het overzicht zijn de verkiezingen van 1977 en 2002 niet opgenomen. In 1977 viel het kabinet weliswaar voortijdig over de grondpolitiek, maar was er van ‘vervroegde’ verkiezingen geen sprake: de voorbereiding

Figuur 1: Aantal dagen tussen de val van een kabinet en nieuwe verkiezingen, in Nederland



Het nulpunt is in deze figuur het moment waarop een kabinet viel. Omdat het in dit rapport in eerste instantie vooral gaat om de periode tussen val en verkiezingen, zijn de groene punten in de figuur, die verwijzen naar de verkiezingen, wat groter gemaakt. Later in het rapport komen het ontbindingsbesluit en de ontbinding van de oude Kamer aan de orde.

Het overzicht laat zien dat het bij de twee meest recente vervroegde verkiezingen in 2012 en 2023 na de val van het kabinet ongeveer 140 dagen duurde voordat er verkiezingen werden gehouden. Dat was langer dan bij eerdere vervroegde verkiezingen. In 1959, 1982, 2003, 2010 duurde het zelfs (ruim) een maand korter. In 1967, 1972 en 1989 duurde het iets korter dan in 2012 en 2023, maar zat er toch geruime tijd tussen val en verkiezingen.

Voor die (iets) lange periodes zijn meestal wel begrijpelijke oorzaken aan te wijzen. In oktober 1966 viel het kabinet Cals tijdens de nacht van Schmelzer. Verkiezingen waren al voorzien voor mei 1967. Het was toen in Nederland nog gebruikelijk, dat bij de val van een kabinet kon worden heronderhandeld over een nieuwe coalitie. Die onderhandelingen leidden in 1966 tot het overgangskabinet Zijlstra, dat op 22 november aantrad. De voornaamste taken van

van de verkiezingen waren immers al in volle gang. Iets vergelijkbaars speelde bij de verkiezingen van 2002, toen het kabinet in de aanloop naar de verkiezingen conclusies verbond aan het Srebrenica rapport.

het kabinet waren de voorbereiding van de begroting voor 1967, ontbinding van de Tweede Kamer en het uitschrijven van vervroegde Tweede Kamerverkiezingen. Bij aantreden van het overgangskabinet Zijlstra werd dan ook direct het ontbindingsbesluit genomen.

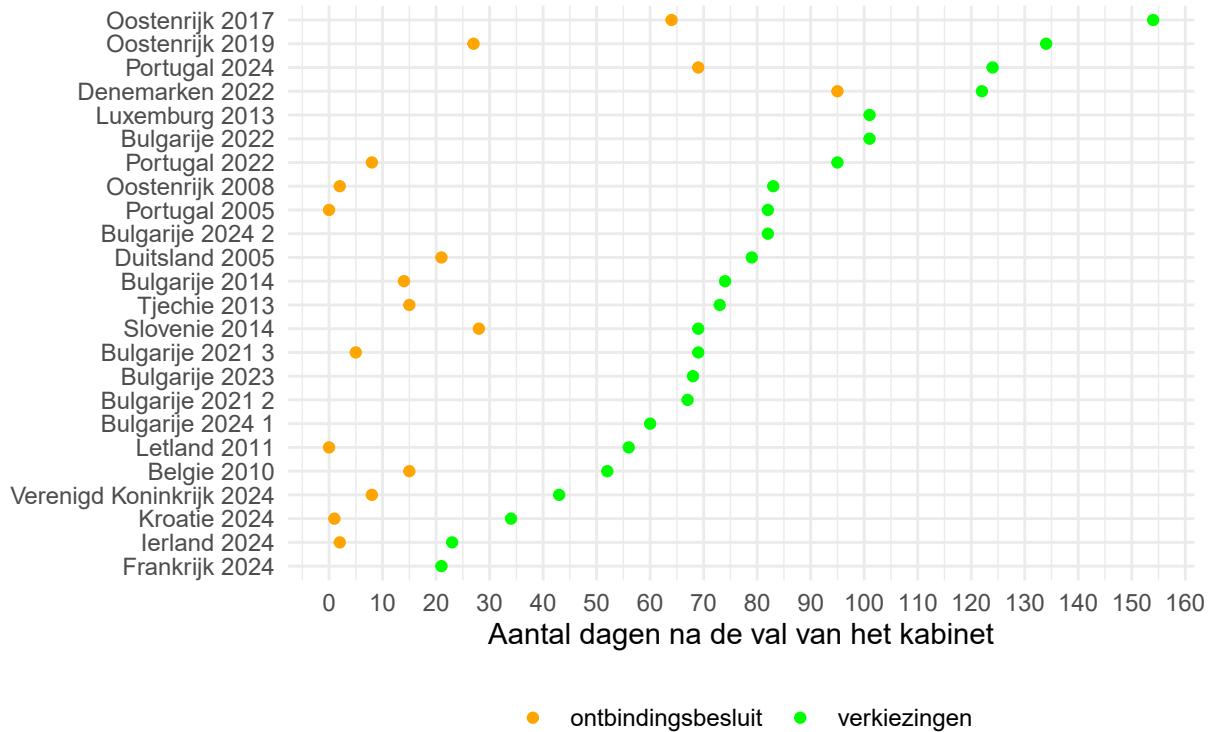
Ook in 1972 werd na de val een missionair overgangskabinet gevormd. DS'70 maakte vanaf 21 juli 1972 geen deel meer uit van het kabinet. Dat is hier gerekend als de 'val van het kabinet'. De overgebleven partijen vormden daarop een overgangskabinet, dat onder meer tot doel had verkiezingen uit te schrijven. De druk om dat laatste zeer snel te doen, was er daardoor even af. En in 1989 duurde het allemaal wat langer dan in eerder jaren omdat toen de verkiezingen en de campagne 'over de zomervakantie' heen getild. In dat jaar werden de verkiezingen uiteindelijk begin september gehouden. Dat laatste was ook het geval in 2012 (verkiezingen half september).

In 2023 viel het kabinet vlak voor de zomervakanties. Het direct indienen van een ontbindingsbesluit zou hebben betekend, dat allerlei voorbereidingen, zoals het indienen en controleren van kandidatenlijsten, in de vakantie plaats zouden moeten vinden. Dat werd onwerkbaar gevonden. Bovendien speelde dat gemeenten in het voorjaar van 2023 ook al de provinciale- en waterschapsverkiezingen hadden helpen organiseren.³

³Naast grote lijnen spelen er ook details. Een klein deel van de langere tijd zit bijvoorbeeld in de iets langere periode tussen het voorstel van de ministers om de Kamer te ontbinden en het formele besluit daarover door de Koning. Tot 2002 deed de Koning(in) daar meestal een dag over. Daarna koste het een week. Een andere kleine factor kan wellicht zijn geweest dat in 2023 de software die de verkiezingen ondersteunde nog niet voldoende was getest en dat die testen enige tijd zouden vergen. Dit punt kwam in gesprekken en documenten over de planning in andere landen niet terug en lijkt inmiddels ook in Nederland te zijn opgelost.

In andere Europese landen is de periode tussen een val van een kabinet en de verkiezingen soms een stuk korter dan in Nederland. De periode tussen val en verkiezingen bij vervroegde verkiezingen in enkele landen binnen Europa staat samengevat in figuur 2.

Figuur 2: Aantal dagen tussen de val van een kabinet en nieuwe verkiezingen, in Europa (selectie van landen)



Als eerste voorbeeld kunnen diverse verkiezingen in Bulgarije dienen, waar in de periode 2021-2024 maar liefst vijf keer vervroegde verkiezingen werden georganiseerd (na reguliere verkiezingen begin 2021). Telkens lukte het niet een stabiele meerderheid te vormen. En telkens was de president daarom genoodzaakt nieuwe verkiezingen uit te schrijven, die vervolgens twee maanden later daadwerkelijk werden gehouden.

Als tweede voorbeeld de vervroegde verkiezingen in Denemarken in 2022. Dit voorbeeld maakt duidelijk dat de ‘val’ van een kabinet aangekondigd kan worden, terwijl het kabinet nog gewoon functioneert. Op 2 juli 2022 trok *Radikale Venstre* haar steun aan het kabinet in vanwege de controversiële beslissing om miljoenen nertsen te ruimen tijdens de coronapandemie. De partij verklaarde: “We kunnen niet langer een regering steunen die zulke ernstige fouten heeft gemaakt zonder de juiste juridische basis.” Daarmee werd aan het begin van de zomer van 2022 al bekend dat het kabinet van premier Mette Frederiksen in het najaar zou vallen. Het kabinet viel daadwerkelijk begin oktober 2022, waarna vervroegde verkiezingen werden uitgeschreven voor 1 november 2022. In de figuur hierboven is 2 juli gekozen als de datum voor de ‘val’ van het kabinet, terwijl het feitelijk tot begin oktober bleef zitten.

Opvallend is dat alleen in Oostenrijk na de val van een kabinet ongeveer evenveel tijd

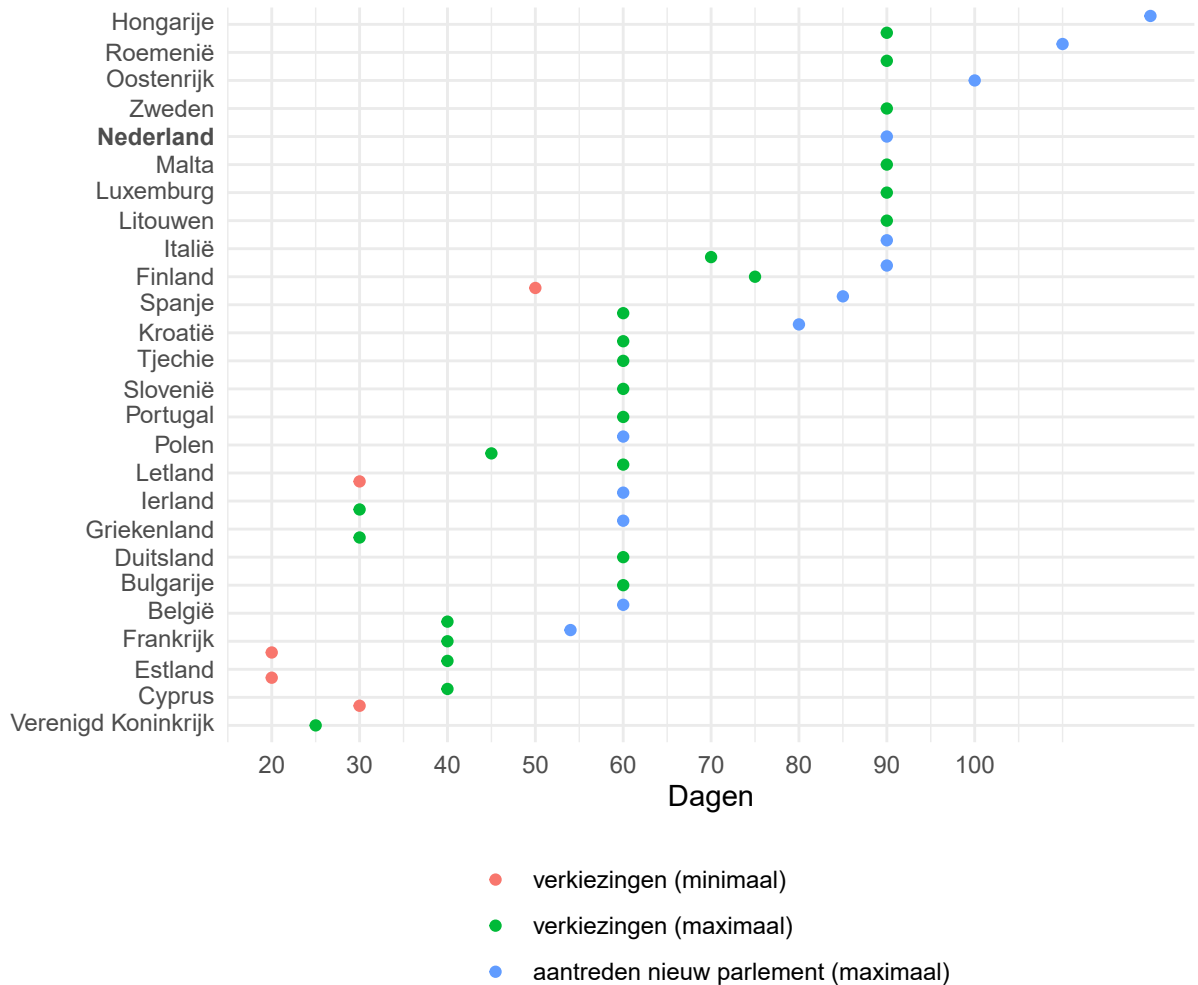
wordt genomen om verkiezingen te organiseren als in Nederland. In alle andere landen met vervroegde verkiezingen die in de tabel staan is die periode korter. En de vraag is natuurlijk hoe dat komt.

III. Het grondwettelijk kader

Een eerste antwoord op de vraag naar de verschillende termijnen tussen val en verkiezingen is te vinden in het grondwettelijk kader. De grondwetten in Europese landen geven niet alleen verschillende periodes, maar kiezen ook verschillende ankerpunten. In sommige grondwetten ligt de nadruk op de periode tussen een formeel ontbindingsbesluit en het daadwerkelijk ontbinden van de oude Kamer / het aantreden van een nieuwe Kamer (in Nederland gaat het om artikel 64 lid 2). In andere landen ligt de nadruk op de periode tussen een formeel ontbindingsbesluit en nieuwe verkiezingen. Ook geven sommige landen alleen een maximale termijn (Nederland) terwijl in andere landen in de Grondwet zowel een maximale als een minimale termijn is opgenomen.

Figuur 3. Grondwettelijke termijnen bij verkiezingen

(Minimale en) maximale tijdsduur tussen een ontbindingsbesluit, nieuwe verkiezingen of een nieuw parlement



In figuur 3 staat samengevat binnen hoeveel dagen er in Europese landen volgens de Grondwet verkiezingen mogen of moeten worden gehouden, dan wel een nieuw parlement moet zijn geïnstalleerd, na het formele besluit tot ontbinding van het parlement.

Het **nulpunt** in deze figuur is het moment waarop een formeel ontbindingsbesluit wordt genomen. De val van een kabinet is in een Grondwet nooit een belangrijk moment. Er kan bijvoorbeeld een nieuw kabinet worden gevormd op basis van de huidige samenstelling van het parlement. In een Grondwet gaat het om het moment dat wordt aangekondigd het parlement te ontbinden: het formele ontbindingsbesluit.

In de figuur duiden de **groene** stippen op de maximale termijn en de **rode** op de minimale termijn waarbinnen volgende Grondwet na een ontbindingsbesluit *verkiezingen* moeten

worden gehouden. In sommige landen (waaronder Nederland) staat dat niet in de Grondwet. In die landen wordt het moment genoemd waarop een nieuwe Kamer moet aantreden. De **blauwe** stippen geven aan hoe lang na het ontbindingsbesluit het oude parlement feitelijk wordt ontbonden en een *nieuw parlement* bijeen moet komen.

Uit de figuur valt op te maken dat in veel Europese landen de grondwettelijke termijn korter is dan in Nederland. In Griekenland en België bijvoorbeeld moet het na een ontbindingsbesluit relatief snel, terwijl er in Oostenrijk, Zweden, Luxemburg en Litouwen net als in Nederland wat meer tijd voor mag worden genomen. Die grondwettelijke termijn biedt dus een eerste antwoord op de vraag waarom het in Nederland duurt zolang het duurt. Toch biedt de Grondwet maar een beperkte verklaring voor de verschillende periodes tussen val en verkiezingen. De in de Grondwet genoemde termijn van 90 dagen (tussen ontbindingsbesluit en aantreden van de nieuwe kamer) wijkt immers nogal af van de ongeveer 150 dagen tussen val en het aantreden van een nieuwe Kamer. En ook in bijvoorbeeld Portugal contrasteerde de grondwettelijke termijn van 60 dagen (tussen ontbindingsbesluit en verkiezingen) met de 125 dagen (tussen val en verkiezingen) die in 2024 lagen tussen val en verkiezingen (zie figuur 2).

Dat verschil tussen de grondwettelijke termijnen en de feitelijke duur tussen val en verkiezingen heeft allereerst alles te maken met het moment waarop het formele ontbindingsbesluit wordt genomen. Uit figuur 1 bleek al dat het in Nederland soms erg lang duurt voordat *na* de val van een kabinet zo'n ontbindingsbesluit wordt genomen. En ook in andere landen moet men verder kijken dan het grondwettelijk kader, om te snappen waarom het soms zo lang (of kort) duurt voordat er na een val van een coalitie verkiezingen worden gehouden. Het grondwettelijk kader geeft dus slechts een beperkt beeld van de tijd die er zit tussen de val van een kabinet, de verkiezingen en de installatie van een nieuwe Kamer. De drie maanden die genoemd worden in de Grondwet hebben slechts betrekking op de tijd tussen het ontbindingsbesluit en de installatie van de nieuwe Kamer. En die termijn tussen val en ontbindingsbesluit is in Nederland niet wettelijk vastgelegd. Bovendien is het in Nederland zelfs wettelijk onmogelijk direct na de val van een kabinet een ontbindingsbesluit te nemen.

IV. De opbouw van het voorbereidingsproces in Nederland

Voorafgaande aan verkiezingen zijn er in Nederland allerlei deadlines, te nemen beslissingen en beroepsmogelijkheden tegen die beslissingen.⁴ Deze periode wordt vooral gevoeld als een kabinet vroegtijdig is gevallen. Bij reguliere verkiezingen nemen de diverse activiteiten in Nederland net zoveel tijd in beslag, maar die worden niet zo gevoeld omdat de verkiezingsdatum dan al lang van tevoren vast staat.

Voor een eerste begrip van dit voorbereidingsproces bij vroegtijdige verkiezingen zijn in Nederland vijf momenten van belang:

1. De datum waarop het kabinet (of een deel ervan) zijn **ontslag** indient bij de Koning (de ‘val’ van een kabinet);
2. De datum waarop het **ontbindingsbesluit** wordt genomen. Deze datum hangt zoals gezegd *niet* af van de datum waarop het ontslag is ingediend en er kan een behoorlijke tijd zitten tussen de val van een kabinet en het nemen van een ontbindingsbesluit. Het ontbindingsbesluit zet het hele voorbereidingsproces formeel in werking. Het stelt vast wanneer de kandidatenlijsten moeten worden ingediend, daarmee feitelijk wanneer de verkiezingen worden gehouden, en stelt vast wanneer de zittende Tweede Kamer wordt ontbonden en de nieuwe Kamer wordt geïnstalleerd. Omdat er na de verkiezingen ongeveer twee weken nodig zijn om de uitslag vast te stellen en de nieuwe Kamer bijeen te roepen, en omdat er tussen een ontbindingsbesluit en die eerste zittingsdag volgens de Grondwet maximaal 3 maanden mogen zitten (artikel 64. lid 2), zitten er tussen het ontbindingsbesluit en de verkiezingen 75 dagen;
3. De **dag van kandidaatstelling**. Een maand na het ontbindingsbesluit moeten politieke partijen, of meer in het algemeen de ‘lijsten’ of ‘politieke groeperingen’, doorgeven wie er op de kandidatenlijsten staan. Van deze datum hangen veel andere termijnen in

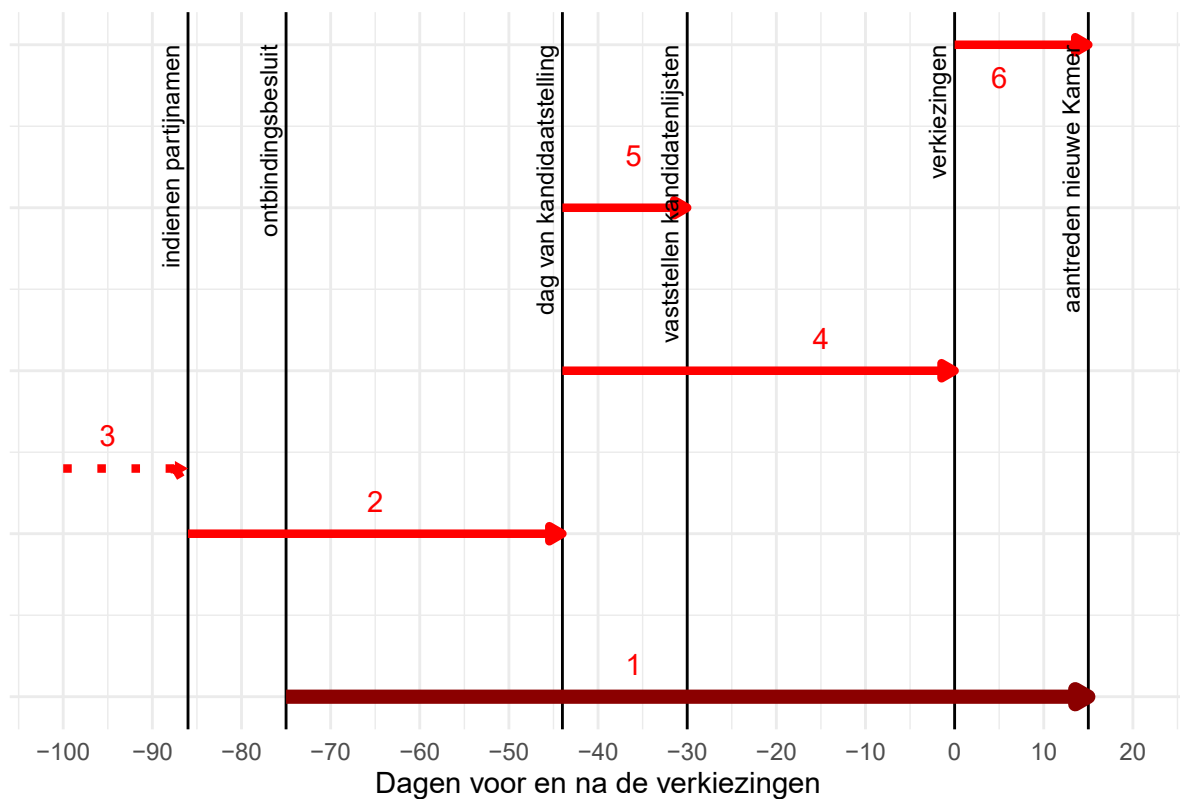
⁴De termijnen die worden gebruikt bij het organiseren van verkiezingen staan in de Kieswet. Deze wet is niet gemakkelijk te overzien. In het boek “De Tweede Kamerverkiezingen in 50 stappen” uit 2014 laten Niels van Driel en Ron de Jong op een toegankelijke manier zien wat er allemaal moet worden gedaan tussen het vaststellen van een verkiezingsdatum (stap 1) en het vernietigen van de stembiljetten en de processen verbaal (stap 50). Het boek laat zien hoe dat proces historisch zo is gegroeid en laat soms ook zien wat er mis kan gaan als stappen in dat proces niet goed zijn geregeld. Het boek geeft een goede eerste aanzet voor het beschrijven van het voorbereidingsproces dat ook in dit onderzoek centraal staat. Het is echter op een paar punten verouderd en voor een gedetailleerde analyse is het niet precies genoeg. Beter gezegd: het doel van dat boek is om het proces in algemene zin te begrijpen, niet om na te gaan waarom het zo lang moet duren. Ook kan het daarom niet als leidraad dienen voor een landenvergelijkend onderzoek. Voor geïnteresseerden is het echter een uitstekend beginpunt om het proces in Nederland beter te begrijpen. Driel, C. M., & Jong, R. (2014). *De Tweede Kamerverkiezingen in vijftig stappen*. Amsterdam: Boom.

de Kieswet af. De datum van de dag van kandidaatstelling wordt genoemd in het ontbindingsbesluit. Tussen de dag van kandidaatstelling en verkiezingen zitten vervolgens 44 dagen.

4. De dag van de **verkiezing**.
5. De dag waarop de oude Tweede Kamer wordt **ontbonden** en de nieuwe wordt benoemd. Deze dag staat genoemd in het ontbindingsbesluit.

We gebruiken onderstaande figuur voor het geven van een eerste globaal overzicht.

Figuur 4: Belangrijkste termijnen in de Kieswet



Na de val van een kabinet en het indienen van hun ontslag door de ministers (die twee gebeurtenissen volgen snel op elkaar en we maken daar geen onderscheid tussen) wordt overlegd over een mogelijke verkiezingsdatum. Die gekozen verkiezingsdatum bepaalt wanneer het ontbindingsbesluit formeel kan worden genomen. Is dat besluit eenmaal genomen, houdt dat volgens de Grondwet “de last in tot een nieuwe verkiezing voor de ontbonden Kamer en tot het samenkomen van de nieuw gekozen Kamer binnen drie maanden” (pijl 1 in de

figuur, die wat dikker en donkerder is gemaakt om weer te geven dat dit een grondwettelijke termijn betreft).

In Nederland wordt nooit direct na de val van een kabinet een ontbindingsbesluit genomen, onder andere omdat er vanuit wordt gegaan dat nieuwe politieke partijen zich nog moeten kunnen registreren. Dat moet volgens de Kieswet uiterlijk zes weken (42 dagen) voor de dag van kandidaatstelling (**pijl 2**). Zonder registratie kunnen nieuwe politieke partijen hun naam niet meer op het stembiljet krijgen. Dat proces van registratie, inclusief beoordeling en beroepsmogelijkheden, moet voor de dag van kandidaatstelling zijn afgerond. Onder meer omdat het op orde brengen van het indienen van een partijnaam enige tijd kost (handtekeningen regelen en een waarborgsom bijeen brengen), wordt er na de val van een kabinet tijd genomen, voordat een formeel ontbindingsbesluit wordt genomen (**pijl 3**).

In de Kieswet staat dat de verkiezingen 44 dagen na de formele kandidaatstelling plaatsvinden (artikel J1 van de Kieswet) (**pijl 4** in bovenstaande figuur).

Na de dag van kandidaatstelling controleert het hoofdstembureau de ingediende lijsten en neemt daarover een beslissing. Tegen die beslissing kan in beroep worden gegaan bij de Raad van State. Dit gehele deelproces neemt 14 dagen in beslag. Daarna zijn de lijsten definitief vastgesteld (**pijl 5** in de figuur).

Na de verkiezingen moet er geteld worden, en moeten de geloofsbrieven van de nieuwe kandidaten worden onderzocht, voordat de nieuwe Kamer kan beginnen. Daarvoor is na enkele recente veranderingen in de regelgeving 14 dagen gereserveerd (**pijl 6**). Dit alles betekent dat het hele proces van het indienen van een partijnaam, tot aan het aantreden van de nieuwe Kamer (de gebeurtenis die centraal staat in de Grondwet) 100 dagen in beslag neemt. En eigenlijk dus meer, omdat men de tijd wil geven aan nieuwe politieke partijen om hun registratie op orde te krijgen en een partijnaam in te dienen.

Bovenstaande betekent onder meer dat het wettelijk onmogelijk is direct na de val van een kabinet een ontbindingsbesluit te nemen. Als zo'n besluit direct zou worden genomen, wordt namelijk *achteraf* vastgesteld dat de deadline voor de registratie van nieuwe politieke partijen inmiddels is verstreken.

De genoemde termijnen betreffen vooral politieke partijen, kandidatenlijsten en de organisatie van verkiezingen. Daarnaast zijn er natuurlijk de kiezers. Die moeten worden geregistreerd en worden geïnformeerd. Wanneer het gaat om het registreren en benaderen van kiezers in Nederland blijkt dat eigenlijk nauwelijks een probleem. Er is immers een goed systeem van bevolkingsadministratie. De termijnen voor het vaststellen van kiezerslijsten in de

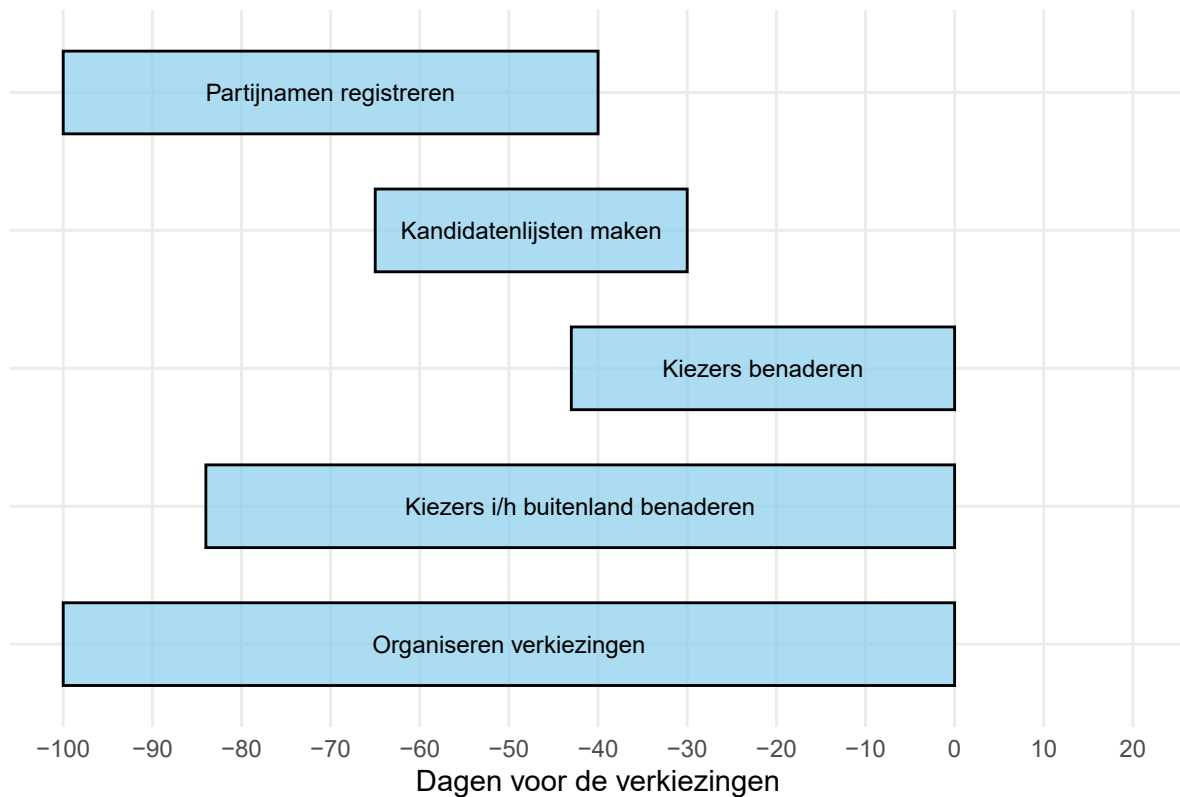
kieswet zijn allemaal netjes ingepast binnen de hierboven geschetste kaders. Alleen waar het gaat om vakanties wordt rekening gehouden met kiezers: het organiseren van een campagne en van verkiezingen tijdens de zomervakantie blijkt een obstakel. Dat is een belangrijke reden waarom in 1989 en 2012 het ontbindingsbesluit werd uitgesteld. In beide jaren zouden bij sneller georganiseerde verkiezingen, zowel de campagne als de verkiezingsdatum midden in de zomervakantie vallen.

Voor het benaderen van Nederlandse kiezers in het buitenland zijn de termijnen wel van belang. Er is voor deze groep weliswaar een permanent systeem van kiezersregistratie, maar aan geregistreeerde kiezers moet volgens de kieswet (artikel M 6.3) uiterlijk twaalf weken voor de dag van de stemming een retourenvelop en een stempas worden toegezonden. Kiezers die zich daarna nog registreren krijgen die stukken later, maar om te voorkomen dat Nederlanders op moeilijk bereikbare plaatsen niet kunnen stemmen, worden deze documenten ruim op tijd verstrekt. Het stembiljet en het overzicht van de kandidatenlijsten volgen dan pas later (en mogen ook per e-mail). Deze termijn in de kieswet maakt het echter, net als we eerder zagen bij de registratie van politieke partijen, onmogelijk direct na de val van een kabinet een ontbindingsbesluit te nemen en binnen 75 dagen verkiezingen te organiseren. En omdat het zorgvuldig benaderen van kiezers in het buitenland zo'n belangrijk punt wordt gevonden, is het zaak daar in de rest van het onderzoek aandacht voor te hebben.

V. Een model van de voorbereiding van verkiezingen

Om te onderzoeken waarom het organiseren van verkiezingen in andere landen soms zoveel sneller lijkt te kunnen, hebben we op basis van bovenstaande een onderscheid gemaakt tussen vijf deelprocessen en zijn we in diverse landen nagegaan of die processen aanwezig zijn en zo ja, hoe die deelprocessen zijn ingericht.

Figuur 5: Vijf deelprocessen bij het organiseren van verkiezingen



We gaan in dit onderzoek dus niet in op het tellen van de stemmen of op het vaststellen van de uitslag en het aantreden van een nieuwe volksvertegenwoordiging, maar beperken ons tot de periode tussen val en verkiezingen. En die periode vullen de diverse landen op zeer verschillende manieren in.

VI. Landenbeschrijvingen

Dit onderzoek richt zich op ‘vervroegde verkiezingen’. Bij reguliere, reeds geplande verkiezingen speelt de vraag of het allemaal niet wat sneller kan veel minder. Bij het onderzoeken van de diverse landen met vervroegde verkiezingen (er zijn landen, zoals Noorwegen, waar nooit onverwachte verkiezingen plaatsvinden) bleek dat er verschillende soorten onverwachte verkiezingen zijn, die allemaal een iets andere dynamiek geven aan het organisatieproces. In bijvoorbeeld Denemarken zijn *alle* verkiezingen min of meer onverwacht, omdat daar alleen de eis bestaat dat er binnen vier jaar na een verkiezing opnieuw verkiezingen moeten worden gehouden. De premier bepaalt wanneer dat zal zijn. Dat gebeurt niet alleen bij de val van een coalitie, maar bijvoorbeeld ook wanneer de zittende coalitie denkt garen te kunnen spinnen bij nieuwe verkiezingen. Dit is een situatie die in meer landen voorkomt en die

maakt dat iedereen voortdurend (aan het eind van de periode natuurlijk meer dan vlak na de verkiezingen) rekening houdt met nieuwe verkiezingen. In weer andere landen, zoals Kroatië, kan een kabinet wel vallen, maar wordt eerst geprobeerd een nieuwe meerderheidscoalitie te vormen, zoals dat tot aan de jaren zestig ook in Nederland werd geaccepteerd. Tijdens die onderhandelingen over een eventueel nieuwe coalitie kan iedereen zich voorbereiden op verkiezingen, zonder dat die verkiezingen al formeel zijn aangekondigd. Dat neemt niet weg dat sommige landen ook na een ‘gewone’ val van een kabinet in staat zijn binnen 40 tot 60 dagen een verkiezing te organiseren.

Bij de selectie van landen is het net breed uitgeworpen en zijn in eerste instantie de landen geselecteerd die reageerden op ons verzoek om medewerking. Daarna zijn enkele mogelijk interessante casus geselecteerd waarbij de informatie van websites en uit de literatuur is gehaald. Omdat het doel niet was om van alle EU landen te beschrijven hoe het verkiezingsproces precies in elkaar zit, maar om een beeld te krijgen van de redenen waarom het elders sneller of net zo snel gaat als in Nederland, is geen volledigheid nagestreefd.

We beschrijven hieronder voor enkele Europese landen hoe ze hun verkiezingen organiseren. Daarbij besteden we aandacht aan de vijf deelprocessen die eerder zijn onderscheiden.

België

België heeft veel verschillende soorten verkiezingen. De federale verkiezingen zijn soms onverwacht doordat een kabinet valt. In het geval van onverwachte federale verkiezingen worden de gebruikelijke termijnen voor bijvoorbeeld het registreren van de namen van politieke partijen en het vaststellen van de kandidatenlijsten verkort. Er zijn dus twee verkiezingsprocedures: een voor reguliere en een voor vervroegde verkiezingen. Onder die verkorte procedure werden in 2010 binnen twee maanden na de val van een kabinet verkiezingen georganiseerd. Na de val van een kabinet kan besloten worden het ontbindingsbesluit nog even uit te stellen om rekening te houden met de verkiezingsdatum, maar in 2010 was dat uitstel beperkt tot 16 dagen. Daarna werden er binnen 40 dagen verkiezingen worden georganiseerd.

Het equivalent van de **registratie van partijnamen** vindt bij vervroegde verkiezingen in België plaats binnen drie dagen na het ontbindingsbesluit (37 dagen voor de stemming). Daarna neemt de minister daarover binnen drie dagen een besluit. De dag daarna worden nummers toegekend aan de lijsten. Dat betekent dat nieuwe partijen zich nog wel kunnen registreren bij vervroegde verkiezingen.

Tien dagen na de formele aankondiging van een vervroegde verkiezing (dus na het ontbindingsbesluit) kunnen **lijsten met kandidaten** worden ingediend. Dat kan gedurende twee dagen. Binnen drie dagen wordt daarover een besluit genomen door het centraal stembureau. Daarna kunnen afgewezen kandidaten of lijsten binnen twee dagen een bezwaar indienen. Beroepsprocedures zijn 20 dagen voor de stemming afgerond. Dan zijn kandidatenlijsten definitief. Het hele proces van indiening tot definitieve vaststelling bij vervroegde verkiezingen duurt in België dus maximaal 10 dagen.

In België is er een **kiesregister** dat wordt bijgehouden door de gemeenten. Dit register bevat de namen van alle personen die gerechtigd zijn om te stemmen bij verkiezingen. Het kiesregister wordt automatisch bijgewerkt op basis van de bevolkingsregisters, waardoor kiezers zich niet apart hoeven te registreren. Kiezers worden geïnformeerd over de komende verkiezingen door middel van een oproepingsbrief die ze ontvangen van hun gemeente. Deze brief bevat informatie over de datum, tijd en locatie van het stembureau waar de kiezer moet stemmen. Bij het stembureau moeten kiezers zich identificeren met hun identiteitskaart (eID) of een geldig paspoort. Een aparte stempas is niet vereist. Kiezers mogen alleen stemmen in het stembureau dat is toegewezen in hun oproepingsbrief. Dit betekent dat kiezers niet vrij zijn om in elk willekeurig stembureau te stemmen, maar gebonden zijn aan het specifieke stembureau dat hen is toegewezen.

Kiezers in het buitenland kunnen bij federale verkiezingen hun stem uitbrengen. Er is daarvoor een kiesregister. De periode tussen het definitief vaststellen van de kandidatenlijsten en de verkiezingen is voor sommige groepen kiezers in het buitenland echter te kort om een geldige stem uit te kunnen brengen. Dat uitbrengen van een stem gaat per post en zeker buiten Europa duurt het proces van toezenden en weer ontvangen van stembiljetten vrij lang. Daar wordt in België niet uitzonderlijk zwaar aan getild, omdat het maar om een beperkt aantal kiezers/stemmen gaat.

De **organisatie van de verkiezingen** is grotendeels in handen van de gemeenten. Zij zorgen voor stemlokalen en stembureaus. Hoewel de termijn van 40 dagen kort is, worden onoverkomelijke geen problemen gevoeld bij de organisatie. Als je maar veertig dagen hebt, kan het in veertig dagen.

Bulgarije

In Bulgarije kunnen vervroegde parlementsverkiezingen worden gehouden. In de afgelopen dertig jaar is dat meerdere keren gebeurd. De President van de Republiek kan die vervroegde

verkiezingen uitschrijven bij een politieke crisis of bij het ontslag van de regering. De regeling voor vervroegde verkiezingen wijkt niet significant af van die voor reguliere verkiezingen. De termijnen voor het indienen van kandidatenlijsten en andere procedures blijven over het algemeen hetzelfde. De verkiezingen moeten worden aangekondigd en georganiseerd in ongeveer 60 dagen.

Om deel te nemen aan de verkiezingen moeten **politieke partijen zich registreren** bij de Centrale Kiescommissie (CIK). Het registratieverzoek moet vergezeld gaan met een lijst van ondersteunende handtekeningen van kiezers. De aanvraag moet ten minste 45 dagen voor de verkiezingsdag worden ingediend. Dit geldt zowel voor reguliere als voor vervroegde verkiezingen. De CIK controleert de ingediende documenten en neemt binnen zeven dagen een beslissing over de registratie van de partij.

In Bulgarije kunnen **kandidaten** zich aanmelden voor parlamentsverkiezingen door een aanvraag in te dienen bij de Centrale Kiescommissie (CIK). De aanmelding moet vergezeld gaan van een lijst met ondersteunende handtekeningen van kiezers, evenals andere vereiste documenten zoals een verklaring van instemming van de kandidaat. In Bulgarije kunnen niet alleen geregistreerde politieke partijen kandidaten stellen voor parlamentsverkiezingen. Ook coalities van partijen en onafhankelijke kandidaten kunnen deelnemen aan de verkiezingen, mits zij voldoen aan de wettelijke vereisten. Onafhankelijke kandidaten moeten een ondersteuningsverklaring indienen met een bepaald aantal handtekeningen van kiezers uit hun kiesdistrict. Deze handtekeningen moeten worden verzameld en ingediend binnen de gestelde termijnen, net zoals bij politieke partijen. De aanvraag moet ten minste 32 dagen voor de verkiezingsdag worden ingediend. De CIK controleert de ingediende documenten en neemt binnen 7 dagen een beslissing over de registratie van de kandidaat.

In Bulgarije is er een **kiesregister** dat wordt bijgehouden door de Centrale Kiescommissie (CIK) en de gemeentelijke administraties. Dit register bevat de namen van alle burgers die stemgerechtigd zijn. Kiezers worden geïnformeerd over de komende verkiezingen via officiële aankondigingen, media, en de website van de CIK. Op de verkiezingsdag moeten kiezers zich identificeren bij het stembureau. Dit kan met een identiteitskaart of paspoort. Kiezers mogen alleen stemmen in het stembureau dat is toegewezen op basis van hun geregistreerde woonadres. Dit betekent dat ze niet in elk willekeurig stembureau kunnen stemmen, maar alleen in een aangewezen stembureau.

Bulgaarse **kiezers die in het buitenland** wonen, kunnen stemmen voor nationale verkiezingen. Dit proces wordt geregeld door de Centrale Kiescommissie (CIK) van Bulgarije. Bulgaarse burgers die in het buitenland willen stemmen, moeten zich registreren bij

de CIK. Dit kan online via de officiële website van de CIK of door een aanvraag in te dienen bij de Bulgaarse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in hun land van verblijf. De aanvraag moet uiterlijk 25 dagen voor de verkiezingen binnen zijn. De CIK stelt stembureaus in bij Bulgaarse ambassades, consulaten en andere aangewezen locaties in het buitenland. De locaties van deze stembureaus worden voorafgaand aan de verkiezingen bekendgemaakt. Kiezers moeten zich identificeren met een geldig Bulgaars identiteitsbewijs. De stemprocedure in het buitenland is vergelijkbaar met die in Bulgarije. Kiezers ontvangen een stembiljet en brengen hun stem uit in een stemhokje. De stembiljetten worden vervolgens verzegeld en naar Bulgarije gestuurd voor telling.

In Bulgarije is de Centrale Kiescommissie (CIK) de belangrijkste instantie die verantwoordelijk is voor het **organiseren van verkiezingen**. De CIK coördineert de activiteiten van de regionale en gemeentelijke kiescommissies, die op hun beurt verantwoordelijk zijn voor de praktische uitvoering van de verkiezingen in hun respectieve gebieden. Dit omvat het regelen van stembureaus, het aanstellen van leden voor de stembureaus, en het waarborgen van een ordelijk verloop van de verkiezingsdag.

Het drukken van stembiljetten wordt uitgevoerd door gespecialiseerde drukkerijen die zijn goedgekeurd door de CIK. Deze drukkerijen moeten voldoen aan strikte veiligheids- en kwaliteitsnormen om de integriteit van de stembiljetten te waarborgen. De stembiljetten worden vervolgens gedistribueerd naar de verschillende kiesdistricten onder toezicht van de CIK en de regionale kiescommissies.

Denemarken

Parlementsverkiezingen zijn in Denemarken altijd onverwacht: de premier kan altijd verkiezingen uitroepen, mits die vallen binnen vier jaar na laatste parlementsverkiezingen. Dat recht wordt gekoesterd. Bij het uitroepen van die verkiezingen wordt door de premier een verkiezingsdatum vastgesteld. De termijn waarbinnen vervolgens verkiezingen moeten worden gehouden is niet grondwettelijk vastgelegd, maar in de praktijk binnen drie tot vier weken.

Nieuwe politieke partijen moeten hun **naam registreren**. daarvoor moeten ze 20.000 handtekeningen verzamelen. Dat kan formeel altijd en tot uiterlijk 15 dagen voor de verkiezingen. In principe kan binnen een dag na die deadline de aangevraagde registratie worden goed- of afgekeurd. Eventueel beroep tegen die beslissing wordt door het parlement afgehandeld na de verkiezingen.

Uiterlijk tien dagen voor de verkiezingen moet de **kandidatenlijst** binnen zijn. Partijen

worden gestimuleerd dat eerder te doen. Uiterlijk acht dagen voor de verkiezingen worden die lijsten gecontroleerd en goedgekeurd en worden de lijsten gepubliceerd. Dat kan onder meer zo snel door een goed systeem van bevolkingsadministratie. Beroep tegen beslissingen hierover kunnen worden aangetekend, maar dat beroep vindt pas plaats na de verkiezingen en wordt betrokken bij het wel of niet goedkeuren van de uitslag. Eventueel kan in een deel van het land de stemming worden overgedaan als het beroep gegrond wordt verklaard en het parlement vaststelt dat dit de uitslag kan hebben beïnvloed. Omdat ‘fouten’ in de kandidatenlijst meestal geen gevolgen hebben (een kandidaat die eigenlijk niet passief stemgerechtigd is, krijgt eigenlijk nooit voldoende stemmen) wordt van veel bezwaren vastgesteld dat ze geen consequenties hebben gehad. Dit punt van beroep na de verkiezingen wordt door internationale missies wel problematisch gevonden: het nieuwe parlement beslist immers over de eigen goedkeuring. In Denemarken wordt het vaststellen van kandidatenlijsten door politieke partijen niet gezien als iets dat pas bij verkiezingen gebeurt. Omdat er elk moment verkiezingen kunnen worden gehouden, stellen partijen lijsten met kandidaten al eerder vast. En als een kandidaat in de loop van de tijd in opspraak komt, of overstapt naar een andere partij, wordt de lijst aangepast.

De Grondwet stelt dat **kiezers** in Denemarken moeten wonen (dat is inclusief Groenland en de Faeröer eilanden). Stemmen door Denen in het buitenland is dus beperkt. Wel wordt die regel opgerekt om bijvoorbeeld militairen en ambassadepersoneel de mogelijkheid te geven te stemmen. Ook mensen die bijvoorbeeld een paar weken op vakantie zijn, of om andere redenen tijdelijk in het buitenland verblijven, mogen in het buitenland bij een ambassade stemmen, of al eerder een stembiljet inleveren. Dit ‘eerder stemmen’ gecombineerd met de late vaststelling van de definitieve kandidatenlijst (8 dagen voor de verkiezingen) maakt het noodzakelijk kiezers de mogelijkheid te geven op een blanco stembiljet zelf de naam van partijen en kandidaten in te vullen. Van het opsturen van voorgedrukte stembiljetten naar kiezers in het buitenland is dus geen sprake.

De **organisatie van de verkiezingen** is bijna volledig in handen van gemeenten. Die maken gebruik van telkens dezelfde stemlokalen, die vaak in bezit zijn van de gemeente zelf. Alleen in uitzonderingen wordt daarvan afgeweken en moeten nieuwe stemlokalen worden gezocht. Er is een regel dat tenminste één stemlokaal per gemeente toegankelijk moet zijn voor gehandicapten. Tevens wordt de mogelijkheid om net buiten een stemlokaal te stemmen als iemand niet naar binnen kan *ad hoc* aangeboden. Leden van stembureaus werden vooral gevonden onder partijleden: stembureaus worden vaak bemenst door leden van partijen. De laatste jaren wordt dat lastiger omdat ook in Denemarken politieke partijen leden ver-

liezen. Daarom wordt tegenwoordig in sommige gemeenten onder gewone kiezers geworven en worden soms ambtenaren ingezet.

Omdat in Denemarken verkiezingen altijd onverwacht zijn en het idee bestaat dat ze daarna snel moeten worden gehouden, is er nauwelijks **discussie over termijnen**. Het bestuurlijke werk in de periode tussen het uitroepen van de verkiezingen en de verkiezingen feitelijk stil. Veel ambtenaren kunnen daarom worden ingezet om de verkiezingen te organiseren.

Duitsland

In Duitsland zijn de termijnen bij vervroegde verkiezingen korter dan bij reguliere verkiezingen. Dat maakt dat vervroegde verkiezingen vrij snel kunnen worden georganiseerd. In 2005 werd bijvoorbeeld weliswaar het formele ontbindingsbesluit nog even uitgesteld na de val van een kabinet, maar daarna kon het hele proces in 60 dagen worden uitgevoerd.

Het aanmelden van **politieke partijen** moet normaal 90 dagen voor de verkiezingen (wordt bij vervroegde verkiezingen 47 dagen). Over toegelaten partijen wordt 72 dagen (wordt 37 dagen) voor de verkiezingen een definitieve beslissing genomen. Bij een verkorte procedure hebben kleinere politieke partijen moeite te voldoen aan de gestelde eisen binnen dit onderdeel van de procedure. Dat leidde in 2005 tot deelname van een kleiner aantal kleine politieke partijen.

Duitsland heeft een gemengd stelsel met zowel plaatselijke kandidaten als landelijke lijsten. Dat maakt het **indienen van kandidatenlijsten** dus een complexe aangelegenheid met veel verschillende termijnen. Normaal gebeurt dat indienen 66 dagen voor de verkiezingen (wordt 34 dagen). De definitieve vaststelling van toegelaten kandidaten vindt plaats uiterlijk 48 dagen (wordt 20 dagen) voor de verkiezingen. Maar zoals gezegd, er zijn diverse termijnen voor diverse soorten kandidaten en lijsten, dus de genoemde termijnen zijn bij benadering.

In Duitsland wordt het **kiesregister** bijgehouden door de gemeentelijke autoriteiten. Dit register bevat de namen van alle personen die gerechtigd zijn om te stemmen bij de verkiezingen. Het kiesregister wordt automatisch bijgewerkt op basis van de bevolkingsregisters, waardoor kiezers zich niet apart hoeven te registreren. Voor Duitse burgers die in het buitenland wonen en willen stemmen, is er een specifieke inschrijvingsprocedure (zie onder). Kiezers worden geïnformeerd over de komende verkiezingen door middel van een stempas (*Wahlbenachrichtigung*) die ze ontvangen van hun gemeente. Deze stempas bevat informatie over de datum, tijd en locatie van het stembureau waar de kiezer moet stemmen. Bij het

stembureau moeten kiezers zich identificeren met hun identiteitskaart (*Personalausweis*) of een geldig paspoort. De stempas zelf is ook vereist om te mogen stemmen. Kiezers mogen alleen stemmen in het stembureau dat op hun stempas staat. Dit betekent dat kiezers niet vrij zijn om in elk willekeurig stembureau te stemmen, maar gebonden zijn aan een specifiek stembureau. Bij vervroegde verkiezingen kunnen de termijnen voor het bijwerken van het kiesregister en het versturen van stempassen worden verkort. Hoewel de verordening met de verkorte termijnen zelf niet expliciet de termijnen voor het bijwerken van het kiesregister en het versturen van stempassen vermeldt, impliceert de verkorting van de bovengenoemde termijnen dat alle gerelateerde processen, zoals het bijwerken van het kiesregister en het versturen van stempassen, binnen verkorte termijnen moeten worden voltooid. Dit betekent dat de gemeentelijke autoriteiten sneller moeten werken om het kiesregister bij te werken en stempassen te versturen, zodat kiezers tijdig worden geïnformeerd.

Duitsers die in het buitenland wonen, hebben het recht om te stemmen bij federale verkiezingen, mits ze aan bepaalde voorwaarden voldoen. Zo moeten ze een aanvraag indienen om in het kiesregister van hun laatste woonplaats in Duitsland te worden opgenomen. Na registratie ontvangen Duitsers in het buitenland een stempas en de benodigde documenten voor briefstemmen. Deze documenten worden naar hun buitenlandse adres gestuurd. De stempas bevat informatie over de procedure en de deadlines voor het terugsturen van de stembiljetten. Duitsers in het buitenland stemmen per post. Ze moeten hun stembiljet invullen en terugsturen naar de verkiezingsautoriteiten in Duitsland. Het is belangrijk dat de stembiljetten op tijd aankomen om meegeteld te worden. Er worden geen stembureaus in buitenlandse ambassades of consulaten ingericht. Dit zou een te grote logistieke en financiële uitdaging zijn. Bij vervroegde verkiezingen is de tijd tussen het vaststellen en (kunnen) afdrukken en opsturen van de stembiljetten erg kort. Niet alle stembiljetten zullen dus op tijd teruggestuurd kunnen worden.

De **organisatie van verkiezingen** is in Duitsland in handen van diverse bestuurslagen. Het laagste niveau regelt de meeste praktische zaken. Het drukken van stembiljetten wordt gecoördineerd door de gemeentelijke kiescommissies. Deze commissies zorgen ervoor dat de stembiljetten tijdig worden gedrukt en gedistribueerd naar de verschillende stembureaus. De stembiljetten worden gedrukt op speciaal beveiligd papier om vervalsing te voorkomen.

Estland

In Estland is het mogelijk vervroegde parlementsverkiezingen te houden. De regelgeving voor vervroegde verkiezingen wijkt af van de regelgeving voor reguliere verkiezingen. In

de afgelopen dertig jaar zijn er echter geen vervroegde parlementsverkiezingen gehouden in Estland. Wetgeving op dit terrein is dan ook niet in de praktijk getest.

Volgens de Estse Grondwet en de *Riigikogu Election Act* kan de president buitengewone verkiezingen uitschrijven wanneer het de regering niet lukt om een nieuwe premier te benoemen of bij een motie van wantrouwen tegen de regering. De president moet binnen drie dagen na het ontstaan van de genoemde omstandigheden vervroegde verkiezingen uitschrijven. De verkiezingen moeten dan binnen 20 tot 40 dagen plaatsvinden. Vakanties zijn geen reden die periode op te rekken. Hoewel er dus wettelijke kaders voor vervroegde verkiezingen bestaan, zijn ze nog niet in de praktijk toegepast. Over die korte termijnen bestaat momenteel geen maatschappelijke discussie, maar er bestaat twijfel over de vraag of verkiezingen op zo'n korte termijn kunnen worden georganiseerd.

In Estland moeten **politieke partijen zich registreren** in het register van non-profitorganisaties om deel te mogen nemen aan parlementsverkiezingen. De registratie moet ten minste 90 dagen voor de verkiezingsdag zijn voltooid. Dit geldt zowel voor reguliere als voor vervroegde verkiezingen, aangezien de wet geen uitzonderingen maakt voor vervroegde verkiezingen. Bij vervroegde verkiezingen kunnen nieuwe politieke partijen zich dus niet op tijd registreren.

De registratieformulieren met **kandidaten** moeten worden ingediend door een gemachtigde vertegenwoordiger van de politieke partij, een groep burgers of een onafhankelijke kandidaat. De indiening van kandidatenlijsten begint op de werkdag na de verdeling van de zetels over de kiesdistricten. Die verdeling van zetels over districten gebeurt onmiddellijk nadat de verkiezingen zijn aangekondigd door de president. Bij reguliere verkiezingen begint de registratieperiode drie maanden tot 60 dagen voor de verkiezingsdag en eindigt die termijn op de 45e dag voor de verkiezingen. Partijen hebben vervolgens twee dagen om eventuele fouten te corrigeren of ontbrekende documenten in te dienen. De NEC registreert de kandidaten uiterlijk 40 dagen voor de verkiezingsdag. Bij vervroegde verkiezingen wordt dit soort termijnen fors verkort.

In Estland is er een elektronisch bevolkingsregister dat wordt gebruikt om de **kiezerslijsten** samen te stellen. Kiezers hoeven zich niet apart te registreren voor verkiezingen, aangezien hun gegevens automatisch worden bijgewerkt in het bevolkingsregister. Dit register bevat alle noodzakelijke informatie om te bepalen in welk kiesdistrict een kiezer moet stemmen. Voor de verkiezingsdag ontvangen kiezers een informatieve verkiezingskaart, die hen informeert over de verkiezingen, maar deze hoeft niet meegebracht te worden naar het stembureau. Op de verkiezingsdag moeten kiezers zich identificeren met een geldig iden-

titeitsbewijs, zoals een identiteitskaart of paspoort. Kiezers mogen alleen stemmen in het stembureau dat is toegewezen op basis van hun geregistreerde woonadres. Dit betekent dat ze niet in elk willekeurig stembureau kunnen stemmen, maar alleen in het stembureau dat is aangegeven op hun kiezerslijst.

Estse **kiezers die in het buitenland** wonen, kunnen stemmen voor nationale verkiezingen. Dit proces wordt geregeld door de Nationale Kiescommissie (NEC) van Estland. Estse burgers die in het buitenland willen stemmen, hoeven zich niet apart te registreren als ze al in het bevolkingsregister staan. De NEC bepaalt de tijdlijn voor het indienen van een aanvraag om een stembiljet te ontvangen en de tijdlijn voor het terugsturen van het ingevulde stembiljet. De NEC stelt stembureaus in bij Estse ambassades, consulaten en andere aangewezen locaties in het buitenland. Kiezers moeten zich ook daar identificeren met een geldig Ests identiteitsbewijs, zoals een identiteitskaart of paspoort. Dit geldt zowel voor stemmen in persoon als voor stemmen per post. Estse kiezers in het buitenland kunnen tevens gebruikmaken van internetstemmen (i-voting). Dit is beschikbaar tijdens de periode van vervroegd stemmen, die zes dagen voor de verkiezingsdag begint. Kiezers die per post willen stemmen, moeten een schriftelijke aanvraag indienen bij de Estse diplomatieke missie. De aanvraag moet uiterlijk 30 dagen voor de verkiezingsdag worden ingediend. Het ingevulde stembiljet moet op tijd teruggestuurd worden zodat het op de verkiezingsdag in Estland aankomt.

In Estland is de **organisatie van verkiezingen** een gezamenlijke verantwoordelijkheid van verschillende instanties, met de Nationale Kiescommissie (NEC) als de centrale coördinerende instantie. De NEC is verantwoordelijk voor de algemene coördinatie en supervisie van de verkiezingen. Dit omvat het vaststellen van de verkiezingsdata, het goedkeuren van kandidatenlijsten, en het waarborgen van de naleving van de verkiezingswetgeving. De Gemeentelijke Verkiezingscommissies zijn verantwoordelijk voor de praktische uitvoering van de verkiezingen binnen hun gemeenten. Dit omvat het aanwijzen van stembureaus, het aanstellen van leden voor de stembureaus, en het organiseren van de verkiezingsdag. De stembureaus worden bemand door vrijwilligers. Het drukken van stembiljetten wordt centraal geregeld door de NEC. De gedrukte stembiljetten worden vervolgens gedistribueerd naar de verschillende kiesdistricten onder toezicht van de NEC en de gemeentelijke verkiezingscommissies. Estland biedt zoals gezegd naast fysieke stembiljetten de mogelijkheid tot internetstemmen (i-voting).

Frankrijk

Frankrijk heeft veel ervaring met het plotseling organiseren van verkiezingen, al was het maar omdat het land een stelsel van enkelvoudige districten heeft en er, bij het wegvallen van een parlementslid, ook in specifieke regio's tussentijdse verkiezingen worden gehouden om die opengevallen plaats op te vullen. Verkiezingen zijn in Frankrijk op zondag, dat maakt bijvoorbeeld voor het vinden van beschikbare stembureaus nogal wat uit. Het land is sterk gecentraliseerd: besluiten op nationaal niveau worden uitgevoerd op lokaal niveau en er is geen sprake van decentrale afwegingen die daar tegenin kunnen gaan, maar er is op decentraal niveau wel veel ruimte om daarbinnen eigen afwegingen te maken over bijvoorbeeld inleverdata van de stembiljetten (zie later) en de openingstijden van stembureaus. De Grondwet laat toe dat verkiezingen na 20 dagen kunnen worden gehouden en per decreet kan de president daarom verordonneren dat dit dan ook gebeurt. Er is wel een kieswet die van alles en nog wat regelt, maar per decreet kunnen termijnen per verkiezing worden aangepast, zolang het gehele proces maar binnen de grondwettelijke termijn valt. Ook in 2024 werd een speciaal decreet aangenomen dat de termijnen vastlegde. Bij de parlementsverkiezingen van 2024 was Frankrijk in staat binnen drie weken na de aankondiging ervan verkiezingen te organiseren: nooit eerder waren verkiezingen in Frankrijk zo snel georganiseerd. Normaal neemt men daar 40 dagen voor. Prefecturen en gemeenten spelen een centrale rol spelen bij het organiseren van verkiezingen, omdat zij verantwoordelijk zijn voor de voorbereiding en coördinatie van verkiezingen in hun departement. Zij hadden daarom ook de meeste moeite met de periode van drie weken.

Hoewel in Frankrijk politieke partijen zich wel **registreren**, waarna ze moeten voldoen aan wettelijke verplichtingen (ze moeten ermee instemmen dat hun financiële overzichten openbaar worden gemaakt en ze moeten voldoen aan een reeks wettelijke bepalingen en specifieke boekhoudregels), is dat proces veel minder verbonden met verkiezingen dan in Nederland. Parlementsverkiezingen vinden zoals gezegd plaats in enkelvoudige districten. Per district is er dus per partij maar een **kandidaat**. Er hoeven dus geen 'lijsten' en 'lijstvolgordes' te worden vastgesteld door politieke partijen. Plaatselijke afdelingen stellen vast wie er namens de partij in dat district kandidaat wordt gesteld en kandidaten registreren dan zichzelf als kandidaat namens een partij. Het komt heel zelden voor dat twee kandidaten zich presenteren namens dezelfde partij, maar dat kan dan worden aangevochten bij de rechter die daar dan snel over beslist. Na de aankondiging van vervroegde verkiezingen begint het geheel dus niet primair met (nationale) politieke partijen, maar met individuele kandidaten die zich in een district kandidaat stellen namens een regionale partijafdeling.

Voor de individuele **kandidaatstelling** hadden partijen en hun kandidaten in 2024 7 dagen om het papierwerk op orde te krijgen, net zoveel als bij andere verkiezingen. Er werd daarna op een hoger niveau, een snelle check uitgevoerd (gewoonlijk binnen een dag, tot maximaal vier dagen) of de kandidaat verkiesbaar is, maar dat proces is vrij snel afgerond en dan is in elk district bekend wie de kandidaten zijn. Tegen afwijzingen kan in beroep worden gegaan, maar hier wordt snel over besloten.

In Frankrijk zijn diverse ‘registers’, en bevolkingsregister en **kiesregister** zijn gescheiden. Mensen zijn verplicht zich op te laten nemen in het kiesregister, maar of ze dat ook doen ligt primair bij de kiezers zelf. Kiezers moeten dat zes weken voor een verkiezing hebben geregeld. Dat betekende in 2024, dat kiezers die bij een verhuizing vergeten waren zich ergens anders te laten registreren, niet in staat waren te stemmen (of alleen konden stemmen in hun oude district). Omdat verkiezingen worden georganiseerd door gemeenten is het niet mogelijk in het hele land te stemmen. Maar er is een systeem van volmachtstemmen dat veel gebruikt wordt (3.5 miljoen) en zeer wordt gewaardeerd. Franse kiezers in het buitenland moeten zich net als in Nederland (en net als alle andere kiezers in Frankrijk) eerst registreren. Er zijn aparte zetels voor deze groep kiezers. Kiezers in het buitenland kunnen stemmen bij ambassades en via internet.

De **organisatie van de verkiezingen** is zeer decentraal, maar ook zeer directief. Dat zorgt er voor dat problemen met het vinden van stembureaus (die eigenlijk altijd op dezelfde plek zijn gevestigd) en personeel (vrijwilligers) zelden een probleem is. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het opzetten en bemensen van stembureaus, omdat Frankrijk zeer veel gemeenten heeft (36.000) hebben veel gemeenten slechts één of twee stembureaus. Er waren bij de verkiezingen van 2024 in totaal 70.000 stembureaus in het hele land. Wat opvalt is het systeem van stembiljetten dat wordt gebruikt. Voor parlamentsverkiezingen drukt elke partij de eigen stembiljetten en is er dus niet een enkel stembiljet. Die stembiljetten worden voorafgaande aan de verkiezingen, samen met de ook door de partijen gedrukte partijprogramma's, toegestuurd aan alle (binnenlandse) kiezers. De stembiljetten liggen ook in het stembureau. Kiezers nemen alle stembiljetten mee in het stemhokje (of hun eigen stembiljet) en stoppen het biljet van de gekozen partij in een envelop. De envelop gaat in de stembus. Dit vergt een enorme logistieke druk en verzend operatie, die deels in handen is van partijen (drukken), deels in handen van de staat (verzenden). Daarbij moet worden aangetekend, dat politieke partijen al voor de officiële toelating van een kandidaat kunnen beginnen met drukken, omdat zij kunnen vooruitlopen op de officiële toelating van een kandidaat.

Net als in Denemarken is het in principe mogelijk dat bij ernstige fouten in de procedure die hadden kunnen leiden tot het selecteren van een andere kandidaat, verkiezingen in een klein deel van het land worden overgedaan. Ook dat verlicht de druk op het stelsel wel. Toch klinkt 20 dagen voor iemand die de Nederlandse context gewend is bijzonder snel.

Hongarije

Vervroegde parlementsverkiezingen in Hongarije zijn mogelijk, maar hebben tot nu toe niet plaatsgevonden. Wanneer de premier de steun van de meerderheid verliest, moeten binnen 90 dagen verkiezingen worden gehouden. De termijnen die worden gehanteerd bij het organiseren van vervroegde verkiezingen wijken niet af van termijnen bij reguliere verkiezingen.

In Hongarije moeten politieke partijen die willen deelnemen aan verkiezingen vooraf **geregistreerd** zijn. Nieuwe politieke partijen kunnen niet worden gevormd na de aankondiging van de verkiezingen. Zodra de verkiezingen zijn aangekondigd, moeten die geregistreerde partijen zich aanmelden als “kandidaatorganisatie” bij de Nationale Verkiezingscommissie (NVB). Voor reguliere verkiezingen moet die aanmelding van kandidaatorganisaties uiterlijk op de vierde dag na de aankondiging van de verkiezingen plaatsvinden. Partijen hebben vervolgens drie dagen de tijd om een verzoek tot rechterlijke toetsing in te dienen tegen een beslissing van de NVB. De rechter moet binnen drie dagen na ontvangst van het verzoek een beslissing nemen. Bij vervroegde verkiezingen gelden dezelfde regels als bij reguliere verkiezingen.

In Hongarije kunnen geregistreerde politieke partijen aangeven wie hun **kandidaten** zijn voor parlementsverkiezingen door een aantal stappen te volgen, zoals beschreven in de Grondwet en de Kieswet. Na de aankondiging van de verkiezingen moeten partijen hun kandidaten en lijsten indienen. Voor kandidaten in enkelvoudige kiesdistricten moeten de nominatieformulieren uiterlijk op de 37e dag voor de verkiezingen worden ingediend. De verkiezingscommissie controleert de ingediende aanbevelingen binnen drie dagen en registreert de kandidaat uiterlijk vier dagen na de melding. Partijlijsten moeten uiterlijk op de 36e dag voor de verkiezingen worden ingediend en worden binnen twee dagen geregistreerd door de Nationale Verkiezingscommissie. Deze termijnen zorgen ervoor dat er voldoende tijd is voor controle en eventuele beroepsprocedures.

In Hongarije is er een **centraal kiesregister** dat wordt bijgehouden door het Nationaal Verkiezingsbureau (NEO) en de lokale verkiezingsbureaus (LEO). Kiezers met een Hongaars adres worden automatisch opgenomen in dit register zonder dat zij zich apart hoeven te registreren. De gegevens in het centrale register worden samengesteld uit verschillende

overheidsregisters, zoals het register van identiteits- en adresgegevens. Kiezers worden geïnformeerd over hun opname in het kiesregister door middel van een kennisgeving die 51 dagen voor de verkiezingen per post naar hun adres wordt gestuurd. Deze kennisgeving is echter geen voorwaarde om te mogen stemmen en hoeft niet te worden getoond bij het stembureau. Tijdens de verkiezingen moeten kiezers zich identificeren bij het stembureau. Dit kan met een geldig identiteitsbewijs dat is uitgegeven door de Hongaarse autoriteiten, zoals een paspoort of identiteitskaart. Een aparte stempas is niet vereist; de identiteit van de kiezer wordt gecontroleerd door de stembureauleden aan de hand van het identiteitsbewijs en de kiezerslijst, die door de kiezer moet worden ondertekend.

Hongaarse burgers die niet in Hongarije wonen, kunnen per post stemmen als ze zich registreren in het centrale kiesregister. Deze registratie moet uiterlijk 25 dagen voor de verkiezingen plaatsvinden. Hongaarse burgers die in het buitenland wonen en een Hongaars adres hebben, kunnen stemmen bij een buitenlandse vertegenwoordiging (ambassade of consulaat) als ze zich van tevoren registreren. De aanvraag voor registratie bij een buitenlandse vertegenwoordiging moet uiterlijk negen dagen voor de verkiezingen zijn ontvangen. Na registratie ontvangen kiezers een stempakket per post. Dit pakket bevat onder andere een stembiljet, een identificatieformulier en een retourenvelop. Kiezers moeten hun identiteit bewijzen met een geldig Hongaars of ander erkend identiteitsbewijs wanneer ze het stempakket persoonlijk ophalen. Het ingevulde stembiljet moet uiterlijk op de verkiezingsdag zijn ontvangen door het Nationaal Verkiezingsbureau (NEO) of door een aangewezen buitenlandse vertegenwoordiging.

In Hongarije is de **organisatie van verkiezingen** een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Nationaal Verkiezingsbureau (NEO) en de lokale verkiezingsbureaus (LEO). De LEO's zijn verantwoordelijk voor het aanwijzen, inrichten en bemannen van stembureaus. Dit omvat het vinden van geschikte locaties, meestal openbare instellingen, en het rekruteren van leden voor de stembureaus. Het rekruteren van leden is een uitdaging, vooral omdat veel ervaren leden tot de oudere generatie behoren en er een tekort is aan jongere vrijwilligers. Het NEO organiseert trainingen voor de leden van de stembureaus en zorgt voor de centrale productie en distributie van verkiezingsmaterialen, waaronder stembiljetten. Deze materialen worden vervolgens door de LEO's op lokaal niveau verspreid en opgeslagen. De stembiljetten en andere benodigdheden worden de dag voor de verkiezingen overhandigd aan de voorzitter van het stembureau of diens plaatsvervanger. Het drukken van de stembiljetten gebeurt centraal en de inhoud van de stembiljetten wordt goedgekeurd door de Nationale Verkiezingscommissie na de registratie van alle lijsten, ongeveer een maand

voor de verkiezingen.

Ierland

In Ierland is het mogelijk vervroegde parlementsverkiezingen te houden. De algemene verkiezingen in 2024 werden bijvoorbeeld vervroegd uitgeschreven en werden geïnitieerd door de *Taoiseach* (premier), die de president verzocht om de *Dáil* (het lagerhuis van het parlement) te ontbinden. Een dergelijk verzoek wordt doorgaans zonder noemenswaardige vertraging ingewilligd. Zodra de *Dáil* is ontbonden, moeten er binnen maximaal 30 dagen algemene verkiezingen worden gehouden, zoals bepaald in de Grondwet. De feitelijke periode voor het organiseren van de verkiezingen, zoals vastgelegd in de wetgeving, varieert echter van 18 tot 25 dagen, zon- en feestdagen niet meegerekend. De regels voor vervroegde verkiezingen zijn over het algemeen hetzelfde als voor reguliere verkiezingen.

Politieke partijen in Ierland moeten een aanvraag indienen om geregistreerd te worden bij de *Electoral Commission*. Het registratieproces bestaat uit het indienen van de nodige documentatie en formulieren bij de Commissie. Dit omvat het verstrekken van gegevens over de naam, de statuten en de bestuurders van de partij. De aanvraag moet ruim voor een verkiezing worden ingediend, omdat het register van politieke partijen twee dagen na de ontbinding van de *Dáil* wordt gesloten voor nieuwe aanvragen. Het registratieproces kan enkele weken in beslag nemen, dus het is raadzaam voor partijen om ervoor te zorgen dat hun registratie up-to-date is ruim voordat er verkiezingen worden uitgeschreven. De kiescommissie stuurt het register van politieke partijen door naar alle voorzitters van de stembureaus zodra het register is gesloten.

Kandidaten in Ierland kunnen zich registreren voor parlementsverkiezingen door nominatiepapieren in te dienen bij de *returning officer* voor hun kiesdistrict. Het nominatieproces omvat verschillende stappen om ervoor te zorgen dat kandidaten voldoen aan de toelatingscriteria. Deze criteria zijn onder andere: staatsburger zijn van Ierland, minstens 21 jaar oud zijn en niet gediskwalificeerd zijn als lid van de *Dáil*. De deadlines voor het indienen van kandidaatstellingen zijn dezelfde voor zowel reguliere als vervroegde verkiezingen. Kandidaten moeten hun nominatiepapieren meestal al kort na de ontbinding van de *Dáil* indienen. De exacte deadlines kunnen variëren, maar ze zijn bedoeld om voldoende tijd te geven voor de verificatie van de verkiesbaarheid van de kandidaten en de voorbereiding van de stembiljetten.

Ierland houdt een doorlopend **kiezersregister** bij. Dit register wordt beheerd door elke

lokale overheid. Kiezers hoeven zich niet voor elke verkiezing apart te registreren, aangezien hun gegevens in dit doorlopende register worden bijgehouden. Kiezers worden geïnformeerd over de komende verkiezingen door middel van steminformatiekaarten, die ongeveer een week voor de verkiezingsdag naar elke geregistreerde kiezer worden gestuurd. Deze kaarten geven essentiële informatie, waaronder de locatie van het stemlokaal, het specifieke stemlokaal en de datum en tijd van de stemming. Een steminformatiekaart is niet vereist om te stemmen, maar kiezers wordt geadviseerd om een identiteitsbewijs met foto mee te nemen naar het stembureau voor het geval er om een identiteitsbewijs wordt gevraagd. Kiezers krijgen specifieke stembureaus toegewezen op basis van hun geregistreerde adres. De steminformatiekaart die naar elke kiezer wordt gestuurd, specificeert de exacte locatie waar hij of zij moet stemmen. Lokale autoriteiten houden de exacte locatie van elk stemlokaal bij. Dit register toont ook de exacte gebieden van elk gebied die door elk stemlokaal worden gedekt, tot op straatniveau en op het niveau van de gemeente.

In het algemeen mogen **Ierse burgers die in het buitenland** wonen *niet* stemmen bij nationale verkiezingen, tenzij ze diplomaat zijn, of hun echtgenoten / civiele partners die in het buitenland gedetacheerd zijn, of voltijds lid zijn van de strijdkrachten. Deze beperking betekent dat de meeste Ierse burgers die buiten Ierland wonen, geen stemrecht hebben bij algemene verkiezingen. In aanmerking komende kiezers in het buitenland, zoals diplomaten en militairen, moeten zich per post laten registreren om te stemmen. Zij moeten hun registratie binnen twee dagen na de ontbinding van de Dáil voltooien. Het proces van het stemmen per post wordt beheerd door de *returning officer* voor elk kiesdistrict. Zodra de stembiljetten gedrukt zijn, wordt er een voorraad naar de voorzitters van de stembureaus gestuurd om het stemmen per post te vergemakkelijken. De ingevulde stembiljetten moeten uiterlijk op de dag van de stemming bij de stembureaus binnen zijn. Kiezers in het buitenland worden via dezelfde kanalen geïnformeerd over de komende verkiezingen als kiezers in eigen land. Ze ontvangen stembiljetten en instructies over hoe ze hun stembiljetten moeten invullen en terugsturen. Kiezers in het buitenland moeten zich legitimeren als onderdeel van het stemmen per post.

In Ierland ligt de verantwoordelijkheid voor het **organiseren van verkiezingen** bij de *returning officer* van elk kiesdistrict. Er zijn 43 kiesdistricten in Ierland en elk kiesdistrict heeft een ‘returning officer’. De voorzitters van de stembureaus zijn verantwoordelijk voor verschillende taken, zoals het aanwijzen van stembureaus, het bemannen van de stembureaus, het drukken van stembiljetten en het zorgen voor een goed verloop van de verkiezingen, inclusief het tellen van de stemmen en het bekendmaken van de uitslag. De stembureauleden

worden bij deze taken ondersteund door de *Franchise Section* van het *Department of Housing, Local Government and Heritage* (Ministerie van Volkshuisvesting, Plaatselijk Bestuur en Erfgoed), die richtsnoeren en advies geeft. Het *Office of Public Works* heeft een papiervoorraad die voldoende is voor het drukken van ongeveer 8 miljoen steminformatiekaarten, zodat het materiaal voor de verkiezingen altijd beschikbaar is. Stemlokalen zijn meestal gevestigd in door de overheid gefinancierde scholen, met name basisscholen, die kunnen worden gevorderd om als stemlokalen te worden gebruikt. De stembureauleden zorgen voor het personeel in de stembureaus. Het personeel is meestal afkomstig van lokale overheden, de gerechtelijke diensten of burgers die zich vrijwillig voor deze functies inzetten. Deze personeelsleden worden betaald uit fondsen die door de centrale staatskas ter beschikking worden gesteld, met vergoedingen die door het *Department of Public Expenditure and Reform* (Ministerie van Overheidsuitgaven en Hervormingen) worden vastgesteld. Hoewel het niet specifiek vereist is dat alle stembureaus toegankelijk zijn voor mensen met een handicap, is de overgrote meerderheid toegankelijk. Er is ook een bepaling in de wetgeving die kiezers die moeite hebben om hun lokale stemlokaal te bereiken, de mogelijkheid biedt om een aanvraag in te dienen om hun stemlokaal te verplaatsen naar een meer geschikte locatie.

In Ierland is er vrijwel geen discussie over het veranderen van de periode tussen de aankondiging van de verkiezingen en de feitelijke verkiezingsdag. Het huidige wettelijke kader, dat voorschrijft dat er binnen 18 tot 25 dagen (zon- en feestdagen niet meegerekend) na de ontbinding van de Dáil verkiezingen moeten worden gehouden, wordt over het algemeen als toereikend beschouwd.

Kroatië

Na de val van een kabinet volgen in Kroatië niet noodzakelijkerwijs nieuwe verkiezingen. Eerst kan gedurende dertig dagen worden geprobeerd een nieuwe coalitie te vormen. Pas als dat niet lukt moet de president het parlement ontbinden en nieuwe verkiezingen laten organiseren.⁵ Vervroegde verkiezingen werden in Kroatië in 1992, 2016, 2020 en 2024 uitgeschreven.

De termijnen bij vervroegde verkiezingen verschillen niet van de termijnen die worden gehanteerd bij reguliere verkiezingen. Vakanties spelen bij het vaststellen van een verkiezingsdatum geen rol, zo werden op 2 augustus 1992 en op 5 juli 2020 verkiezingen gehouden. In Kroatië vinden verkiezingen soms op zondag plaats. Opvallend is dat van een duidelijke

⁵Ook na parlementsverkiezingen is er maar beperkte tijd een coalitie te vormen. In dat geval zijn er twee keer 30 dagen voor pogingen een kabinet te formeren. Als een coalitie dan nog niet is gevormd, wordt een zakenkabinet gevormd en worden opnieuw verkiezingen uitgeschreven.

datum waarop een kabinet ‘valt’ in ieder geval in 2024 geen sprake was. Er werd in dat jaar al lang gespeculeerd over vervroegde verkiezingen en toen het voorstel het parlement te ontbinden op 14 maart kwam, werd er unaniem mee ingestemd.

Nieuwe politieke partijen moeten zich laten registreren, maar dit wordt niet gezien als onderdeel van het verkiezingsproces: het kan immers altijd. Als een partij nog niet is geregistreerd op de dag dat de president de verkiezingen aankondigt, kan de partij niet meedoen aan die verkiezingen. Wel kunnen ook groepen kiezers, net als in Nederland, een lijst met kandidaten indienen, mits ze voldoende handtekeningen weten te verzamelen ter ondersteuning.

Binnen veertien dagen na het uitschrijven van de verkiezingen, moeten de **lijsten met kandidaten** bekend zijn. Lijsten kunnen worden ingediend door politieke partijen, door combinatie van partijen, of door groepen kiezers. Binnen twee dagen neemt de “State Election Commission” een beslissing over de geldigheid van de kandidatenlijsten. Na publicatie zijn er twee dagen om bezwaar te maken tegen de beslissing over de kandidatenlijsten. Ook andere klachten over aspecten van het verkiezingsproces moeten binnen 48 uur worden ingediend. De klachten worden daarna binnen 48 uur behandeld door het Constitutioneel Hof.

In Kroatië wordt een **kiesregister** bijgehouden. Kiezers ontvangen geen kiezerspas in Kroatië, maar identificeren zich met hun paspoort of ander identiteitsbewijs met een foto. Dat betekent dat kiezers ook gebonden zijn aan een specifiek stembureau.

Kroatische **kiezers in het buitenland** mogen stemmen bij de landelijke verkiezingen, maar niet bij lokale verkiezingen. Ze moeten zich daarvoor uiterlijk 10 dagen voor de verkiezingen registreren. Die kiezers moeten stemmen in een stembureau op een ambassade (of vergelijkbare instelling). Er wordt dus geen gebruik gemaakt van poststemmen. Voor deze groep kiezers zijn aparte zetels in het parlement.

Leden van **stembureaus** zijn vrijwilligers die daarvoor wel schadeloos worden gesteld. Stembureaus worden ingericht door gemeenten, en zijn gevestigd in politieke neutrale gebouwen zoals scholen en gemeentehuizen (maar niet in plaatsen waar alcohol wordt geschonken). Stembureaus moeten toegankelijk voor fysiek gehandicapten, maar als dat niet lukt, mag een stembureau net buiten het stembureau helpen een stem uit te brengen (door met een stembus naar buiten te gaan) (ODIHR).

Letland

De enige Letse vervroegde verkiezing was die van 2011. In dat jaar zorgde een conflict tussen regering en president voor het uitroepen van een referendum over dit onderwerp. In het refer-

endum werd ingestemd met het voorstel het parlement te ontbinden en nieuwe verkiezingen uit te schrijven. Volgens de Grondwet moeten na het ontbinden van het parlement binnen 60 dagen verkiezingen worden gehouden. Bij reguliere verkiezingen is van tevoren bekend wanneer het parlement wordt ontbonden en zijn de gebruikte termijnen dus langer dan bij vervroegde verkiezingen.

Registratie van partijen is geen regulier onderdeel van het proces van organisatie van verkiezingen. Politieke partijen moeten bijvoorbeeld minimaal een jaar bestaan voordat ze mee mogen doen aan de verkiezingen.

Kandidatenlijsten moeten bij reguliere verkiezingen 80 dagen to 60 dagen voor de reguliere verkiezingen worden ingediend. Bij vervroegde verkiezingen is die periode tussen de 50 en 30 dagen voor de verkiezingen. Zelfs bij reguliere verkiezingen wordt die periode te kort gevonden. Vooral het controleren van de eventueel criminele achtergrond van kandidaten in buitenlandse registers kost veel tijd. Zo werden in 2022 drie kandidaten van de kieslijst verwijderd, nadat de stembiljetten al waren gedrukt.

Kiezers zijn geregistreerd. Het kiesregister kan tot acht dagen voor de verkiezingen worden veranderd, omdat men al vijf dagen voor de verkiezingen kan stemmen. Er wordt tijdens verkiezingen online gecontroleerd of iemand stemgerechtigd is en niet al elders heeft gestemd. Kiezersregistratie vormt in Letland geen bottleneck. En kiezers kunnen overal in het land terecht om hun stem uit te brengen.

Kiezers in het buitenland zijn opgenomen in hetzelfde kiesregister en kunnen ook overal stemmen. Er zijn stembureaus ingericht in ambassades of op andere plaatsen als minstens 36 kiezers daar om vragen. Bovendien kunnen ze per post een stem uitbrengen. In dat geval moeten kiezers zelf hun stembiljet printen en op tijd terug sturen.

In Letland is de **organisatie van verkiezingen** een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Centrale Verkiezingscommissie (CVK) en de gemeenten. De CVK geeft instructies, organiseert de informatiecampagne en drukt de stembiljetten voor nationale verkiezingen. Voor gemeentelijke verkiezingen zijn de gemeenten zelf verantwoordelijk voor het drukken van de stembiljetten. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het aanwijzen van stembureaus en het vinden van stembureauleden. Dit proces begint normaliter drie maanden voor de verkiezingen voor het aanwijzen van stembureaus en twee maanden voor de verkiezingen voor het vinden van stembureauleden. Gemeenten gebruiken meestal gemeentelijke gebouwen zoals scholen, administratieve gebouwen en gemeenschapscentra als stembureaus. Privégebouwen kunnen ook worden gebruikt, als de eigenaren denken daarmee bijvoorbeeld extra klanten te trekken. De toegankelijkheid van stembureaus is ongeveer 75% en neemt langzaam toe

door het aanpassen van gebouwen. Kiezers met een fysieke beperking kunnen verzoeken om thuis te stemmen of stemmen bij een toegankelijk stembureau, aangezien kiezers bij elk stembureau kunnen stemmen.

Malta

Ook in Malta is het mogelijk vervroegde parlementsverkiezingen te houden. Volgens Artikel 77 van de Grondwet van Malta moeten algemene verkiezingen binnen drie maanden na de ontbinding van het parlement worden gehouden. De minimale termijn is 33 dagen. De President van Malta geeft een kennisgeving aan de Kiescommissie (de *Writ*), zoals bepaald in Artikel 44 van de General Elections Act. In die opdracht worden elke stap en de duur van het gehele verkiezingsproces gespecificeerd. De regelgeving voor vervroegde verkiezingen wijkt daarbij niet significant af van die voor reguliere verkiezingen. Dat betekent wel dat van een ‘vaste’ en eenduidige verkiezingskalender geen sprake is. Er is geen specifieke vermelding van lopende discussies of controverses over deze termijnen. Het lijkt erop dat de huidige procedures en tijdschema’s als passend en werkbaar worden beschouwd door de betrokken partijen. In de afgelopen dertig jaar zijn er ook vervroegde parlementsverkiezingen gehouden in Malta. Een voorbeeld hiervan is de vervroegde verkiezing in 2017, die werd gehouden na de ontbinding van het parlement door de President op advies van de Premier.

In Malta wordt de **registratie van politieke partijen** geregeld door de Financing of Political Parties Act. Politieke partijen die willen deelnemen aan verkiezingen moeten zich officieel registreren bij de Kiescommissie. Dit proces omvat het indienen van een aanvraagformulier. De Kiescommissie beoordeelt de ingediende documentatie. Er zijn geen specifieke termijnen genoemd voor de registratie van politieke partijen in de context van vervroegde verkiezingen. Nieuwe partijen kunnen zich registreren zolang het registratieproces tijdig wordt voltooid. Dit betekent dat de registratie van politieke partijen zowel voor reguliere als vervroegde verkiezingen mogelijk is, mits aan de wettelijke vereisten wordt voldaan.

Kandidaten die willen deelnemen aan parlementsverkiezingen in Malta (al dan niet namens een geregistreerde politieke partij) moeten hun nominaties indienen bij de Kiescommissie. Dit kan zowel online als fysiek. De Kiescommissie publiceert binnen drie dagen na het besluit dat er nieuwe verkiezingen moeten worden gehouden een kennisgeving met de details voor de ontvangst van kandidaatstellingen, inclusief de locaties en tijden waarop nominaties kunnen worden ingediend. De periode voor het indienen van nominaties moet minimaal vijf dagen zijn en bezwaren kunnen tot één dag na de sluiting van de nominatieperiode worden ingediend. De Kiescommissie controleert alle ingediende bezwaren binnen twee dagen na de

sluiting van de bezwaarperiode. Tijdens deze periode controleert de Kiescommissie ook de geldigheid van de nominaties, waaronder de woonplaats en de stemgerechtigdheid van de kandidaten.

In Malta is er een **kiesregister** dat de namen, achternamen, identiteits- of verblijfskaartnummers en adressen bevat van personen die geregistreerd zijn om te stemmen bij verkiezingen en referenda. Dit register wordt tweemaal per jaar gepubliceerd, in april en oktober, en is beschikbaar in zowel papieren als elektronische vorm. Kiezers worden geïnformeerd over de komende verkiezingen door middel van een stemdocument dat binnen 19 dagen na de publicatie van de *Writ* door de Kiescommissie wordt verzonden. Kiezers moeten hun stem uitbrengen in het aan hen toegewezen stemlokaal.

Maltese wetgeving staat niet toe dat **kiezers vanuit het buitenland** stemmen. Kiezers moeten persoonlijk in Malta hun stem uitbrengen. Dit betekent dat Maltese burgers die in het buitenland wonen, naar Malta moeten reizen om hun stem uit te brengen tijdens verkiezingen. Voor Maltese kiezers die op de verkiezingsdag in het buitenland zullen zijn, biedt de Kiescommissie de mogelijkheid vroegtijdig te stemmen. Maltese kiezers die van dit recht gebruik willen maken, moeten 7 dagen voor de verkiezingsdag hun voornemen om te stemmen kenbaar maken door een schriftelijke verklaring in te dienen bij de kiescommissie. Deze procedure kan elektronisch worden uitgevoerd via een speciale website, en hoeft niet noodzakelijkerwijs persoonlijk te worden afgehandeld.

De Electoral Commission of Malta is een autonome entiteit die is opgericht volgens Artikel 60 van de Grondwet van Malta. De Kiescommissie is verantwoordelijk voor het samenstellen, onderhouden en publiceren van de kiesregisters, evenals voor de **organisatie van algemene verkiezingen**, lokale verkiezingen en verkiezingen voor het Europees Parlement. De Kiescommissie is verder verantwoordelijk voor het aanwijzen van stembureaus (die voor iedereen toegankelijk moeten zijn) en het regelen van leden voor die stembureaus. Het drukken van stembiljetten wordt ook gecoördineerd door de Kiescommissie. De stembiljetten worden gedrukt op speciaal beveiligd papier om vervalsing te voorkomen. De Kiescommissie zorgt ervoor dat de stembiljetten tijdig worden gedrukt en gedistribueerd naar de verschillende stembureaus.

Oostenrijk

In de Republiek Oostenrijk kunnen vervroegde parlementsverkiezingen worden gehouden. Dat gebeurde bijvoorbeeld in 2008, 2017 en 2019. Bij vervroegde verkiezingen is het niet mogelijk procedures te verkorten of bepaalde stappen over te slaan, de tijdlijnen blijven

altijd hetzelfde, en die zijn in Oostenrijk, net als in Nederland, relatief lang. Dit is tot op zekere hoogte te wijten aan het complexe systeem van partijlijsten op drie administratieve niveaus met voorkeursstemmen, dat een goede voorbereiding vereist. Bovendien is het uitgebreide systeem van stemmen per post gebaseerd op een bepaalde tijdspanne voor de bezorging van en naar de kiezer.

Het Oostenrijkse Grondwettelijk Hof, dat de exclusieve jurisdictie heeft in verkiezingszaken, heeft herhaaldelijk geoordeeld dat verkiezingscodes strikt volgens hun letterlijke betekenis moeten worden geïnterpreteerd en dat verkiezingsorganen geen mogelijkheid hebben om verkiezingsbepalingen aan te passen.

Veel data in de procedures in Oostenrijk hangen af van de zogenaamde ‘peildatum’, die min of meer het begin vormt van het verkiezingsproces. De verkiezingen vinden plaats 82 dagen na de peildatum. Een ontbindingsbesluit stelt de peildatum vast en ook de verkiezingsdatum.

Voor deelname aan de verkiezingen is het niet noodzakelijk een politieke partij te registreren. De kieswet spreekt alleen van “deelnemende partijen”, ‘lijsten’ die kunnen deelnemen aan de verkiezingen, mits voldoende ondersteund door voldoende handtekeningen. **Geregistreerde politieke partijen** kunnen echter in aanmerking komen voor financiële steun van de overheid. Politieke partijen moeten hun naam registreren bij het federale Ministerie van Binnenlandse Zaken. De registratie moet schriftelijk gebeuren en omvat de naam van de partij, de namen van de oprichters, en de statuten van de partij.

Kandidatenlijsten (die in Oostenrijk nogal complex zijn) moeten worden vergezeld van voldoende ondersteuningsverklaringen. Het indienen ervan gebeurt op verschillende dagen (er is dus geen Oostenrijkse equivalent van een dag van de kandidaatstelling), maar diverse typen lijsten en de ondersteuningsverklaringen hebben verschillende deadlines, tussen de 58 en 48 dagen voor de nationale verkiezingen (in Nederland 45 dagen). Definitieve vaststelling vindt plaats uiterlijk 44 dagen voor de verkiezingen. Niet alleen politieke partijen, maar ook anderen mogen lijsten indienen, mits ze voldoen aan enkele administratieve eisen, zoals een ondersteuning door voldoende handtekeningen.

In Oostenrijk is er een **kiesregister**, het “Wählerverzeichnis”. Dat register bepaalt wie stemgerechtigd is voor de verkiezingen. Het register wordt opgesteld op basis van de gemeentelijke bevolkingsregisters en ter inzage gelegd voor een bepaalde periode, zodat kiezers eventuele correcties kunnen aanvragen. Bij het stembureau moeten kiezers zich identificeren. Dit kan met een officieel identiteitsbewijs. Ook kunnen kiezers een stempas (“*Wahlkarte*”) aanvragen bij hun gemeente. Kiezers zonder stempas mogen alleen stemmen in het stembu-

reau dat is toegewezen aan hun woonadres. Kiezers met een stempas mogen ook stemmen in andere stembureaus binnen het district, of mogen stemmen per post.

Oostenrijkse **burgers die in het buitenland wonen**, moeten zich registreren als “Austrian citizens” bij de Oostenrijkse autoriteiten om te kunnen stemmen. Dit moet uiterlijk 30 dagen na de ‘peildatum’. Geregistreerde kiezers in het buitenland ontvangen de benodigde documenten en stembiljetten per post, die ze ingevuld terug moeten sturen naar de kiescommissie in Oostenrijk. Bij het aanvragen van de documenten om per post te mogen stemmen moeten kiezers een kopie van een geldig identiteitsbewijs meesturen, of hun paspoortnummer, om zo hun identiteit te bevestigen.

Portugal

In Portugal is het mogelijk vervroegde parlementsverkiezingen te houden. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer het parlement wordt ontbonden door de president. Recentelijk gebeurde dat in maart 2024 na het aftreden van premier *António Costa*. Volgens de Portugese Grondwet en de kieswet moet de ontbinding van het parlement officieel worden afgekondigd tussen de 55e en 60e dag vóór de gekozen verkiezingsdatum. Dit betekent dat er maximaal 60 dagen kunnen zitten tussen de ontbinding van het parlement en de nieuwe verkiezingen. Maar tussen val en ontbinding kunnen wel enkele dagen tot weken zitten.

Om een **nieuwe politieke partij** in Portugal te registreren moet een partij minimaal 7.500 leden hebben die kiesgerechtigd zijn. Het registratieproces begint met het indienen van een aanvraag bij het Constitutionele Hof. Dit moet minimaal 60 dagen voor de verkiezingen. In het geval van vervroegde verkiezingen, moeten partijen voldoen aan dezelfde wettelijke vereisten als bij reguliere verkiezingen. Dat wordt dus moeilijk, gezien de termijn waarbinnen na ontbinding verkiezingen worden georganiseerd.

De aanvraag moet de statuten van de partij bevatten, waarin de doelstellingen, de organisatiestructuur en de operationele regels staan beschreven. Verder moeten de naam, het acroniem en de symbolen van de partij verschillen van die van bestaande partijen om verwarring onder kiezers te voorkomen. Zodra de aanvraag is ingediend, controleert het Constitutionele Hof de documenten om er zeker van te zijn dat aan de wettelijke eisen wordt voldaan. Als de aanvraag aan alle criteria voldoet, registreert het hof de partij en publiceert het de registratie in het officiële staatsblad, *Diário da República*.

In Portugal moeten politieke partijen en coalities hun **kandidatenlijsten** indienen bij de voorzitter van de districtsrechtbank of autonome regio's die het kiesdistrict vormen, uiterlijk op de 41e dag voor de verkiezingsdatum. Dit proces omvat het indienen van de namen

van de kandidaten, samen met hun identificatiegegevens en ondersteunende documenten. Niet-geregistreerde partijen of groepen kunnen geen kandidatenlijsten indienen. Na de indiening van de kandidatenlijsten volgt een periode van verificatie, waarin de ingediende lijsten worden gecontroleerd op geldigheid. Dit omvat het controleren van de woonplaats en de stemgerechtigdheid van de kandidaten. Eventuele klachten en bezwaren kunnen in deze periode worden ingediend en behandeld. De definitieve lijsten van toegelaten kandidaten worden pas gepubliceerd nadat alle bezwaren zijn behandeld en de beslissingen door het Constitutionele Hof zijn genomen. De termijnen voor de kandidaatstelling zijn vastgelegd in de kieswet. Bij vervroegde verkiezingen blijven deze termijnen en procedures hetzelfde, hoewel de tijdsdruk voor het afronden van de controles en het drukken van de stembiljetten groter kan zijn.

In Portugal is er een **kiesregister** dat automatisch wordt bijgehouden en waarin alle kiesgerechtigde burgers zijn opgenomen. Registratie in het kiesregister is verplicht voor alle Portugese burgers die in Portugal wonen en automatisch voor iedereen die 17 jaar of ouder is. Voor Portugese burgers die in het buitenland wonen, is registratie vrijwillig.

Kiezers worden geïnformeerd over de komende verkiezingen via een breed scala aan kanalen, waaronder traditionele en digitale media. De verkiezingsadministratie zorgt voor een uitgebreide bewustmakingscampagne over waar, hoe en wanneer te stemmen. Daarnaast ontvangen kiezers geen aparte stempas; ze hoeven zich alleen te identificeren met een geldig identiteitsbewijs, zoals een paspoort, bij het stembureau.

Voor Portugese **kiezers die in het buitenland wonen**, is het mogelijk om per post te stemmen. De benodigde documenten worden ruim voor de verkiezingsdag naar hun geregistreerde adres gestuurd, en de ingevulde stembiljetten moeten voor de verkiezingsdag worden teruggestuurd om mee te tellen bij de stemming. Dit systeem zorgt ervoor dat alle kiesgerechtigde burgers, zowel in Portugal als in het buitenland, hun stem kunnen uitbrengen.

Slovenië

In Slovenië is het mogelijk om vervroegde parlementsverkiezingen te houden. In 2014 hield Slovenië bijvoorbeeld vervroegde verkiezingen na het aftreden van de premier. Het proces van vervroegde verkiezingen wordt in gang gezet wanneer de president van de Republiek de Nationale Vergadering ontbindt. Dit kan gebeuren als de Nationale Vergadering er niet in slaagt een nieuwe premier te kiezen na het aftreden of ontslag van de huidige. Volgens de Grondwet van de Republiek Slovenië mag de president van de Republiek binnen veertien

dagen een nieuwe kandidaat voordragen als geen enkele kandidaat voor het presidentschap van de regering de vereiste meerderheid van stemmen behaalt. Als er geen kandidaat wordt gekozen, ontbindt de president van de Republiek de Nationale Vergadering en schrijft hij nieuwe verkiezingen uit. De regels voor vervroegde verkiezingen zijn over het algemeen dezelfde als voor gewone verkiezingen. De kennisgeving van het aftreden van de regeringsleider of een minister moet uiterlijk zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving op de agenda van een zitting van de Nationale Vergadering worden geplaatst. Het Sloveense Constitutionele Hof heeft de eis gehandhaafd dat er binnen twee maanden na de ontbinding van de Nationale Vergadering verkiezingen moeten worden gehouden, zelfs als deze periode in de zomervakantie valt. Dit betekent dat de tijd tussen de val van het kabinet en het uitschrijven van nieuwe verkiezingen beperkt is.

In Slovenië kunnen alleen wettelijk erkende politieke partijen als zodanig deelnemen aan verkiezingen. **Politieke partijen moeten geregistreerd** zijn volgens de bepalingen van de wet op de politieke partijen om kandidaten te kunnen nomineren voor parlementsverkiezingen. Het registratieproces omvat het indienen van de nodige documentatie bij het ministerie van Binnenlandse Zaken, waaronder gegevens over de naam, de statuten en het bestuur van de partij. Hoewel er geen specifiek subproces is voor het registreren van partijnamen tijdens de verkiezingsperiode, is het raadzaam voor partijen om hun registratie te voltooien ruim voordat er verkiezingen worden uitgeschreven. Het registreren van een politieke partij kan een of twee weken duren, dus het is veiliger om ervoor te zorgen dat de partij al voor de verkiezingen is geregistreerd.

In Slovenië kunnen **kandidaten** voor parlementsverkiezingen worden voorgedragen door politieke partijen of door groepen kiezers. Politieke partijen moeten geregistreerd zijn volgens de bepalingen van de wet op de politieke partijen om kandidaten te kunnen voordragen. Groepen kiezers kunnen ook kandidaten voordragen door voldoende handtekeningen te verzamelen. Dit duale systeem zorgt ervoor dat zowel partijgebonden als onafhankelijke kandidaten kunnen deelnemen aan de verkiezingen. Kandidaten moeten hun nominatiepapieren uiterlijk 30 dagen voor de verkiezingsdag indienen bij de kiescommissie van het kiesdistrict. Deze termijn geldt zowel voor gewone als vervroegde verkiezingen. De kandidaatstellingsdocumenten moeten alle nodige documentatie bevatten om de verkiesbaarheid van de kandidaten te verifiëren. De kiescommissie van het kiesdistrict controleert de ingediende kandidatenlijsten om er zeker van te zijn dat ze aan alle wettelijke vereisten voldoen. De lijsten worden zo snel mogelijk goedgekeurd, maar niet later dan 20 dagen voor de verkiezingsdag. Dit proces omvat het controleren van de verkiesbaarheid, woonplaats en andere noodzakelijke

criteria van de kandidaten. Als er problemen zijn met de kandidatenlijsten, kan er beroep worden aangetekend tegen de beslissingen over de geldigheid van de lijsten.

Slovenië heeft een goed functionerend permanent elektronisch **kiesregister**. Dit register wordt gebruikt om ervoor te zorgen dat alle kiesgerechtigden aan de verkiezingen kunnen deelnemen. Kiezers worden geïnformeerd over de komende verkiezingen door middel van een papieren kennisgeving met hun kiesregisternummer en de locatie van hun stemlokaal. Deze kennisgeving wordt ongeveer één tot twee weken voor de verkiezingsdag naar de kiezers gestuurd. Hoewel het niet verplicht is dit papier mee te nemen naar het stembureau, moeten kiezers een identiteitsbewijs laten zien om hun identiteit te verifiëren voordat ze kunnen stemmen. Kiezers krijgen stembureaus toegewezen op basis van hun geregistreerde adres. De papieren kennisgeving die naar elke kiezer wordt gestuurd, specificeert de exacte locatie waar ze moeten stemmen. Dit systeem helpt bij het beheren van de kiezersstroom en zorgt ervoor dat elk stembureau het aantal toegewezen kiezers kan verwerken.

Sloveense burgers die (tijdelijk of permanent) in het buitenland wonen, kunnen deelnemen aan nationale verkiezingen. Burgers die permanent in het buitenland verblijven, worden automatisch opgenomen in het kiesregister en hoeven zich niet voor elke verkiezing apart te registreren. Degenen die tijdelijk in het buitenland zijn, maar daar niet permanent verblijven, moeten 30 dagen voor de verkiezingsdag een aanvraag indienen om te mogen stemmen via de post of bij een consulaat. In dat geval wordt een officieel blanco stembiljet naar de kiezer wordt gestuurd, zodat onder meer het stembiljet en een extra envelop voor het terugsturen van het ingevulde stembiljet, vroegtijdig kunnen worden verzonden. Kiezers in het buitenland worden geïnformeerd over de komende verkiezingen door middel van officiële kennisgevingen en het toezenden van verkiezingsmateriaal. De tijdige verspreiding van deze informatie is cruciaal om ervoor te zorgen dat hun stemmen worden geteld. Kiezers in het buitenland moeten zich identificeren als onderdeel van het stemmen per post. Dit houdt meestal in dat ze een kopie van hun identiteitsbewijs bij hun stembiljet moeten voegen om hun identiteit te verifiëren.

In Slovenië ligt de verantwoordelijkheid voor het **organiseren van verkiezingen** bij de Nationale Kiescommissie (NEC). Het NEC houdt toezicht op het hele verkiezingsproces, waaronder de aanwijzing van stembureaus, de benoeming van stembureauleden, het drukken van stembiljetten en het algemene verloop van de verkiezingen. Het NEC werkt samen met kiescommissies in kiesdistricten en kiescommissies in districten om ervoor te zorgen dat de verkiezingen soepel en efficiënt verlopen. Het drukken van stembiljetten wordt beheerd door het NEC, dat ervoor zorgt dat er voor elk kiesdistrict voldoende stembiljetten

worden gedrukt. Stemlokalen bevinden zich meestal in openbare gebouwen zoals scholen en buurthuizen. Het NEC is, samen met kiescommissies in kiesdistricten en districten, verantwoordelijk voor het aanwijzen van deze stembureaus. De personeelsbezetting van de stembureaus is vaak een uitdaging, omdat deze afhankelijk is van vrijwilligers. Politieke partijen dienen hun voorstellen in voor de benoeming van leden van verkiezingsorganen, maar er is vaak een gebrek aan belangstelling. Desondanks zorgt het NEC ervoor dat alle stembureaus voldoende bemand zijn om het stemmen te vergemakkelijken. Stemlokalen in Slovenië moeten voor iedereen toegankelijk zijn, ook voor mensen met een handicap. Deze vereiste zorgt ervoor dat alle kiesgerechtigden kunnen deelnemen aan het verkiezingsproces zonder fysieke belemmeringen. Het NEC zorgt ervoor dat de stemlokalen aan deze toegankelijkheidsnormen voldoen.

In Slovenië is er enige discussie geweest over de timing van de verkiezingen, met name over de periode tussen de aankondiging van de verkiezingen en de eigenlijke verkiezingsdag. Het huidige wetgevingskader schrijft voor dat er binnen twee maanden na de ontbinding van de Nationale Vergadering verkiezingen moeten worden gehouden. In de praktijk, tijdens de organisatie en uitvoering van de verkiezingen, blijkt dat sommige wettelijke termijnen (te) kort zijn, met name wat betreft het kandidaatstellingsproces en het verzenden van verkiezingsmateriaal naar kiezers in het buitenland.

Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk worden parlamentsverkiezingen normaal gesproken elke vijf jaar gehouden. Vervroegde verkiezingen kunnen echter plaatsvinden als het parlement een motie van wantrouwen aanneemt, als tweederde van de leden van het Lagerhuis instemt met vervroegde verkiezingen of als een premier vervroegde verkiezingen uitroept. In de afgelopen 30 jaar zijn er vervroegde verkiezingen gehouden in onder andere 2017 en 2019. De verkiezingen van 2024 waren ook onverwacht. Deze laatste verkiezing werd door de premier aangekondigd op 23 mei 2024 en vond plaats op 4 juli 2024. De ontbinding van het parlement markeert het officiële begin van de verkiezingsperiode. De premier verzoekt de koning het parlement te ontbinden, wat meestal ongeveer 25 werkdagen voor de verkiezingsdag gebeurt.

Politieke partijen in het Verenigd Koninkrijk moeten zich **registreren** bij de *Electoral Commission* om te kunnen deelnemen aan parlamentsverkiezingen. Het registratieproces omvat verschillende stappen en vereisten. Partijen moeten bijvoorbeeld een aanvraag indienen met een aanvraagformulier, een bijdrage van £150 en verschillende documenten. Een partij

moet ook voldoen aan verschillende organisatorische vereisten. De kiescommissie beoordeelt de aanvraag op basis van wettelijke criteria en publiceert de naam en het logo van de partij waarop het publiek commentaar kan geven. Procedures en deadlines voor de registratie van politieke partijen zijn hetzelfde, ongeacht het type verkiezing, dus deadlines gelden voor zowel gewone als vervroegde verkiezingen. Bij vervroegde verkiezingen is het niet mogelijk om nog een nieuwe politieke partij te registreren.

Kandidaten die willen deelnemen aan de parlementsverkiezingen in het Verenigd Koninkrijk vullen hun nominatiepapieren in en dienen deze in. Deze papieren bevatten een nominatieformulier dat moet worden ondertekend door 10 geregistreerde kiezers uit het kiesdistrict. Ze moeten ook een borgsom van £500 betalen. Deze borg wordt terugbetaald als de kandidaat minstens 5% van de stemmen behaalt. Kandidaten kunnen beginnen met het indienen van hun nominatiepapieren vanaf de dag nadat de aankondiging van de verkiezing is gepubliceerd (normaal gesproken binnen twee dagen na de ontbinding van het parlement). De deadline voor het indienen van nominaties is 16.00 uur op de 19e werkdag voor de verkiezing. Eenmaal ingediend, worden de nominatieformulieren beoordeeld door de verkiezingsfunctionaris om te controleren of ze correct zijn ingevuld en of de kandidaat voldoet aan de wettelijke vereisten. De verklaring van de genomineerde personen moet voor 17.00 uur op de 18e werkdag voor de verkiezing worden gepubliceerd. Kandidaten kunnen hun nominaties intrekken tot 16.00 uur op de 19e werkdag voor de verkiezing. Deze deadlines en procedures voor het registreren van kandidaten zijn hetzelfde bij reguliere en vervroegde verkiezingen.

In het Verenigd Koninkrijk is er een **kiesregister** dat wordt gebruikt om kiezers te registreren en te bepalen wie er mag stemmen bij verkiezingen. Burgers moeten zich registreren om op de kiezerslijst te komen. Dit kan eenvoudig online of via een papieren formulier dat bij de lokale overheid kan worden ingeleverd. Kiezers worden geïnformeerd over de komende verkiezingen via officiële aankondigingen en oproepkaarten die naar geregistreerde kiezers worden gestuurd. Deze kaarten bevatten informatie over de verkiezingsdatum, het stembureau en de openingstijden. Kiezers moeten zich bij het stemmen identificeren. Dit kan met een stemkaart die ze per post ontvangen, of met een geldig identiteitsbewijs zoals een paspoort of rijbewijs. Kiezers mogen alleen stemmen in het stemlokaal dat is toegewezen aan hun thuisadres, niet in andere stemlokalen. Kiezers moeten zich ten minste 12 werkdagen voor de verkiezingsdag laten registreren als kiezer. De overheid controleert jaarlijks of de kiezerslijst up-to-date is, maar burgers zijn zelf verantwoordelijk voor hun registratie.

Kiezers die in het buitenland wonen, kunnen ook deelnemen aan de algemene

verkiezingen in het Verenigd Koninkrijk. Ook deze kiezers moeten zich ten minste 12 werkdagen voor de verkiezingsdag registreren. Dit kan online of via een papieren formulier. Ze moeten dan in de afgelopen 15 jaar als kiezer geregistreerd zijn geweest. Buitenlandse kiezers kunnen per post stemmen of bij volmacht (waarbij iemand anders in het Verenigd Koninkrijk namens hen stemt). Ze moeten ervoor zorgen dat hun aanvraag voor een stem per post of bij volmacht op tijd wordt ingediend. Buitenlandse kiezers die per post stemmen, ontvangen een stembiljet per post. Stembiljetten per post worden meestal zo snel mogelijk na de sluiting van de nominaties verzonden, vaak rond de 16e tot 14e werkdag voor de verkiezing. Dit stembiljet wordt toegestuurd samen met steminstructies en een retourenvelop. Om per post te stemmen, moeten kiezers hun stembiljet volgens de instructies invullen en het in de bijgevoegde retourenvelop terugsturen. Het stembiljet moet op tijd aankomen om geteld te kunnen worden. Bij het aanvragen van een stembiljet per post, moeten kiezers hun geboortedatum en handtekening opgeven. Deze informatie wordt gebruikt om te controleren of de juiste kiezer het stembiljet heeft ingevuld. De handtekening en geboortedatum op het retourformulier worden vergeleken met de informatie die is opgegeven bij de registratie. Aanvragen voor volmachtstemmen moeten uiterlijk om 17.00 uur op de 6e werkdag voor de verkiezing zijn ontvangen.

De verantwoordelijkheid voor het **organiseren van verkiezingen** in het Verenigd Koninkrijk ligt bij verschillende instanties, waaronder de *Electoral Commission* en lokale verkiezingsfunctionarissen. De *Electoral Commission* is verantwoordelijk voor het toezicht op verkiezingen en het waarborgen van de integriteit ervan. Ze bieden begeleiding en ondersteuning aan lokale verkiezingsfunctionarissen en zorgen ervoor dat de verkiezingen eerlijk en transparant verlopen. Lokale verkiezingsfunctionarissen, vaak aangeduid als *Returning Officers*, zijn verantwoordelijk voor de praktische organisatie van de verkiezingen in hun respectieve gebieden. Dit omvat het regelen van stembureaus, het benoemen van stembureauleden en het tellen van stemmen. Lokale autoriteiten zijn verantwoordelijk voor het opzetten en beheren van stembureaus. Zij zorgen ervoor dat er voldoende stembureaus zijn en dat deze toegankelijk zijn voor alle kiezers. Het drukken van de stembiljetten wordt beheerd door lokale verkiezingsfunctionarissen. Zij zorgen ervoor dat de stembiljetten correct zijn en op tijd beschikbaar zijn voor de verkiezingen. Voor kiezers die in het buitenland wonen, worden de stembiljetten gedrukt en verzonden door de lokale verkiezingsambtenaren van het kiesdistrict waar de kiezer het laatst was geregistreerd. Deze functionarissen zorgen ervoor dat de stembiljetten naar buitenlandse kiezers worden gestuurd, samen met de nodige instructies en retourenveloppen.

Zweden

Ook in Zweden is het mogelijk om vervroegde parlementsverkiezingen te houden. Het meest recente voorbeeld dateert echter van 1958, toen vervroegde verkiezingen werden gehouden vanwege een politieke crisis. Vervroegde verkiezingen zijn dus zeldzaam in Zweden, omdat het politieke systeem is ontworpen om stabiliteit en continuïteit in het bestuur te bevorderen. Als de regering aftreedt, kan de voorzitter van het parlement een nieuwe kandidaat-premier voordragen. Als het parlement het voorstel van de voorzitter vier keer verwerpt, moeten er binnen drie maanden nieuwe verkiezingen worden gehouden. Dit proces zorgt ervoor dat er snel een nieuwe regering kan worden gevormd als de huidige regering valt. De regels voor vervroegde verkiezingen zijn over het algemeen dezelfde als voor gewone verkiezingen.

Politieke partijen kunnen hun **partijnaam registreren** en/of hun deelname aan verkiezingen registreren. Hoewel het niet verplicht is een partijnaam te registreren, is het wel verplicht deelname te registreren. Bij het registratieproces voor zowel de registratie van de partijnaam als voor de registratie van de deelname moet de nodige documentatie bij de Zweedse verkiezingsautoriteit worden ingediend. Dit houdt onder andere in dat de partijnaam niet lijkt op een partijnaam die al in gebruik is voor die specifieke verkiezing. Als de partijnaam is geregistreerd, kan de partij ervoor kiezen een symbool of een logo met haar naam te gebruiken. Dat wordt dan beschermd tegen gebruik door andere partijen voor dat specifieke verkiezingstype. Voor algemene verkiezingen moeten partijen hun naam voor de laatste dag van februari van het verkiezingsjaar registreren. Voor vervroegde verkiezingen moeten partijen hun namen uiterlijk een week na de aankondiging van de verkiezing registreren. Partijen die zich alleen willen registreren voor deelname (zonder hun naam te registreren) moeten dit 30 dagen voor de verkiezingsdag doen. Het registratieproces voor vervroegde verkiezingen verschilt enigszins in termen van deadlines.

In Zweden zijn er twee verschillende processen voor het **opstellen van lijsten** met individuele kandidaten, afhankelijk van of de partij een geregistreerde naam heeft of niet. Als een partij een geregistreerde naam heeft, kan het zogenaamde gesloten lijsten hebben. De partij is verantwoordelijk voor het indienen van de kandidatenlijst en hun instemmingsverklaringen bij de Zweedse verkiezingsautoriteit. Dit zorgt ervoor dat de partij controleert welke kandidaten op de lijst komen te staan. De lijst en toestemmingsverklaringen moeten binnen de door de verkiezingsautoriteit vastgestelde termijn worden ingediend. Voor algemene verkiezingen is dit meestal half april in het verkiezingsjaar en voor verkiezingen voor het Europees Parlement is dit de laatste dag van februari in het verkiezingsjaar. Als een partij haar naam niet heeft geregistreerd, moeten de kandidaten zelf schriftelijk toestemming

geven. De partij kan haar kandidaten op een gedrukt stembiljet vermelden, maar dit is niet verplicht. Alle instemmende kandidaten, of ze nu op een stembiljet staan of niet, worden gepubliceerd op de website van de verkiezingsautoriteit. De laatste dag voor kandidaten op de open lijsten om hun ondersteuningsverklaring in te dienen, is twee dagen voor de verkiezingsdag. Zweden heeft geen specifiek proces voor het opstellen en valideren van kandidatenlijsten bij vervroegde verkiezingen. Zodra de partij haar registratie heeft ingediend, controleert de verkiezingsautoriteit of alle kandidaten een toestemmingsverklaring hebben ingediend en aan andere vereisten voldoen. Deze controles worden uitgevoerd voor partijen met gesloten lijsten gedurende een periode van 14 dagen voor algemene verkiezingen en een periode van 7 dagen voor Europese verkiezingen. Voor partijen met open lijsten worden de controles continu uitgevoerd tot de dag voor de verkiezingsdag. De verkiesbaarheid van de kandidaten wordt uiteindelijk gecontroleerd op de dag van de verkiezingen.

Zweden houdt een **kiezersregister** bij, dat is gebaseerd op het bevolkingsregister dat wordt beheerd door de Zweedse belastingdienst. De Zweedse verkiezingsautoriteit ontvangt voor elke verkiezing informatie van de belastingdienst en de kiezerslijsten worden 30 dagen voor de verkiezingsdag gebaseerd op de informatie in het bevolkingsregister. Kiezers worden geïnformeerd over de komende verkiezingen door middel van stemkaarten, die naar kiesgerechtigde kiezers in Zweden en daarbuiten worden gestuurd. De distributie van stemkaarten begint 50 dagen voor de verkiezingsdag. Op deze kaarten staat essentiële informatie, zoals de naam, het adres en de openingstijden van het stemlokaal, en informatie over locaties waar vooraf gestemd kan worden. Kiezers moeten hun identiteit kunnen bewijzen in het stembureau met een rijbewijs, paspoort of ander officieel identiteitsbewijs. Als een kiezer geen identiteitsbewijs heeft, kan een andere persoon zijn of haar identiteit verifiëren. Kiezers krijgen specifieke stembureaus toegewezen op basis van hun geregistreerde adres. De stemkaart geeft aan welk stemlokaal de kiezer moet gebruiken. Kiezers kunnen echter ook van tevoren stemmen op aangewezen stemlocaties, die worden vermeld op de stemkaart en de website van de verkiezingsautoriteit.

Zweedse burgers die in het buitenland wonen, kunnen deelnemen aan nationale verkiezingen. Kiezers die naar het buitenland zijn verhuisd, blijven tot 10 jaar na hun verhuizing op de kiezerslijst staan. Na deze periode moeten ze elke 10 jaar een aanvraag indienen om op de kiezerslijst te blijven. In aanmerking komende kiezers in het buitenland kunnen per post stemmen of vooraf bij een Zweedse ambassade of consulaat die stemontvangst organiseert. Om per post te stemmen hebben kiezers speciaal poststemmateriaal nodig. Geregistreerde kiezers die in het buitenland wonen, ontvangen hun stemkaart in een envelop, die ook stem-

biljetten en een stempakket per post bevat. Ze kunnen deze materialen ook ophalen bij Zweedse ambassades of consulaten. Stemmen per post kan niet eerder dan 45 dagen voor de verkiezingsdag worden geregeld en stemmen moeten binnen zijn op het moment dat de stemmen worden geteld. Vooraf stemmen op ambassades en consulaten kan niet eerder dan 24 dagen voor de verkiezingsdag.

De Zweedse verkiezingsautoriteit (*Valmyndigheten*) is het centrale orgaan dat verantwoordelijk is voor het **organiseren van verkiezingen**. Dit omvat taken zoals het drukken en distribueren van stembiljetten, het verstrekken van informatie aan kiezers en het zorgen voor de algemene coördinatie van het verkiezingsproces. De stembiljetten met kandidaten worden ongeveer vier weken voor de verkiezingsdag gedrukt. Maar een kandidaat kan zich tot twee dagen voor de verkiezingsdag registreren. Als een kandidaat ontbreekt op het stembiljet, moeten kiezers de naam van de kandidaat op het stembiljet schrijven. Gemeenten spelen een belangrijke rol op lokaal niveau. Zij zijn verantwoordelijk voor het inrichten van stembureaus, het werven en opleiden van stembureauleden en het zorgen dat alle benodigde materialen in de stembureaus aanwezig zijn. Sommige gemeenten hebben moeite met het vinden van geschikte locaties. Dit kan komen doordat sommige gebouwen in onderhoud zijn, met de grond gelijk gemaakt zijn voor nieuwbouw, of te klein zijn voor het stijgende aantal kiezers in het gebied. De moeite van gemeenten heeft deels ook te maken met de hoge eisen die worden gesteld aan de toegankelijkheid voor gehandicapten, wat geen probleem is bij nieuwbouw, maar bij oudere gebouwen rijst de vraag wie er gaat betalen voor de aanpassingen die nodig zijn om de locatie geschikt te maken om te stemmen als er maar ongeveer eens in de vier jaar gestemd wordt. Een ander aspect is dat er hogere eisen worden gesteld aan de veiligheid en het hebben van voldoende grote ruimtes om stromen in het gebouw te creëren, iets wat niet altijd zo eenvoudig is in klaslokalen die misschien maar één ingang/uitgang hebben in plaats van twee aparte ingangen.

In Zweden is er nauwelijks discussie over de timing tussen de aankondiging van de verkiezingen en de eigenlijke verkiezingsdag. Het algemene gevoel is dat het huidige systeem goed gestructureerd is.

VII. Samenvattende observaties en overwegingen

Uit de landenbeschrijvingen blijkt dat het antwoord op de vraag ‘waarom kan het elders zoveel sneller?’ niet eenvoudig is. Er is een groot aantal redenen waarom het elders sneller kan. We vatten de belangrijkste observaties samen aan de hand van het model dat we eerder presenteerden. Deze observaties vormen samen een antwoord op de vraag hoe komt het dat

het elders bij vervroegde verkiezingen soms zoveel sneller gaat dan in Nederland.

(Grond)wettelijk kader

1. In sommige landen is het niet gebruikelijk (of zelfs onmogelijk) om direct na een politieke crisis vervroegde verkiezingen te organiseren. Er wordt dan eerst geprobeerd een nieuwe regering te vormen met (deels) andere politieke partijen (Voorbeeld: Kroatië, Zweden). Vervroegde verkiezingen komen in sommige landen dus zelden voor en in sommige landen zelfs helemaal niet. (Voorbeeld: Zweden, Noorwegen)
2. In sommige landen is de termijn tussen de val van een kabinet en het equivalent van een ontbindingsbesluit wettelijk gemaximeerd. In ieder geval is de termijn tussen de val van een kabinet en een formeel ontbindingsbesluit feitelijk meestal vrij kort. (Voorbeeld: Estland, Ierland)
3. Termijnen bij vervroegde verkiezingen kunnen afwijken van termijnen bij reguliere verkiezingen. Ze zijn dan korter. (Voorbeeld: Duitsland, België, Estland)
4. Soms liggen termijnen niet van tevoren vast en worden ze per verkiezing vastgesteld. (Voorbeeld: Frankrijk, Denemarken)
5. In sommige landen wordt geen rekening gehouden met lange vakantieperiodes en vallen niet alleen de voorbereidingen, maar ook de verkiezingen zelf daar soms middenin. (Voorbeeld: Kroatië, Slovenië)

Registratie van partijen

6. Registratie van politieke partijen wordt in sommige landen niet gezien als onderdeel van de planning van verkiezingen. Nieuwe politieke partijen die zich in die landen na de val van een kabinet nog moeten laten registreren zijn gewoon te laat. (Onder andere Denemarken, Hongarije, Ierland, Slovenië)

Kandidaatlijsten

7. Kandidaatlijsten hoeft je niet te maken als je enkelvoudige districten hebt. Als je in elk district maar een iemand hoeft te selecteren kan dat vrij snel (Ierland, Frankrijk).⁶

⁶Dit laat onverlet dat men ook in sommige landen met een lijstenstelsel (onder meer Denemarken en België) in staat is snel verkiezingen te organiseren.

8. Kandidaatlijsten kun je als politieke partij altijd vaststellen. Dat hoeft niet pas te gebeuren als er verkiezingen in aantocht zijn. Indien kandidatenlijsten al eerder kunnen zijn vastgesteld, kun je de geselecteerde kandidaten voorbereiden op een positie in het parlement. Als er dan vervroegde verkiezingen zijn, heb je voor het indienen van kandidatenlijsten niet veel tijd nodig. (Voorbeeld: Denemarken)
9. Beroepsprocedures in het kader van kandidaatstelling kunnen ook worden uitgesteld tot na de verkiezingen. Zeker als in noodgevallen de verkiezingen in een klein deel van het land kunnen worden overgedaan, kan dat risico wel worden gelopen. Op die praktijk is overigens wel kritiek van de OECD. (Voorbeeld: Frankrijk, Denemarken)
10. Als wordt aanvaard dat fouten zonder consequenties voor de zetelverdeling moeten worden geaccepteerd, is het mogelijk verschillende aspecten van het proces wat minder ‘dicht te timmeren’. (België, Frankrijk)

Registratie en benaderen van kiezers

11. Het uitsturen van stempassen (wat in voorbereiding en uitvoering tijd kost) gebeurt niet in alle landen. Daar kunnen kiezers bijvoorbeeld maar in een beperkt aantal stembureaus stemmen en is een stempas niet nodig. (Voorbeeld: België, Bulgarije, Duitsland, Estland, Ierland, Kroatië, Malta, Slovenië, VK, Zweden)
12. Het toesturen van de volledige kandidatenlijst aan kiezers voor de verkiezingen gebeurt vrijwel nergens.

Kiezers in het buitenland

13. Sommige landen staan het de meeste burgers die permanent in het buitenland wonen niet toe vanuit het buitenland een stem uit te brengen (bijvoorbeeld: Ierland, Malta). Andere landen accepteren dat sommige kiezers in het buitenland bij sommige verkiezingen niet op tijd hun stem kunnen uitbrengen (bijvoorbeeld: België, Duitsland), of staat op het biljet alleen een partijstem (als het kiesstelsel dat toelaat) omdat kandidatenlijsten niet op tijd zijn vastgesteld en mogen kiezers die naam zelf invullen. (Voorbeeld: Denemarken)
14. Sommige landen die stemrecht geven aan burgers die in het buitenland wonen, maken stemmen via internet relatief eenvoudig. Dat voorkomt tijdverlies bij het heen en weer sturen van documenten (voorbeeld: Estland, Frankrijk)

Organisatie van verkiezingen

15. Het drukken van de stembiljetten ligt niet in alle landen bij gemeenten en is centraal geregeld, of, zoals in Frankrijk, wordt door de politieke partijen zelf gedaan. Een stembiljet zonder namen van individuele kandidaten is gemakkelijker te maken dan een stembiljet met alle individuele kandidaten daarop afgedrukt.
16. In sommige landen zijn toegankelijkheidseisen aan stembureaus beperkt tot maar een of enkele stembureaus in een gemeente. Ook is het soms toegestaan dat bij minder toegankelijke stembureaus de stembureauleden een stem net buiten het stembureau kunnen laten uitbrengen. (Voorbeeld: Denemarken, Kroatie)
17. In sommige landen zijn gebouwbeheerders verplicht alles aan de kant te zetten als er verkiezingen zijn. (Voorbeeld: Ierland, Frankrijk)
18. Als verkiezingen op zondag worden gehouden, zoals in veel landen van de EU, is het wellicht gemakkelijker vrijwilligers te vinden voor stembureaus.
19. In sommige landen zijn ambtenaren verplicht mee te werken bij het bemensen van stembureaus als er te weinig vrijwilligers zijn. (Voorbeeld: Denemarken). In andere landen wordt van partijleden verwacht dat ze actief meehelpen bij het uitvoeren van verkiezingen.
20. Als al het andere werk dat de (nationale en/of lokale) overheid verricht kan blijven liggen, kunnen veel mensen aan het werk worden gezet bij het organiseren van verkiezingen, en kan dat dus ook wat sneller. (Voorbeeld: Denemarken, Frankrijk)

VIII. Afsluitend

In dit onderzoek stond de vraag centraal waarom het in andere landen bij vervroegde verkiezingen soms zoveel sneller gaat dan in Nederland. Het antwoord op die vraag is niet simpel. Elk land heeft een eigen wetgevingstraditie, inrichting van de overheid, regels uit de Grondwet. Bovendien zijn er allerlei culturele normen. Zo is de bereidheid vakantie op te geven in het ene land een vanzelfsprekendheid en in het andere land onbespreekbaar. Ook de bereidheid fouten en foutjes te accepteren, zeker als die foutjes geen praktische consequenties hebben, is in het ene land groter dan in het andere. En heel soms is er een veiligheidsklep omdat fouten ook na de verkiezingen kunnen worden gecorrigeerd door onder een beperkt deel van het electoraat nieuwe verkiezingen te laten plaatsvinden.

Wanneer op basis van dit onderzoek wordt nagegaan of het niet allemaal wat vlotter kan in Nederland, moeten we niet alleen kijken naar het centraal stembureau (de Kiesraad bij nationale verkiezingen) en de formele deadlines en termijnen voor beroep en bezwaar. Dat is weliswaar belangrijk voor een deel van het werk dat gedaan moet worden, maar daarnaast spelen gemeenten, politieke partijen, de Raad van State en individuele kiezers een rol. Indien men termijnen verkort, moet rekening worden gehouden met de consequenties voor deze andere actoren. Zo moeten **politieke partijen** kandidatenlijsten opstellen. Tussen het formele ontbindingsbesluit en de ‘dag van kandidaatstelling’ zitten vier weken. In die periode, zo wordt in Nederland gedacht, moeten politieke partijen kandidaten vinden, screenen en hun partijorganen in staat stellen die kandidatenlijsten goed te keuren. Veel politieke partijen gebruiken de periode tussen de val van een kabinet en het formele ontbindingsbesluit om deze activiteiten uit te voeren. Zij gebruiken de formele termijn na het ontbindingsbesluit alleen om dat proces verder af te ronden. Verder zijn na de val van een kabinet **gemeenten** druk met het vinden van stemlokalen en leden van stembureaus. Als de val van een kabinet vlak voor de zomervakantie plaatsvindt (zoals in 2023), zijn in delen van het land de scholen (en veel openbare gebouwen) al dicht. Potentiële leden van stembureaus zijn dan eveneens niet meer te bereiken. Gemeenten hebben in zo’n geval maar beperkte tijd gebouwen te vinden die voor iedereen toegankelijk zijn, of om zeker te weten dat ze die stembureaus kunnen bemensen. De beslissing of en waar een gemeente stembureaus inricht, hangt immers mede af van het aantal beschikbare leden van stembureaus. Bovendien zijn de afdelingen bij gemeenten die zich bezig houden met dit soort activiteiten (vaak verbonden aan afdelingen burgerzaken) zelfs in middelgrote gemeenten vrij klein (1 FTE is geen uitzondering). Degenen die zich met verkiezingen bezig houden, hebben vaak andere taken, die tijdens de voorbereiding van verkiezingen blijven liggen.

Bij het nadenken over het veranderen van termijnen gaat het niet alleen om wet- en regelgeving, maar ook om andere zaken. Zo zijn in Nederland de procedures strak gereguleerd zijn en duurt het organiseren van de verkiezingen relatief lang. Iemand die wil weten hoe de uitvoering plaatsvindt bij gemeenten, komt terecht bij de afdeling burgerzaken. Burgerzaken hebben, door hun aard, een sterke juridische component. Een gesprek met verantwoordelijk ambtenaren gaat dan ook gemakkelijk over aanbestedingsregels voor stembiljetten, zeggenschap over gebouwen waar mogelijk stemlokalen worden gevestigd en de handhaving van regels om de toegankelijkheid van gebouwen te waarborgen. In Frankrijk, waar verkiezingen uitzonderlijk snel konden plaatsvinden wordt daar duidelijk minder strak naar gekeken. Verkiezingen in Frankrijk zijn dan ook soms ondergebracht bij afdelingen die zich

ook bezighouden met crisismanagement.

Het simpelweg overnemen van regels en termijnen uit andere landen is niet verstandig. Het bestuderen van praktijken elders biedt echter wel een inspiratie bij toekomstige herzieningen van de Kieswet en bij het eventueel verkorten van de periode tussen de val van een kabinet en de verkiezingen. Daarbij moet in het oog worden gehouden dat het gerechtvaardigde belang van relatief snelle verkiezingen en van een opnieuw gelegitimeerde Tweede Kamer, moet worden afgewogen tegen criteria als uitvoerbaarheid, transparantie en zorgvuldigheid. En beide hebben consequenties voor de legitimiteit van democratische verkiezingen.

Informatie over de onderzoeker en het onderzoek

Dit onderzoek is tussen augustus en december 2024 in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitgevoerd door Henk van der Kolk. Henk van der Kolk is als universitair hoofddocent onderzoeksmethoden verbonden aan de Universiteit Twente en als hoogleraar Electorale Politiek meer in het bijzonder kiesstelsels en lokale verkiezingen aan de Universiteit van Amsterdam. (<https://research.utwente.nl/en/persons/henk-van-der-kolk>). Op diverse conceptversies van dit rapport is door verschillende personen zeer zorgvuldig en gedetailleerd commentaar geleverd, waarvoor veel dank. De finale tekst valt uitsluitend onder de verantwoordelijkheid van de auteur.

Vragenlijsten met antwoorden op vragen over procedures zijn ontvangen vanuit:

België

Denemarken (heeft ook de concepttekst voorzien van commentaar)

Duitsland

Estland

Frankrijk (heeft ook de concepttekst voorzien van commentaar)

Hongarije

Ierland (heeft ook de concepttekst voorzien van commentaar)

Kroatië (heeft ook de concepttekst voorzien van commentaar)

Letland (heeft ook de concepttekst voorzien van commentaar)

Malta (heeft ook de concepttekst voorzien van commentaar)

Oostenrijk (heeft ook de concepttekst voorzien van commentaar)

Portugal

Slovenië

Zweden (heeft ook de concepttekst voorzien van commentaar)

Online interviews zijn gehouden met vertegenwoordigers uit:

België

Denemarken

Frankrijk

Websites van diverse kiesraden en ministeries zijn bestudeerd om ontbrekende gegevens aan te vullen. Daarbij is gebruik gemaakt van vertaaldiensten als DeepL en van taalmodellen

via Copilot.

België: <https://verkiezingen.fgov.be>

Bulgarije: <https://www.cik.bg>

Denemarken: <https://www.elections.im.dk>

Duitsland: <https://www.bundeswahlleiterin.de/bundeswahlleiter.html>

Estland: <https://www.valimised.ee>

Frankrijk: <https://www.elections.interieur.gouv.fr>

Hongarije: <https://vtr.valasztas.hu/ogy2022/>

Ierland: <https://www.electoralcommission.ie>

Kroatië: <https://www.izbori.hr/site/site/en/homepage/18>

Letland: <https://www.cvk.lv/en>

Malta: <https://electoral.gov.mt>

Oostenrijk: <https://www.bmi.gv.at/412/start.aspx>

Portugal: <http://www.cne.pt>

Slovenië: <https://www.dvk-rs.si>

Verenigd Koninkrijk: <https://www.electoralcommission.org.uk>

Zweden: <https://www.val.se/servicelankar/servicelankar/other-languages.html>



MKBA Elektronisch stemmen tellen

Eindrapportage

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Rotterdam, juni 2025

MKBA Elektronisch stemmen tellen

Eindrapportage voor Ministerie van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Rotterdam, juni 2025

Tim van Doorn
Gijs Dümmer
Walter Hulsker
Manfred Wienhoven
Patrick van der Poll (Sira Consulting)



In samenwerking met:

Sira Consulting 

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	4
1 Inleiding	10
1.1 Achtergrond	10
1.2 Elektronisch tellen in het buitenland	11
1.3 Aanleiding onderzoek	12
1.4 Methodiek	12
1.5 Leeswijzer	14
2 Probleemanalyse en waarborgen verkiezingen	15
2.1 Probleemanalyse	15
2.2 Waarborgen van het verkiezingsproces	17
3 Afbakening alternatieven	20
3.1 Afbakening van het nul alternatief	20
3.2 Afbakening van de beleidsalternatieven	24
3.3 Effecten	26
4 Nul alternatief	29
4.1 Handmatig tellen in het nul alternatief	29
5 Beleidsalternatieven	33
5.1 Kosten en prestaties één stemmenteller: Deskundigengroep	33
5.2 Vertrouwen en waarborgen verkiezingsproces	36
5.3 Toepassing in beleidsalternatieven	45
5.4 Variant Noorwegen	48
6 Scenario- en gevoeligheidsanalyse	52
6.1 Scenario's	52
6.1.1 Het aantal vrijwilligers loopt sterk terug	52
6.1.2 Onderverdeling grote en kleine gemeenten	53
6.2 Gevoeligheidsanalyses	54
6.2.1 Kostenontwikkelingen	54
6.2.2 Kortere levensduur van één telmachine	55
7 Conclusies, risicoanalyse en aanbevelingen	57
7.1 Conclusies	57
7.2 Aanbevelingen	58
7.3 Risicoanalyse en mitigerende maatregelen	59
Bijlage I: Gesproken belanghebbenden	62
Bijlage II: Beschrijving huidig telproces	63
Tweede Kamerverkiezingen	63
Gemeenteraadsverkiezingen	64
Bijlage III: Resultaten burgerpanel	67

Managementsamenvatting

MKBA elektronisch tellen

In deze maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) onderzoeken Ecorys en Sira Consulting, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de maatschappelijke kosten en baten van het gebruik van een elektronische telmachine in het telproces van verkiezingen in Nederland. Deze MKBA heeft als doel om de maatschappelijke potentiële meerwaarde van het gebruik van een elektronische telmachine in kaart te brengen voor de verschillende plekken (letterlijk en figuurlijk) in het telproces.

De uitvoerbaarheid van het telproces staat onder druk

Uit de probleemanalyse van de MKBA blijkt dat het voornaamste bestaande probleem in het telproces van verkiezingen de uitvoerbaarheid van het telproces is. Hiermee wordt bedoeld dat stembureauleden en tellers veel tijd kwijt zijn aan het handmatig tellen van stemmen onder tijdsdruk, wat een grote kostenpost en een grote tijdsinvestering betekent voor gemeenten en vrijwilligers.

In de probleemanalyse komt ook naar voren dat er op dit moment geen problemen lijken te zijn aangaande het vertrouwen in de juistheid van verkiezingsuitslagen of de hoeveelheid foutief getelde stemmen. Er is op dit moment relatief veel vertrouwen bij kiezers in het telproces en uit onderzoek blijkt dat er weinig telfouten worden gemaakt. De behoefte aan een elektronische stemmenteller komt vooral voort uit de ervaren druk op de uitvoerbaarheid.

Balans tussen efficiëntie en waarborgen

Tegelijkertijd is het belangrijk dat de Nederlandse verkiezingen aan de opgestelde waarborgen blijven voldoen.¹ De waarborgen voor een betrouwbare, geheime en vrije stemming zijn vastgelegd in de Nederlandse Grondwet, evenals in verschillende internationale en Europese verdragen waar Nederland onderdeel van is. Het gebruik van een elektronische telmachine kan de waarborgen controleerbaarheid, integriteit en transparantie van het telproces uithollen. De effecten van het gebruik van de elektronische telmachine op deze waarborgen worden daarom meegenomen in de MKBA.

Afbakening

De wijze waarop gemeenten het telproces hebben ingericht, is niet gelijk voor alle gemeenten. Sommige gemeenten tellen alle stemmen al op de avond van de verkiezingen in het stembureau op zowel lijst- als kandidaatsniveau (dit wordt decentrale stemopname genoemd, oftewel DSO). Andere gemeenten tellen op de avond van de verkiezingen alleen op lijstniveau en in de dagen daarna pas op kandidaatsniveau op centrale tellocaties (dit wordt de centrale stemopname genoemd, oftewel CSO). Voor beide opstellingen is onderzocht of het elektronisch tellen van stemmen kan leiden tot maatschappelijke baten die hoger zijn dan de maatschappelijke kosten. We nemen in deze MKBA aan dat gemeenten niet van opstelling zullen wijzigen na de introductie van de elektronische telmachine. De keuze voor telopstelling is namelijk van meerdere factoren afhankelijk en laat zich niet voorspellen op basis van de beschikbare gegevens omtrent de elektronische telmachine. Wel laten we in de

¹ Commissie-Korthals Altes (2007). Eindrapport 'Stemmen met vertrouwen'

gevoeligheidsanalyse zien hoe de kosten en baten uitvallen voor verschillende grootte van gemeenten, wat een indicatie geeft van voor welke gemeenten de telmachine een oplossing kan bieden voor de ervaren druk op de uitvoerbaarheid. Ook zijn verschillende varianten van elektronische telapparatuur meegenomen. In de basisanalyse worden de uitgangspunten (kosten, prestaties en inrichting) die zijn opgesteld door de Deskundigengroep in 2017 gehanteerd. In een tweede variant wordt de elektronische telmachine zoals die in Noorwegen is geïmplementeerd meegenomen.

Bij de verkiezingen van het Europees Parlement in juni 2024 hebben de eerste experimenten met een nieuw en kleiner stembiljet plaatsgevonden. Het gebruik van het nieuwe stembiljet is een belangrijke aanname in de MKBA, omdat het huidige stembiljet te groot is om elektronisch mee te tellen. Met het nieuwe stembiljet gaat dit wel mogelijk zijn. Het nieuwe stembiljet heeft een A3-formaat met een vouw. Het handzame formaat van het stembiljet, de leesbaarheid en het gepercipieerde gemak bij het stemmen worden als positief ervaren.² Om een eerlijke vergelijking te maken gaan wij er in deze MKBA vanuit dat het nieuwe stembiljet geïntroduceerd gaat worden in het beleidsarme alternatief (nul alternatief).

Bevindingen

De resultaten van de MKBA staan samengevat in Tabel 1.1.

Tabel 1.1 **Overzichtstabel MKBA Elektronisch tellen variant Deskundigengroep, in miljoenen € netto contante waarde over 8 jaar (Tabel 5.2 in de hoofdtekst)**

Alternatief	Alle stembureaus op lijst-en- kandidaatsniveau (9.419 machines)	DSO gemeenten op lijst-en- kandidaatsniveau (3.079 machines)	CSO op kandidaatsniveau (292 machines)
Kosten			
Aanschaf elektronische telmachines	€ 127,1	€ 41,6	€ 3,9
Opleiding personeel	€ 16,4	€ 5,4	€ 0,5
Beheer en onderhoud	€ 43,0	€ 14,1	€ 1,3
Personele inzet bediening machines	€ 1,6	€ 0,5	€ 1,1
Opslag en transport	€ 13,6	€ 4,5	€ 0,4
Totaal	€ 201,7	€ 66,1	€ 7,2
Baten			
Besparing vrijwilligers - Vergoedingen	€ 8,4	€ 2,5	€ 3,5
Besparing vrijwilligers - Opleiding	€ 6,7	€ 2,0	€ 2,8
Besparing vrijwilligers - Overige kosten	€ 1,8	€ 0,5	€ 0,7
Besparing CSO-ruimte	€ 0	€ 0	€ 1,7
Vertrouwen in het verkiezingsproces	-	-	-
Transparantie van het verkiezingsproces	-	-	-
Controleerbaarheid van het verkiezingsproces	-	-	-
Integriteit van het verkiezingsproces	-	-	- / +
Totaal	€ 16,9 -	€ 5,0 -	€ 8,7 - / +
Netto	-€ 184,8 -	-€ 61,1 -	€ 1,5 - / +

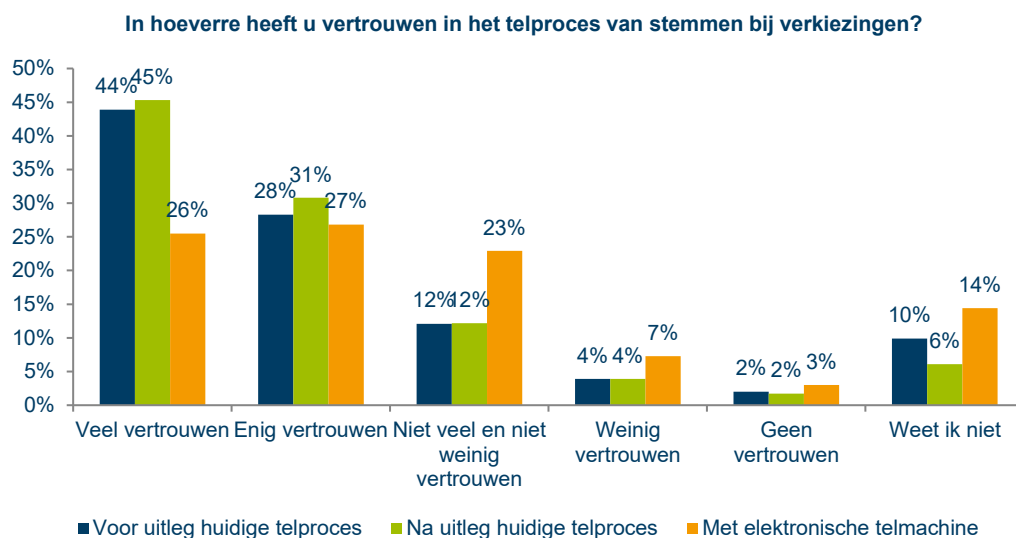
² MARE (2024). Evaluatie experiment met stembiljet model 2 – EP 2024.

De tabel laat zien dat de kosten van elektronische telmachines (aanschaf, opleiding van personeel, beheer en onderhoud, personele inzet, opslag en transport) worden afgezet tegen de maatschappelijke baten van het elektronisch tellen. De gekwantificeerde batenposten betreffen mogelijke besparingen in de uitvoerbaarheid van het telproces, een besparing van benodigde stemmentellers en ruimte omdat telmachines zelfstandig kunnen tellen en compacter zijn. We zien dat de geraamde gekwantificeerde baten alleen (licht) hoger zijn dan de geraamde kosten wanneer men de elektronische telmachine gebruikt in de gemeenten die de centrale stemopname (CSO) opstelling gebruiken. In de andere twee alternatieven zijn de geraamde kosten beduidend hoger dan de geraamde baten. Uit efficiëntieoogpunt is het alleen opportuun om de telmachine te gebruiken op de centrale tellocaties en niet op de stembureaus op de avond van de verkiezingen. Wanneer de uitgangspunten van de Noorse variant van telapparatuur worden toegepast leiden de berekeningen tot dezelfde resultaten, ook al is deze telmachine kostenefficiënter (meer stembiljetten worden in kortere tijd geteld tegen een lagere kostprijs).

Een positieve efficiëntieberekening staat los van de negatieve impact die het gebruik van de telmachine zal hebben op de waarborgen van het verkiezingsproces, ook in het CSO-alternatief. De telmachine is minder transparant dan het handmatig tellen, er wordt immers een [black box](#) geïntroduceerd ten opzichte van de huidige opstelling waar burgers kunnen meekijken tijdens het tellen. Ook de controleerbaarheid verslechtert. Papieren stembiljetten blijven leidend, dus in theorie kan er altijd een hertelling plaatsvinden wanneer dit nodig is, maar er zijn uitgebreide *checks and balances* nodig om in te bouwen dat er ook een aanleiding voor een hertelling is. Als laatste komt de integriteit onder druk te staan. Hacking en manipulatie van telmachines kan nooit volledig worden uitgesloten.

In zeer specifieke gevallen kan de telmachine ook leiden tot een toename van integriteit, als er een volledig handmatige telling naast een volledig elektronische telling wordt gehouden. In dat geval kunnen fouten uit de handmatige telling (wat in de praktijk slechts zeer beperkt plaats vindt) worden gedetecteerd met de elektronische telling, en vice versa. Een dergelijke opstelling was geen onderdeel van de alternatieven van de MKBA en zou de bestaande problematiek ook niet oplossen, omdat het vanwege de dubbele telling een verzwaring van de uitvoerbaarheidslast van de verkiezingen zou betekenen.

We hebben een burgerpanel bevraagd om het maatschappelijk effect op het vertrouwen in het verkiezingsproces door het gebruik van een elektronische telmachine te meten. We zien (Figuur 1.1) over het algemeen een afname in het vertrouwen wanneer de bevroegden moeten voorstellen dat er elektronische telmachines worden gebruikt. Uit de antwoorden blijkt dat een deel van de respondenten meer vertrouwen in telmachines heeft dan in handmatig tellen, vanwege de efficiëntie en het idee dat machines geen menselijke fouten maken, maar een groter deel van het burgerpanel geeft aan de mogelijke invloeden van hacking en manipulatie zwaarder te wegen.

Figuur 1.1 Vertrouwen burgerpanel huidig telproces en elektronisch telproces

Hierbij moet worden opgemerkt dat deze bevindingen gaan om de beeldvorming van het gebruik van elektronische telmachines. De vraagstelling geeft inzicht in hoe de gemiddelde burger gevoelsmatig aankijkt tegen het gebruik van een elektronische telmachine. Het is niet uit te sluiten dat andere vormen van gebruik van een elektronische telmachine wel zorgen voor een toename in het vertrouwen van burgers, zoals een volledig handmatige telling naast een volledig elektronische telling. Deze opstelling is echter geen onderdeel van het onderzoek.

Gevoeligheids- en scenarioanalyses

Uit de gevoeligheids- en scenarioanalyses blijkt dat de business case van het elektronisch tellen ook negatief is voor relatief kleinere CSO-gemeenten (kleiner dan 43.000 inwoners). Er is een scenario doorgerekend waarin er geen vrijwillige stemmentellers meer zijn en al het handmatige telwerk door ambtenaren moet worden uitgevoerd. Dit maakte de business case in alle alternatieven positiever, maar de kosten-batenafweging bleef ruim negatief voor DSO-gemeenten en het gebruik van een telmachine op de stembureaus.

Conclusies

Op basis van de MKBA trekken wij de volgende conclusies aangaande het gebruik van elektronische telmachines.

Elektronisch tellen is op dit moment geen kostenefficiënte oplossing voor de uitvoerbaarheid van het telproces van alle gemeenten in Nederland

Op basis van de resultaten van deze MKBA, concluderen wij dat een elektronische stemmenteller zeker bij kan dragen aan de uitvoerbaarheid van het telproces. Een elektronische stemmenteller kan sneller tellen dan dat vrijwilligers dat kunnen en kan zo de uitvoerbaarheid van het telproces verbeteren. Echter is het gebruik van een elektronische stemmenteller, vanwege de relatief hoge aanschaf en gebruikskosten, geen kostenefficiënte oplossing voor het uitvoerbaarheidsprobleem op de avond van de verkiezingen voor DSO-gemeenten en de meeste CSO-gemeenten op de centrale tellocaties. Alleen bij grote gemeenten die de CSO-opstelling

hanteren zijn de geraamde tijdsbesparingen licht hoger dan de geraamde kosten wanneer de elektronische telmachines op de centrale tellocaties gebruikt worden.

Elektronisch tellen zet de waarborgen van de verkiezingen onder druk

De telmachines zijn kwetsbaar voor manipulatie en hacking, waardoor de integriteit onder druk komt te staan. De kans dat dit daadwerkelijk zal gebeuren laat zich niet inschatten, maar de mogelijkheid tot manipulatie (of onontdekte fouten) zorgt al voor een afbreuk aan de integriteit. Daarnaast zorgt het gebruik van een elektronische telmachine voor een vermindering van de transparantie ten opzichte van het huidige telproces waarin burgers mee kunnen kijken bij het tellen op de stembureaus. Met een telmachine kunnen burgers nog steeds meekijken bij het scannen van de biljetten, alleen kunnen ze niet 'zien' of de scanner de stem ook daadwerkelijk juist registreert. Ook komt de controleerbaarheid van het telproces onder druk te staan.

Een combinatie van handmatig en elektronisch tellen kan in enkele gevallen de integriteit ook verbeteren

Als men een volledige handmatige telling controleert met een elektronische telling, en vice versa, kan de impact van manipulatie van de elektronische telmachine en van menselijke fouten bij handmatig tellen beiden worden geminimaliseerd. Dit gebeurt bijvoorbeeld in Noorwegen en in beperkte mate (alleen op lijstniveau) in het CSO-alternatief van deze MKBA.

Een combinatie van een elektronische telmachine en een volledige handmatige telling op lijst- en kandidaatsniveau betekent een uitbreiding op de huidige opstelling en zal daarmee de druk op de uitvoerbaarheid van de verkiezingen voor DSO-gemeenten doen toenemen. Hiermee wordt het hoofdprobleem dat zorgt voor de behoefte aan een elektronische telmachine niet opgelost.

Vertrouwen in het verkiezingsproces

Op basis van de uitkomsten uit het burgerpanel concluderen wij dat het gebruik van elektronische telmachines op nationaal niveau niet zal leiden tot een toename in vertrouwen in het telproces, maar juist eerder tot een afname. Hoewel een deel van de respondenten positief staat tegenover de snelheid en nauwkeurigheid van telmachines, blijft er een aanzienlijke groep bezorgd over de kwetsbaarheid voor fouten, fraude en hacking. Het algehele vertrouwen van burgers in het telproces neemt naar verwachting dus af wanneer er gecommuniceerd wordt dat elektronische telmachines worden ingezet.

Aanbevelingen

Volgend uit ons onderzoek, komen wij tot de aanbeveling om nu niet in te zetten op elektronisch tellen. Wij adviseren om de introductie van het nieuwe stembiljet af te wachten voordat verdere stappen worden ondernomen.

Elektronisch tellen is alleen mogelijk na introductie van het nieuwe stembiljet omdat het huidige stembiljet te groot is. Uit de pilots met dit nieuwe stembiljet blijkt dat de uitvoerbaarheid van het telproces al verbetert met het gebruik van dit kleinere biljet. Hiermee neemt de behoefte aan een elektronische stemmenteller af, in welke mate precies zal pas blijken als het stembiljet op grote schaal gebruikt wordt.

Daarnaast wordt aanbevolen om, als men kiest voor een elektronische telling, uitgebreide *checks and balances* in te bouwen om de afbreuk aan de waarborgen van de verkiezingen te

minimaliseren, zoals een handmatige controletelling. Zonder een handmatige controle wordt er een sterke afbreuk gedaan aan de waarborgen van het verkiezingsproces. Een volledig handmatige telling naast de elektronische telling zou afbreuk aan de waarborgen volledig uitsluiten. In beperkte mate gebeurt dit in de CSO-opstelling uit de MKBA, omdat er een handmatige telling en een elektronische telling op lijstniveau wordt gemaakt, maar niet op kandidaatsniveau. Hierdoor komen de waarborgen nog steeds onder druk te staan. Een statistisch voldoende uitgebreide handmatige controle telling of steekproef (ook wel *Risk limiting auditing* genoemd) zou de afbreuk verminderen, maar niet uitsluiten.

Dit onderzoek maakt gebruik van kosten- en prestatiespecificaties uit 2017 van een marktconsultatie van ATOS, wat de meest specifieke beschikbare bron is voor het gebruik van elektronische telmachines in Nederland. Onderdeel van het onderzoek was ook om te kijken of deze specificaties nog actueel zijn. Uit gesprekken met leveranciers blijkt dat een meer actuele marktconsultatie meer duidelijkheid kan bieden in de verwachte kosteneffectiviteit van de telmachines. Desalniettemin blijkt uit de gevoeligheidsanalyse met de goedkopere en snellere telapparatuur uit Noorwegen dat de uitkomsten van de MKBA op het gebied van efficiëntie niet veranderen, waardoor wij niet verwachten dat een significant goedkopere telmachine het gebruik in een DSO-opstelling wel kostenefficiënt zal maken.

1 Inleiding

In deze maatschappelijke kostenbatenanalyse (MKBA) onderzoeken Ecorys en Sira Consulting, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de maatschappelijke kosten en baten van het gebruik van een elektronische telmachine in het telproces van Nederlandse verkiezingen.

1.1 Achtergrond

Het moderniseren van het stemproces en het telproces in de verkiezingen is al jaren onderwerp van gesprek. Ruim elf jaar geleden heeft toenmalig Minister Plasterk van BZK de Commissie-Van Beek ingesteld, die het kabinet heeft geadviseerd om de invoering van een stemprinter en een stemmenteller te overwegen. Om de onzekerheden weg te nemen en de complexiteit te verminderen, en om een betere kosteninschatting te maken, heeft minister Plasterk in mei 2015 de Deskundigengroep elektronisch stemmen en tellen in het stemlokaal opgericht. Die Deskundigengroep adviseerde in mei 2016 om te kiezen voor de invoering van de elektronische stemmenteller, maar was terughoudend over de invoering van een stemprinter. De Deskundigengroep heeft in maart 2016 de specificaties voor een elektronisch stemprinter en stemmenteller uitgewerkt.

“Het verkiezingsproces is veel complexer dan vaak wordt aangenomen. Omdat vrijwel iedereen ervaring heeft met het verkiezingsproces heeft ook vrijwel iedereen er een mening over. Ook een mening over hoe het anders en beter zou kunnen. Pas als men zich erin verdiept blijkt hoe ingewikkeld de materie is en hoe moeilijk om het verkiezingsproces met behoud van alle waarborgen beter te maken dan het nu is. De voordelen van de inzet van ICT in het verkiezingsproces ziet men wel (met name voor de organisatie van de verkiezingen), maar de consequenties ervan ziet men minder scherp en worden door sommigen zelfs gebagatelliseerd.” – Deskundigen groep Elektronisch stemmen en tellen (2016)

Eén van de belangrijkste conclusies die de commissie-Van Beek trekt, met betrekking tot elektronisch tellen, is dat daar een ander stembiljet voor nodig is. In mei 2022 is de Tijdelijke experimentenwet nieuwe stembiljetten aangenomen. Deze tijdelijke wet maakt het mogelijk om bij verkiezingen te experimenteren met een nieuw model stembiljet dat eenvoudiger te hanteren en tellen is. Dit betreft een stembiljet op A3-formaat met een vouw. Deze ontwikkeling is ook onderdeel van de Verkiezingsagenda 2030, deze strategische agenda is door het ministerie van BZK, de VNG, de NVVB en de Kiesraad gezamenlijk vastgesteld voor een periode van 10 jaar.

Bij de verkiezingen van het Europees Parlement in juni 2024 hebben de eerste experimenten met een nieuw stembiljet plaatsgevonden. Uit de evaluatie van dit experiment blijkt dat kiezers, gemeentelijke organisaties en stembureauleden positief zijn over het gebruik van dit nieuwe stembiljet. Het nieuwe stembiljet levert een positieve bijdrage aan de ervaring van beide groepen tijdens het stemmen of tijdens het werken op een stembureau. Het handzame formaat van het stembiljet, de leesbaarheid en het gepercipieerde gemak bij het stemmen worden als positief ervaren.³

1.2 Elektronisch tellen in het buitenland

Nederland is niet het eerste land dat geïnteresseerd is in het elektronisch tellen van stemmen. Hieronder drie casussen van andere landen waarin een vergelijkbare vorm van tellen wordt gehanteerd.

Groot-Brittannië

In Londen wordt "e-counting" toegepast sinds 2000. Dit gaat alleen om het telproces, er wordt nog steeds gebruik gemaakt van fysieke stembiljetten. In een evaluatie over dit systeem wordt onder andere genoemd dat de tijd die het kost om de stemmen te tellen sterk is teruggebracht. De telmachines worden op centrale locaties gebruikt. Echter wijst het rapport ook uit dat het handmatig tellen uiteindelijk goedkoper is, zo blijkt uit een openbare reactie van de Open Rights Group uit 2009 en nieuwsvoorziening van the Guardian.^{4 5} Ook wordt de transparantie en betrouwbaarheid van deze vorm van tellen toendertijd in twijfel getrokken. In 2024 is besloten om bij de GLA-verkiezingen (Greater London Authority) toch weer stemmen handmatig te tellen.⁶ Redenen die genoemd worden liggen in kostenbesparingen, mede door de veiligheidskosten die zouden zijn toegenomen.⁷

Letland

In Letland is voor het eerst in 2010 een proef gedaan met het implementeren van elektronische telhulpmiddelen voor de 'Saeima' verkiezingen (parlementsverkiezingen). De centrale kiescommissie was in 2010 tevreden met de resultaten van de pilot en heeft het elektronisch tellen van de stemmen verder ontwikkeld. In de evaluatie werd genoemd dat het elektronisch tellen van de stemmen de teltijd met tenminste vijf keer heeft ingekort.⁸ Daarnaast is het tellen van de stemmen beter waar te nemen door verkiezingswaarnemers en leden van het stembureau. Het tellen van de stemmen was namelijk te zien op grote schermen. Ook zijn er geen foute tellingen gedaan tijdens de toenmalige pilots. Het proces-verbaal van de stemming wordt opgemaakt door de computer met de telresultaten hierin verwerkt. Het hoofdstembureau print dit proces-verbaal en voorziet deze van een handtekening. Anno 2024 wordt er nog steeds gebruik gemaakt van deze semiautomatische vorm van stemmen tellen.⁹

³ MARE (2024). Evaluatie experiment met stembiljet model 2 – EP 2024.

⁴ [Response to London elects CBA](#)

⁵ [Guardian \(2009\)](#)

⁶ [London Elects - Counting the votes](#)

⁷ [London - Changes to election counting arrangements](#)

⁸ [Rijksoverheid \(2011\). Internationaal onderzoek stembiljetten.](#)

⁹ [Central Election Commission of Latvia - Counting the votes and determining the election results](#)

Noorwegen

Al sinds 2003 wordt in Noorwegen op zowel lokaal niveau als voor de parlementaire verkiezingen elektronische hulpmiddelen ingezet voor het tellen van de stemmen. Er wordt gebruik gemaakt van scanners die de stembiljetten uitlezen. Deze scanners worden ingezet in combinatie met een handmatige telling van stemmen. In Noorwegen is men enthousiast over deze vorm van stemmen tellen. Verderop in deze analyse wordt de Noorse casus verder toegelicht, onder andere als beleidsvariant in dit onderzoek. Inzichten zijn verkregen op basis van interviews met vertegenwoordigers uit Noorwegen.

1.3 Aanleiding onderzoek

Het ministerie van BZK heeft Ecorys gevraagd een MKBA (maatschappelijke kostenbaten-analyse) uit te voeren omtrent het elektronisch tellen van stemmen in het Nederlandse verkiezingsproces. Het gaat dus niet om het elektronisch stemmen, maar alleen om het tellen van de papieren stembescheiden.

Deze MKBA heeft als doel om de maatschappelijke kosten en baten van het gebruik van een elektronische telmachine in kaart te brengen voor de verschillende soorten verkiezingen, maar ook voor de verschillende plekken (letterlijk en figuurlijk) in het telproces waarin de elektronische telmachine gebruikt kan worden. De wijze waarop gemeenten het telproces hebben ingericht is namelijk niet gelijk voor alle gemeenten. Daarom moeten in het onderzoek verschillende alternatieven worden beoordeeld, zodat bepaald kan worden waar in het telproces elektronisch tellen kan worden geïmplementeerd op een dusdanige wijze dat de maatschappelijke baten hoger zijn dan de maatschappelijke kosten. Deze alternatieven worden in Hoofdstuk 2 Afbakening uitgebreid toegelicht.

1.4 Methodiek

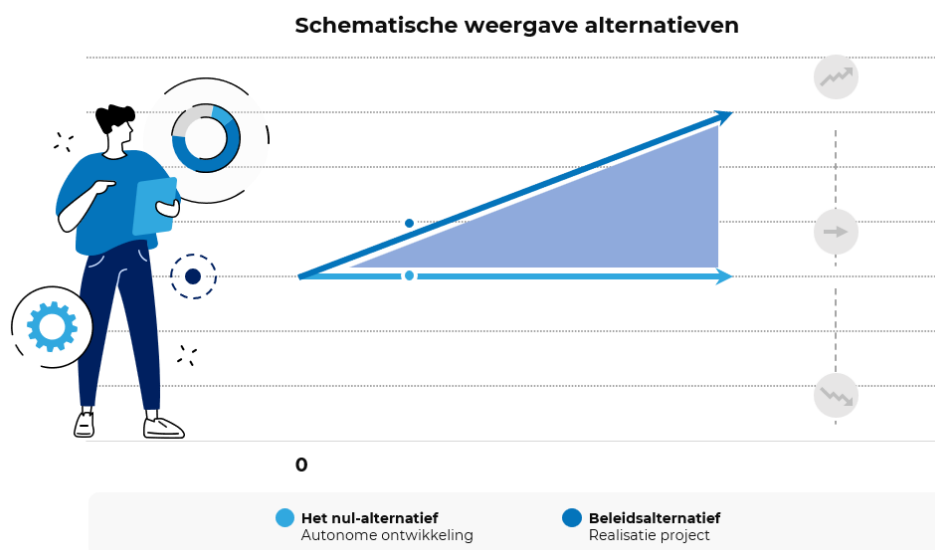
Een MKBA is een veel gebruikt instrument om de maatschappelijke meerwaarde van een project of beleidsvoornemen in kaart te brengen. De kern van het instrument is het identificeren van de effecten van een project op de totale samenleving en het waarderen van deze effecten in geldtermen (euro's). Ook de effecten die geen prijs hebben maar wel invloed hebben op het welzijn van inwoners (zoals rechtvaardigheid, sociale cohesie, mentaal welzijn, etc.) worden zoveel mogelijk in geldwaarden uitgedrukt.

De basis voor het bepalen van de maatschappelijke kosten en baten van een project of beleidsvoornemen ligt in de vergelijking van (toekomstige) situaties. Enerzijds de situatie waarin geen nieuw beleid wordt geïmplementeerd ([nul alternatief](#)). Anderzijds beschrijven de [beleidsalternatieven](#) de situatie waarin er wel alternatief beleid wordt gevoerd.

Vergelijking van de toekomstige situaties levert verschillen op, bijvoorbeeld in termen van kosten voor personeel of telapparatuur, maar mogelijk ook in termen van bijvoorbeeld transparantie van het verkiezingsproces, hoeveelheid fouten in het telproces en efficiëntie. In een MKBA worden zowel kosten als baten 'effecten' genoemd.

Figuur 1.22 brengt de vergelijking tussen projectalternatief en nul alternatief schematisch tot uitdrukking. Zodra een beleidsvoornemen wordt uitgevoerd zullen er effecten optreden ten opzichte van de situatie waarin dit beleidsvoornemen niet wordt uitgevoerd. De MKBA beoogt de waarde van die effecten (de optelsom van de afwijkingen - deze kunnen zowel negatief (kosten) als positief (baten) zijn – ten opzichte van het basis-pad in euro's te vatten. Dit is in de figuur geïllustreerd door de driehoek.

Figuur 1.2 Illustratie van vergelijking projectalternatief en nul alternatief MKBA



In deze MKBA maken wij gebruik van verschillende beleidsalternatieven (zie Hoofdstuk 2) omdat er verschillende manieren zijn waarop het elektronisch tellen kan worden toegepast in het verkiezingsproces. Voor elk van deze alternatieven wordt de vergelijking gemaakt met het nul alternatief, zodat uiteindelijk de meerwaarde (of meerkosten) van alle alternatieven inzichtelijk zijn.

Bij de vormgeving van deze MKBA vormen de Algemene MKBA-leidraad in combinatie met de Werkwijzer MKBA Digitale Overheid de basis. De Algemene Leidraad is de actuele leidraad voor MKBA's op alle beleidsterreinen en biedt het kader waaraan iedere MKBA minimaal dient te voldoen.¹⁰ De Werkwijzer MKBA Digitale Overheid zorgt voor stroomlijning van de MKBA's voor ICT projecten.¹¹ Het geeft concrete handvatten voor de methoden en kengetallen bij het opstellen van ICT-gerelateerde MKBA's.

¹⁰ CPB & PBL (2013), *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*.

¹¹ SEO, Ecorys & Van Zutphen Economisch Advies (2019), *Werkwijzer voor maatschappelijke kosten-batenanalyse van de digitale overheid*.

Om uiteindelijk tot kosten en baten te komen heeft het onderzoeksteam de volgende onderzoeksactiviteiten ondernomen:

- Literatuurstudie;
- Verkennende interviews;
- EffectenArena¹²;
- Raadplegen van een burgerpanel;
- Kosten- en batenramingen;
- Scenarioanalyses;
- Verdiepende interviews;
- Validatiesessies.

1.5 Leeswijzer

- [Hoofdstuk 1](#) beschrijft de aanleiding en achtergrond van het onderzoek. Ook wordt aandacht besteedt aan de methodiek.
- [Hoofdstuk 2](#) geeft de probleemanalyse, met andere woorden de huidige ervaren problemen in het telproces die leiden tot de behoefte aan elektronische telmachines, en beschrijft de waarborgen van het verkiezingsproces.
- [Hoofdstuk 3](#) gaat in op de afbakening van het onderzoek. We beschrijven de alternatieven relevant voor de analyse, in andere woorden definiëren we de nul- en beleidsalternatieven.
- [Hoofdstuk 4](#) bevat de bevindingen van het nul alternatief.
- [Hoofdstuk 5](#) bevat de bevindingen van het beleidsalternatief, ten opzichte van het nul alternatief.
- [Hoofdstuk 6](#) bevat een gevoeligheids- en scenarioanalyse van de gekwantificeerde bevindingen.
- [Hoofdstuk 7](#) beschrijft de conclusies en aanbevelingen voortkomend uit het onderzoek.

[Bijlage I](#) bevat een overzicht van de partijen die aanwezig waren bij de sessies of die zijn gesproken in interviews en [Bijlage II](#) een beschrijving van het telproces en de bijbehorende tijdlijn. [Bijlage III](#) bevat alle resultaten van de bevraging van het burgerpanel.

¹² Een EffectenArena is een instrument waarmee betrokkenen samen nadenken over de kosten en baten van een mogelijk te implementeren beleidsprogramma of individuele maatregel(en). Dit vindt plaats in de vorm van een workshop waar gezamenlijk de verwachte effecten worden geïdentificeerd in relatie tot betrokkenen (investeerders dan wel incasseerders).

2 Probleemanalyse en waarborgen verkiezingen

In dit hoofdstuk lichten wij de aanleiding achter de behoefte aan elektronisch tellen toe (probleemanalyse) en beschrijven wij vervolgens de waarborgen van het verkiezingsproces die relevant zijn in het kader van elektronisch tellen.

2.1 Probleemanalyse

Een MKBA start met een uitwerking van de probleemanalyse. De algemene MKBA-leidraad¹³ stelt daarover het volgende: “De probleemanalyse zorgt ervoor dat de MKBA aansluit op het voorliggende beleidsvraagstuk. Hiertoe richt de probleemanalyse zich op de vraag welk knelpunt ontstaat (of welke kans onbenut blijft) zonder overheidsingrijpen, welk beleidsvraagstuk hieruit voortvloeit en welke kansrijke oplossingen er zijn om het beleidsdoel te bereiken...”

De uitvoerbaarheid van het huidige telproces staat onder druk

Uit de interviews en de EffectenArena is naar voren gekomen dat op de verkiezingsdag(en) en -nacht er een aanzienlijke werkdruk is bij het tellen van de stemmen. Het tellen zelf vereist veel tijd, wat leidt tot lange werkdagen voor de tellers en de gemeentelijke organisatie daaromheen. De intensieve werkdruk kan bovendien de concentratie en nauwkeurigheid van de tellers beïnvloeden, wat het risico op fouten vergroot.

De werkdruk verschilt per soort verkiezingen. Voornamelijk bij dubbele verkiezingen, bijvoorbeeld bij provinciale en waterschapsverkiezingen die tegelijkertijd worden gehouden, is de werkdruk groot. Zo hebben een aantal gemeenten in 2023 besloten om het telproces te schorsen voordat op alle stembureaus het telproces op lijstniveau kon worden afgerond. Dit gebeurde op basis van de instructie van BZK en de Kiesraad, met als reden dat de tellers oververmoeid waren. De intentie van de instructie van BZK en de Kiesraad was om gemeenten te helpen om verantwoord de telling op de dag van de stemming te kunnen schorsen, omdat schorsen van de telling op de dag van stemming wettelijk alleen in een noodgeval mogelijk is.¹⁴

Het aantal vrijwilligers loopt terug

Een ander probleem dat zowel uit de interviews als uit de EffectenArena naar voren is gekomen, is de toenemende moeilijkheid om voldoende stembureauleden en tellers te werven in sommige gemeenten. Hiervoor worden een aantal redenen genoemd. In het verleden was het bijvoorbeeld mogelijk om stemmentellers vanaf 16 jaar in te zetten, wat is gewijzigd naar 18 jaar. Ook bestaat de huidige pool van stemmentellers voor een groot deel uit oudere vrijwilligers, of studenten. Door de vergrijzing van de bevolking wordt het in enkele gemeenten steeds moeilijker om genoeg mensen te vinden die bereid zijn deze verantwoordelijkheden op zich te nemen. Verder zijn studenten vaak bereid stemmen te tellen, maar zij doen dit alleen in hun eigen studentenstad waardoor omliggende gemeenten nog steeds een tekort kunnen hebben, terwijl de “studentengemeente” een overschot aan vrijwillige tellers heeft.

¹³ CPB & PBL (2013), *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*.

¹⁴ Ministerie van BZK (2023). Verslag signalen gemeenten over PS/WS-verkiezingen.

Een tekort aan stemmentellers kan in sommige gemeenten leiden tot een te grote hoeveelheid stemmen per teller, waardoor het moeilijk wordt om deze binnen de beoogde tijd te tellen. Hierdoor kan werkdruk nog verder toenemen voor zij die zich wel aanmelden. Hierbij moet vermeld worden dat de beschikbaarheid van vrijwillige stemmentellers niet volledig buiten de invloedssfeer van de (Rijks)overheid is. Bij de inzet van een nationale campagne, zoals in 2023, steeg het aantal vrijwilligers dat zich aanmelden en waren er in sommige gemeenten zelfs wachtlijsten.

Mensen maken telfouten wat leidt tot telverschillen met hertellingen als gevolg

Aangezien de stemmen door mensen worden geteld, is het onvermijdelijk dat er menselijke fouten worden gemaakt tijdens het tellen. Het evaluatieadvies van de Kiesraad laat zien dat het aantal telverschillen in de afgelopen jaren is afgenomen, maar desalniettemin volgens het advies nog groot is.¹⁵ Het aantal (bekende) telverschillen is afgenomen naar 83 per 100.000 stemmen bij de Tweede Kamerverkiezingen in 2023. Ten opzichte van 109 per 100.000 stemmen bij de Tweede Kamerverkiezingen in 2017 en 137 per 100.000 bij de Tweede Kamerverkiezingen in 2021. Deze afname in het aantal stemverschillen over de afgelopen jaren is toe te wijden aan de nieuwe procedures voor de vaststelling van verkiezingsuitslagen.

De meeste telverschillen zijn gerelateerd aan onjuiste registraties of overnames in de tellijsten, maar hebben vanwege de beperkte schaal dus geen invloed op de zetelverdeling. Dit is te zien in de hertelling van vier stembureaus in de gemeente Tilburg in 2023, waar de hertelling wel leidde tot een lichte wijziging in de uitslag, maar geen invloed heeft gehad op de zetelverdeling of de kandidaten die zijn verkozen.¹⁶ De reden van de hertelling, lag in de constatering dat het aantal uitgebrachte stemmen lager lag dan het aantal ingeleverde stempassen.

Telverschillen zijn niet altijd een indicatie van telfouten; en kunnen verschillende oorzaken hebben. Zo kan de stemgerechtigde per ongeluk zijn of haar stembiljet niet inleveren en deze mee naar buiten nemen, of mist er juist een stempas in plaats van dat er een telfout is gemaakt.

Vertrouwen in het telproces van het verkiezingsproces

Uit het Nationaal Kiezersonderzoek (NKO), waarin burgers worden bevraagd over hun perceptie van de verkiezingen, blijkt dat het grote deel van de respondenten denkt dat de verkiezingen in Nederland eerlijk verlopen. Na de Tweede Kamer verkiezingen in 2021¹⁷ was dit zo'n 80% van de respondenten, en na de Tweede Kamer verkiezingen in 2023¹⁸ zo'n 90%. Een kleinere groep van omstreeks 10% geeft in 2021 aan, te denken dat het verkiezingsproces oneerlijk is verlopen, wat in 2023 slechts 3% was. Het verschil tussen deze verkiezingen ligt in het feit dat tijdens de "coronaverkiezingen" van 2021 gebruik werd gemaakt van briefstemmen, wat veel mensen minder vertrouwden. Het vertrouwen in de verkiezingen is in deze periode gestegen. Toch is er een groep die denkt dat de verkiezingen oneerlijk zijn verlopen en zich niet kan voorstellen dat de uitslagen kloppen, en dat het tellen van de stemmen niet

¹⁵ Kiesraad (2024). Evaluatieadvies van de Kiesraad over de verkiezing TK23: Verkiezing goed verlopen en uitslag betrouwbaar; uitvoering vereist versterking.

¹⁶ Kiesraad (2023). [hertelling geen invloed op zetelverdeling of gekozen kandidaten](#)

¹⁷ Sipma et al. (2021) NKO.

¹⁸ SKON (2024). De verkiezingen van 2023 'Van Onderstroom naar Doorbraak: Onvrede en Migratie'

goed is gegaan.¹⁹ Er zijn dus burgers die twijfelen aan de betrouwbaarheid van het telproces van het verkiezingsproces, hoewel dit slechts in zeer beperkte mate voorkomt.

Integriteit

Vertrouwen in een integer telproces is van essentieel belang om de legitimiteit van verkiezingen te waarborgen. De perceptie dat verkiezingen eerlijk verlopen, vormt de basis voor maatschappelijke acceptatie van de uitslag. De suggestie dat het telproces te beïnvloeden was of is geweest, kan leiden tot een vertrouwensbreuk en onrust in de samenleving. Dit aspect moet worden meegenomen in deze MKBA, zodat er inzicht kan worden geboden in welke maatregelen niet alleen technische betrouwbaarheid verhogen, kostenverlagend zijn, maar ook bijdragen aan een breder maatschappelijk vertrouwen in het verkiezingsproces.

De uitvoerbaarheid en werkdruk van het telproces bij verkiezingen wordt op dit moment dus als een probleem ervaren. Tegelijkertijd zien we dat er, hoewel in beperkte mate, een groep is die twijfels heeft over de betrouwbaarheid van het telproces (subjectieve beleving). In deze MKBA onderzoeken wij of elektronisch tellen deze problemen kan oplossen, met andere woorden of er een positieve maatschappelijke kostenbatenafweging is wanneer het telproces (deels) wordt uitgevoerd met behulp van telmachines.

2.2 Waarborgen van het verkiezingsproces

Volgend uit het rapport van de adviescommissie Korthals-Altes zijn een aantal concrete waarborgen opgesteld waaraan het Nederlandse verkiezingsproces moet voldoen.²⁰ De waarborgen voor een betrouwbare, geheime en vrije stemming zijn vastgelegd in de Nederlandse Grondwet, evenals in verschillende internationale en Europese verdragen waar Nederland onderdeel van is.

Het garanderen van deze waarborgen in alle alternatieven is een belangrijk onderdeel van onze analyse. Echter, omdat het elektronisch tellen slechts om een deel van het verkiezingsproces gaat, zijn niet alle waarborgen relevant in het kader van de introductie van het elektronisch stemmen tellen (aan het stemproces aan de voorkant verandert immers niets). In de volgende tabel beschrijven wij de waarborgen één voor één, met daarbij de toelichting of dat specifieke waarborg relevant is voor deze MKBA.

Tabel 2.1 Waarborgen verkiezingsproces

Waarborgen	Toelichting	Specifiek relevant voor deze MKBA
Transparantie	Het verkiezingsproces moet zo zijn ingericht, dat het helder van structuur en opzet is, zodat in beginsel iedereen inzicht in de structuur ervan kan hebben. Er zijn in het verkiezingsproces geen geheimen. Vragen moeten beantwoord kunnen worden; de antwoorden moeten controleerbaar en verifieerbaar zijn.	Ja

¹⁹ Ham en Fiselier, Radboud Universiteit Nijmegen, in opdracht van de Kiesraad (2021).

²⁰ [Commissie-Korthals Altes \(2007\). Eindrapport 'Stemmen met vertrouwen'](#)

Waarborgen	Toelichting	Specifiek relevant voor deze MKBA
Controleerbaarheid	Het verkiezingsproces moet objectief controleerbaar zijn. De controle-instrumenten kunnen, afhankelijk van de vorm van stemmen waartoe wordt besloten, verschillen.	Ja
Integriteit	Het verkiezingsproces moet correct verlopen en de uitkomst mag niet beïnvloedbaar zijn anders dan door het uitbrengen van rechtmatige stemmen.	Ja
Kiesgerechtigdheid	Alleen kiesgerechtigde personen mogen aan de verkiezing deelnemen.	Nee
Stemvrijheid	Iedere kiesgerechtigde moet bij het uitbrengen van zijn of haar stem zijn of haar keuze in alle vrijheid, vrij van beïnvloeding, kunnen bepalen.	Nee
Stemgeheim	Het moet onmogelijk zijn om een verband te leggen tussen de identiteit van de persoon die de stem uitbrengt en de inhoud van de uitgebrachte stem. Het proces moet zodanig zijn ingericht, dat het onmogelijk is de kiezer te laten aantonen hoe hij of zij gestemd heeft.	Nee
Uniciteit	Iedere kiesgerechtigde mag, gegeven het Nederlandse kiesstelsel, één stem per verkiezing uitbrengen, die bij de stemopneming precies één keer meegeteld mag en moet worden	Nee
Toegankelijkheid	Kiesgerechtigden moeten zoveel mogelijk in de gelegenheid gesteld worden om direct deel te nemen aan het verkiezingsproces. Indien dat onmogelijk is, moet de mogelijkheid openstaan om indirect – door het verlenen van een volmacht – alsnog aan de verkiezing deel te nemen.	Nee

Transparantie

Het elektronisch tellen van stemmen zou mogelijk kunnen leiden tot een vermindering van transparantie in het telproces. Op dit moment kunnen burgers fysiek meekijken terwijl stemmen geteld worden, waardoor het telproces transparant is. Burgers kunnen ook meekijken wanneer een telmachine telt, alleen is dit proces minder transparant dan het handmatig sorteren van stembiljetten op stapels en die dan tellen. De software is moeilijk te begrijpen voor veel mensen en veel stappen zijn verborgen binnen de machine.

Controleerbaarheid

De controleerbaarheid van het telproces kan veranderen wanneer men gebruik maakt van een elektronische telmachine. Naar verwachting is deze verandering in theorie beperkt, omdat papier leidend zal blijven in het telproces. Dit betekent dat er altijd een handmatige hertelling gemaakt kan worden. Desalniettemin kan controleerbaarheid nog steeds onder druk komen te staan bij het uitblijven van signalen dat er gecontroleerd moet worden. Ook kan een elektronische telmachine in theorie gebruikt worden om hertellingen snel te laten verlopen, wat de uitvoerbaarheid van de controleerbaarheid kan verbeteren. In deze MKBA nemen wij echter aan dat papieren stemmen leidend zullen blijven en worden hertellingen dus ook handmatig uitgevoerd. Desalniettemin is controleerbaarheid belangrijk in het telproces en wordt daarom meegenomen in de analyse.

Integriteit

De integriteit van de verkiezing houdt in dat het verkiezingsproces correct verloopt en de uitkomst niet beïnvloedbaar mag zijn, anders dan door het uitbrengen van rechtmatige stemmen.

De uitslag van de telling moet niet (of zo min mogelijk) afwijken van de daadwerkelijke uitgebrachte stemverdeling. Een hoge foutmarge, of risico's van mogelijke hacking, of afhankelijkheid van het stroomnet, kunnen de integriteit onder druk zetten. Dit lijkt aan de voorkant een van de grotere mogelijke risico's van een elektronische telmachine. Daarom wordt dit aspect in deze MKBA zorgvuldig beschouwd en meegenomen bij de beoordeling van kosten, baten en activiteiten.

Overige waarborgen

De andere waarborgen (kiesgerechtigdheid, uniciteit, stemvrijheid, stemgeheim en toegankelijkheid) worden niet beïnvloed door de introductie van een elektronische stemmenteller en worden daarom niet meegenomen in deze MKBA.

3 Afbakening alternatieven

In een maatschappelijke kosten-batenanalyse wordt een vergelijking gemaakt tussen ontwikkelingen en effecten in het beleidsalternatief (als een project of beleid wordt uitgevoerd) en in het nul alternatief (ontwikkelingen als het project of beleid niet wordt uitgevoerd).²¹ In dit hoofdstuk is een nadere uitwerking gemaakt van de beleidsalternatieven en het nul alternatief, die de basis vormt voor de afbakening van de MKBA.

3.1 Afbakening van het nul alternatief

Het nul alternatief is ‘de meest waarschijnlijk te achten ontwikkeling ... in het geval de te beoordelen maatregel niet wordt uitgevoerd. Het nul alternatief wordt in de eerste plaats bepaald door de ontwikkeling van exogene factoren. Hiernaast omvat het nul alternatief bestaand beleid, voorgenomen maatregelen (althans als de uitvoering daarvan vrijwel onontkoombaar is) en kleinere ingrepen die het probleem deels oplossen of mitigeren maar geen zelfstandig beleidsalternatief vormen.’²²

Los van het verschil in opstelling (verderop in dit hoofdstuk beschreven) zijn een aantal generieke uitgangspunten in het nul alternatief voor elk van de twee stemopstellingen van toepassing.

Tellen gebeurt volledig handmatig

In het nul alternatief geldt dat er handmatig wordt geteld op elke plek in het telproces, zoals bij elke verkiezing de afgelopen jaren het geval was.

Het nieuwe stembiljet is geïntroduceerd

Er wordt gebruik gemaakt van het nieuwe stembiljet, aangezien dit een randvoorwaarde is van het elektronisch kunnen tellen van stemmen. Het huidige stembiljet is te groot en naar waarschijnlijkheid ook te dun om door een machine te laten scannen. Het nieuwe stembiljet is een stuk kleiner (A3 formaat met een vouw) dan het oude stembiljet, waardoor de teller minder tijd kwijt is met het uitvouwen van het stembiljet, het lezen van het stembiljet en dus ook sneller handmatig kan tellen. Dit betekent dat er in het nul alternatief al een efficiëntieslag wordt aangenomen ten opzichte van de huidige situatie als het gaat om telsnelheden en ruimtegebruik.

²¹ Zie SEO, Ecorys & Van Zutphen Economisch Advies (2019), *Werkwijzer voor maatschappelijke kosten-batenanalyse van de digitale overheid*.

²² Zie CPB & PBL (2013), *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*.

Niet altijd voldoende stemmentellers

Als benoemd in de probleemanalyse loopt het aantal stemmentellers in enkele gemeenten terug. Uit ervaring wordt genoemd dat voornamelijk studenten en ouderen interesse hebben om deze taak te vervullen. In studentensteden (omdat studenten over het algemeen een hogere bereidwilligheid tonen om stemmen te tellen) zal dit probleem minder groot zijn. Het gevolg van deze terugloop in stemmentellers, is dat in sommige gemeenten mogelijk ambtenaren moeten worden opgetrommeld, met hogere personeelskosten voor het tellen als gevolg.

Er is een autonome bevolkingsgroei

Er zal naar verwachting een bepaalde groei in omvang van de stemgerechtigde bevolking plaatsvinden vanwege de toenemende gemiddelde leeftijd en een algehele groei aan bevolking in Nederland. Bij een gelijkblijvend opkomstpercentage betekent dat de hoeveelheid stemmen die geteld moet worden ook toeneemt over tijd. Tegelijkertijd kan dit, als burgers gemotiveerd blijven of worden om zich aan te melden als vrijwillige stemmenteller, ook betekenen dat de pool aan stemmentellers in de toekomst meestijgt.

Uit de databank verkiezingsuitslagen van de Kiesraad²³ blijkt dat de hoeveelheid stemmen sterk verschilt per soort verkiezingen, wat meegenomen wordt in de analyse. In de praktijk zal een toename in stemgerechtigden ook moeten leiden tot een toename in stemlokalen, omdat gemeenten sturen op een gemiddelde hoeveelheid stemmen per lokaal. Er zijn namelijk meer knelpunten voor de hoeveelheid stemgerechtigden die één stemlokaal kan bedienen, zoals lange rijen tijdens piekmomenten door de drukte.

De twee telopstellingen

Het nul alternatief van deze MKBA onderscheidt zich in de twee vormen van stemopname:

1. DSO (Decentrale stemopname);
2. CSO (Centrale stemopname).

DSO

Voor de DSO-methodiek geldt dat er op de verkiezingsavond zelf op lijst- en kandidaatsniveau wordt geteld, waarna de resultaten worden opgeschreven in het proces-verbaal. Het stembureau brengt het proces-verbaal naar de gemeente.

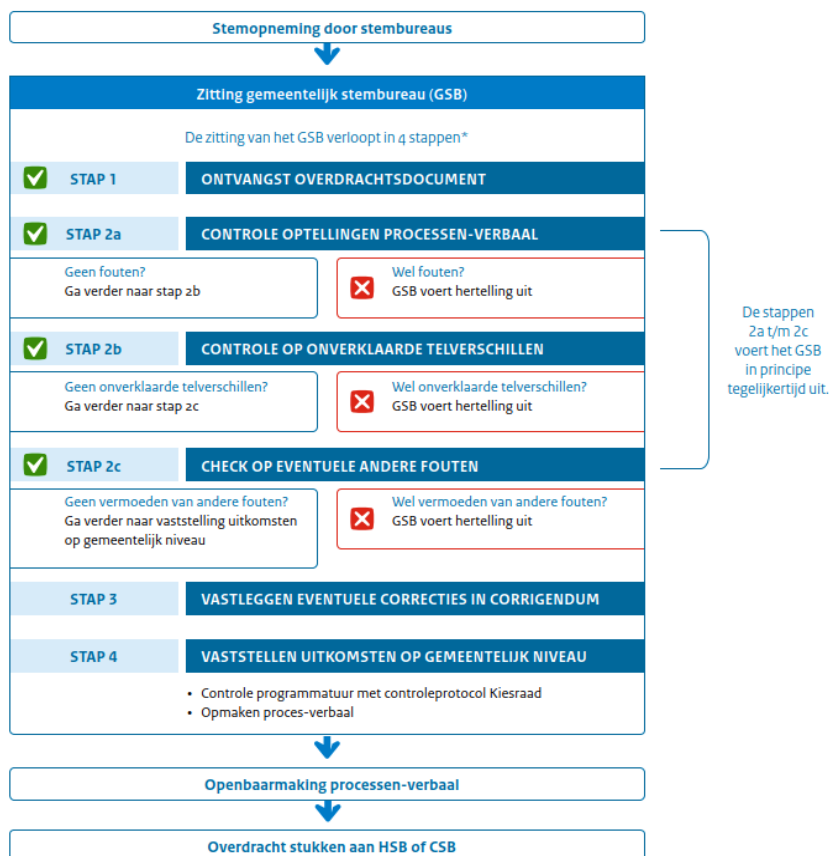
In gemeenten waar een decentrale stemopneming wordt gehouden, hebben de stembureaus de stemmen op de avond van de stemming geteld op lijst- en kandidaatsniveau. Het Gemeentelijk Stembureau (GSB) controleert op de dag na de stemming de processen-verbaal van alle stembureaus en telt de stembescheiden opnieuw in geval van (vermoedens van) fouten.

Bij DSO telt het GSB niet alle stembussen opnieuw, maar telt het een stembus alleen opnieuw als daar een aanleiding voor is (zie Figuur 3.1). Redenen zijn:

- Bij een onverklaard verschil tussen toegelaten kiezers en uitgebrachte stemmen;
- Bij het vermoeden van fouten bij het tellen;
- Bij fouten in de vaststelling van de uitkomst van de stemming.

²³ [Kiesraad \(2024\).](#)

Figuur 3.1 Stappen GSB DSO



Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2024) – Bundel factsheets vaststelling verkiezingsuitslagen

Uit de gesprekken hebben wij vernomen dat een afnemend aantal gemeenten gebruik maakt van DSO. Van de grote gemeenten (Tabel 3.1) maakt alleen Eindhoven gebruik van DSO. Gezien de druk op de uitvoerbaarheid van de telling, vooral naar aanleiding van de aanpassing van de regelgeving begin 2023 met de wet NPVV (Nieuwe Procedure Vaststelling Verkiezingsuitslagen), zijn veel gemeenten overgegaan naar CSO. Tijdens de laatste verkiezingen heeft 55% van alle gemeenten centraal geteld.²⁴ De 45% van de gemeenten die nog DSO hanteert, zijn voornamelijk de kleine gemeenten.²⁵

Tabel 3.1 Inwoners en stemgerechtigden 10 grootste gemeenten Nederland

Gemeente	Inwoners ²⁶ (in duizendtallen)	Stemgerechtigden ²⁷ (in duizendtallen)
Amsterdam	931	595
Rotterdam	670	460
's-Gravenhage	566	357
Utrecht (gemeente)	374	259
Eindhoven	246	164
Groningen (gemeente)	243	179
Tilburg	229	164

²⁴ Dit zijn de verkiezingen voor het Europees Parlement gehouden op 6 juni 2024.

²⁵ De gegevens zijn verkregen van de Kiesraad.

²⁶ CBS (2024). Tien grootste gemeenten.

²⁷ CBS (2023). Kiesgerechtigden Provinciale Statenverkiezingen 15 maart 2023.

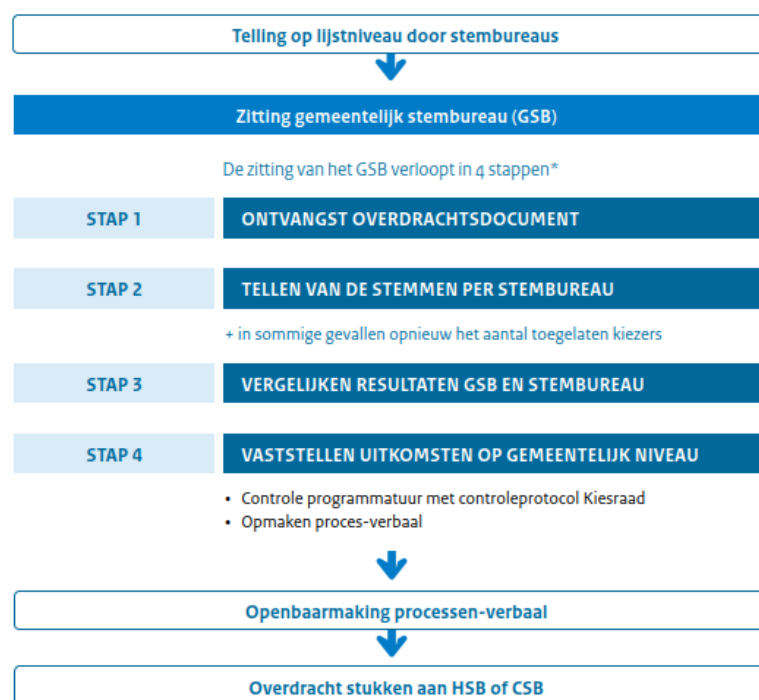
Gemeente	Inwoners ²⁶ (in duizendtallen)	Stemgerechtigden ²⁷ (in duizendtallen)
Almere	226	155
Breda	188	141
Nijmegen	187	141

CSO

Voor de CSO-methodiek geldt dat er op de verkiezingsavond zelf geteld wordt op lijstniveau, na het sluiten van de stembureaus. Dat doen de stembureaus door het aantal geldige stempassen, kiezerspassen en volmacht-bewijzen te tellen. Vervolgens tellen de stembureaus de stemmen op lijstniveau (per partij). De resultaten worden opgeschreven in een proces-verbaal en naar het GSB gebracht. De volgende dag telt het GSB (zie Figuur 3.2) op een centrale plek alle stemmen op lijst- en kandidaatsniveau.

In gemeenten waar een centrale stemopneming wordt gehouden, hebben de stembureaus op de avond van de stemming alleen een voorlopige telling (op lijstniveau) verricht. Het GSB telt tijdens de zitting alle stemmen, op lijst- en kandidaatsniveau. Zoals boven Tabel 3.1 wordt vermeld telt 55% van de gemeenten op dit moment centraal en betreft dit voornamelijk de grotere gemeenten.

Figuur 3.2 Stappen GSB CSO



Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2024) – Bundel factsheets vaststelling verkiezingsuitslagen

3.2 Afbakening van de beleidsalternatieven

Een beleidsalternatief is ‘...de kleinst mogelijke verzameling van onderling samenhangende maatregelen die naar verwachting technisch en juridisch uitvoerbaar is, economisch haalbaar is en een aannemelijke relatie heeft met het in de probleemanalyse vastgestelde knelpunt.’ Het beleidsalternatief beschrijft de maatregelen, die bovenop de ontwikkelingen en maatregelen in het nul alternatief komen.

Activiteiten

Om het elektronisch tellen van stemmen mogelijk te maken moeten er een aantal activiteiten plaatsvinden in elk beleidsalternatief.

Aanschaf telmachines

De aanschaf van elektronische telmachines zal een significante kostenpost zijn. De vaste kosten zijn de aanschafkosten, dit is inclusief de kosten voor software ontwikkeling, maar er zullen ook variabele kosten zijn voor onderhoud en updates. Deze worden apart weergegeven in de berekeningen. De ontwikkelkosten van elektronische telmachines worden meegerekend in de aankoopprijs, omdat een marktpartij de telapparatuur ontwikkeld.

Opleiding personeel

Om het nieuwe systeem correct te kunnen gebruiken, moeten vrijwilligers en ambtenaren goed worden getraind. Dit houdt in dat medewerkers worden opgeleid in het opzetten, bedienen, controleren en onderhouden van de telmachines. Verder moeten ze getraind worden in het omgaan met software en eventuele technische storingen. De kosten van deze training omvatten het ontwikkelen van cursussen, het inhuren van trainers en de tijd die medewerkers besteden aan de training. In het nul alternatief zullen er ook opleidingskosten gemaakt worden met betrekking tot het informeren/trainen van de stemmentellers.

Aanpassen van procedures, inclusief checks and balances

De invoering van elektronische telmachines vereist een herziening van de bestaande verkiezingsprocedures. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat er nieuwe protocollen moeten worden opgesteld voor het opstarten en afsluiten van de machines, evenals voor het verwerken van de stemmen. Ook moeten er nieuwe mechanismen worden ingebouwd om de integriteit van de stemresultaten te waarborgen, zoals steekproeven van de uitslagen. Checks and balances zijn cruciaal om ervoor te zorgen dat het tellen van de stemmen transparant en veilig verloopt. Mogelijke aanpassingen in het nieuwe stembiljet (bijvoorbeeld dikker papier) of het stempotlood (een andere kleur) vallen ook onder deze kostenpost.

Garanderen van veilige opslag en transport

Veiligheid is een groot aandachtspunt bij elektronische telmachines. Dit geldt zowel voor de fysieke veiligheid (de opslag en het transport van de machines) als de digitale veiligheid (het voorkomen van manipulatie). De machines moeten veilig worden bewaard tussen verkiezingen in en tijdens het transport naar de stembureaus moeten er adequate beveiligingsmaatregelen worden getroffen, zoals verzegelde transportcontainers en gecontroleerde toegangsprocedures. Daarnaast moet ervoor worden gezorgd dat de gegevens die door de telmachines worden gegenereerd, veilig worden opgeslagen.

Wij gaan er vanuit dat de telmachines tijdens het telproces niet verplaatst zullen worden op dezelfde dag. Bij DSO wordt de machine op slechts één stembureau gebruikt en bij CSO op één GSB. Het is wel mogelijk dat de telmachine op de avond op het stembureau gebruikt wordt en de dag daarna op het GSB, dit zal echter extra organisatorische moeilijkheden met zich mee brengen met betrekking tot beveiligde opslag en transport.

Plaats in het telproces

We hanteren in deze MKBA de aanname dat er op gemeentelijk niveau geen wijzigingen zullen plaatsvinden in keuze voor telopstelling. Dit betekent dat alle gemeenten die in de laatste verkiezingen CSO hebben geteld, dit in de analyse ook richting de toekomst blijven doen. Hetzelfde geldt voor DSO-gemeenten. Deze aanname is in overeenstemming met de begeleidingscommissie vastgesteld.

Het is aannemelijk dat het gebruik van een elektronische telmachine er wel voor gaat zorgen dat er wijzigingen in de gehanteerde opstellingen zullen worden gemaakt. Het wordt voor een gemeente aantrekkelijker om te kiezen voor een DSO-opstelling ten opzichte van een CSO-opstelling. Echter is deze keuze van vele factoren afhankelijk en aan de individuele gemeente zelf.

De verschillende aspecten en mogelijkheden van het elektronisch tellen van stemmen, zowel centraal als decentraal, zijn inrichtingskeuzes die in verschillende alternatieven worden meegenomen. Dit betekent dat de meerkosten en meeropbrengsten van deze alternatieven worden vergeleken met het nul alternatief. We nemen in de MKBA drie alternatieven mee.

Op elk stembureau een telmachine

In het eerste alternatief wordt er op de avond van de verkiezingen op elk stembureau een telmachine gebruikt, ongeacht of de gemeente CSO of DSO telt. Wij nemen deze opstelling mee in het beleidsalternatief [Op elk stembureau een telmachine](#). Hertellingen en controletellingen vinden in dit alternatief de dag na de verkiezingen handmatig plaats.

Dit is een theoretisch alternatief omdat we niet aannemen dat gemeenten van telopstelling zullen wijzigen. De elektronische telling op de avond van de verkiezingen betekent dat er al op kandidaats- en lijstniveau is geteld, waardoor de telling op de dag(en) na de verkiezingsavond op kandidaatsniveau er anders uit zal zien dan in de huidige CSO-opstelling. Het is namelijk hierdoor in theorie niet meer noodzakelijk om alle stemmen nogmaals centraal op kandidaatsniveau te tellen. Het betekent niet dat er helemaal geen centrale tellocatie meer nodig is omdat er nog wel op grote schaal hertellingen en controletellingen nodig zullen zijn. Uitgangspunt in dit alternatief is dus dat de centrale tellocaties er hetzelfde uitzien als in het nulalternatief.

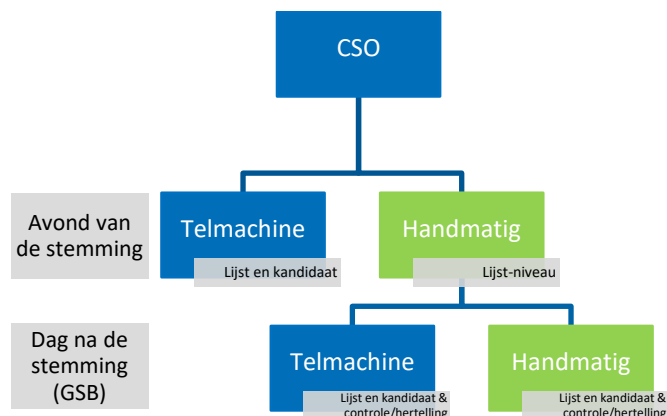
De keuze is gemaakt om dit alternatief wel cijfermatig in beeld te brengen, omdat het inzicht verschaft in de kosten die nodig zijn om een telmachine op elk stembureau in Nederland te plaatsen en de tijdswinst die daar op de avond van verkiezingen mee gewonnen kan worden.

CSO

CSO-gemeenten tellen in dit alternatief op de avond van de verkiezingen handmatig en alleen op lijstniveau. Er verandert dus niets voor de DSO-gemeenten ten opzichte van het nul alternatief, en op de avond van de verkiezingen ook niet voor de CSO-gemeenten.

Op de dag(en) na de verkiezingen wordt er in de CSO-gemeenten op de centrale tellocaties op lijst- en kandidaatsniveau geteld met behulp van een elektronische telmachine. Dit is het [CSO-beleidsalternatief](#) in de MKBA. Hertellingen of controletellingen op de dagen na de verkiezingen worden in dit alternatief handmatig uitgevoerd.

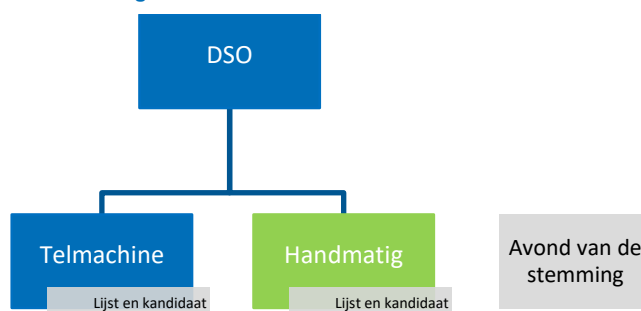
Figuur 3.3 Schematische weergave CSO



DSO

In dit alternatief wordt er door de DSO-gemeenten op de avond van de verkiezingen op lijst- en kandidaatsniveau geteld. Voor CSO-gemeenten verandert er niets ten opzichte van het nul alternatief. Dit is het [DSO-beleidsalternatief](#) dat meegenomen wordt in de MKBA. Hertellingen of controletellingen op de dagen na de verkiezingen worden in dit alternatief handmatig uitgevoerd.

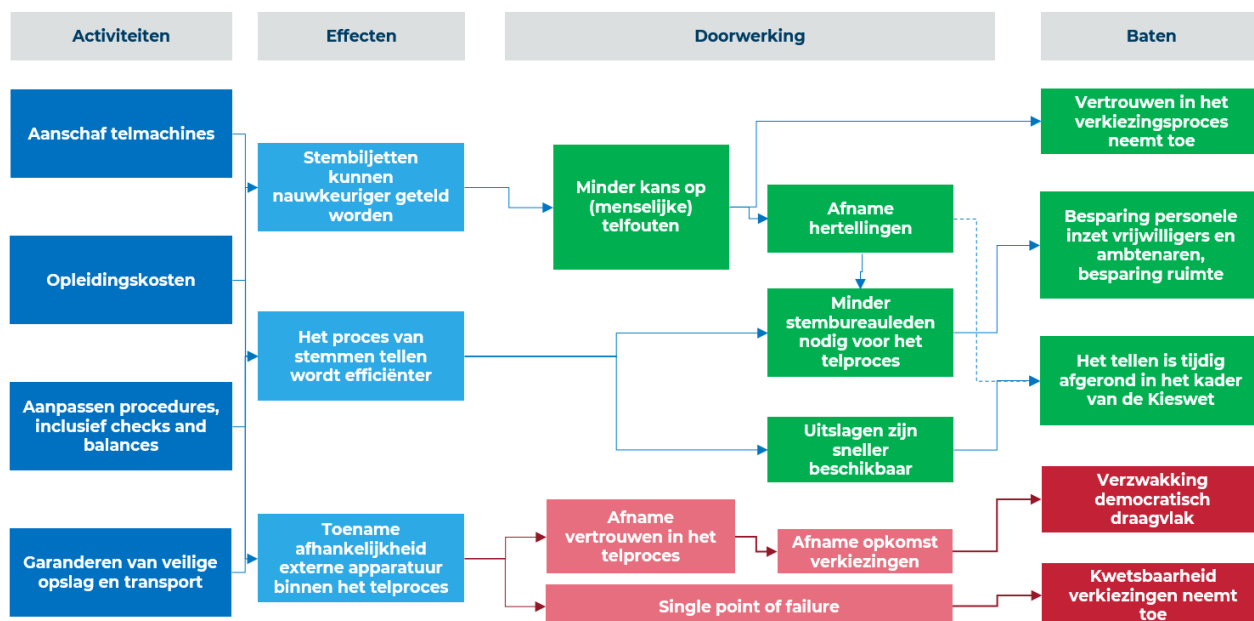
Figuur 3.4 Schematische weergave DSO



3.3 Effecten

De activiteiten die in het beleidsalternatief worden ondernomen, leiden tot effecten die uiteindelijk in de maatschappij neerslaan als baten. Onderstaand schema bevat de effecten die zijn verzameld tijdens de interviews, het literatuuronderzoek en de EffectenArena. Wij gebruiken een effectenschema om de causale verbanden tussen kosten (activiteiten) en effecten (baten) inzichtelijk te maken. Dit schema is vastgesteld in samenspraak met de begeleidingscommissie van dit onderzoek.

Figuur 3.5 Schematische weergave potentiële effecten introductie elektronisch tellen



Mogelijk positief effect: Vertrouwen in het verkiezingsproces neemt toe

Een telmachine kan de kwaliteit van het tellen doen verbeteren. Wanneer burgers weten dat hun stemmen geteld worden door een telmachine, kan dit er mogelijk voor zorgen dat het vertrouwen in het verkiezingsproces toeneemt omdat men zou kunnen denken dat een telmachine minder fouten maakt dan dat gebeurt bij handmatig tellen.

Mogelijk positief effect: Besparing personele inzet vrijwilligers en ambtenaren, besparing ruimte

Het huidige telproces is arbeids- en ruimte intensief en een elektronische telmachine maakt dit proces efficiënter omdat een telmachine sneller telt en minder ruimte in beslag neemt dan een teltafel met een aantal vrijwilligers. Gemeenten kunnen besparen op het huren van ruimten, het verschaffen van catering voor de tellers, maar voornamelijk in de hoeveelheid tellers die nodig zijn om alle stemmen te tellen.

Mogelijk positief effect: Het tellen is tijdig afgerond in het kader van de Kieswet

Doordat de elektronische stemmenteller het telproces versnelt, zal het risico op het niet halen van wettelijke termijnen afnemen ten opzichte van het nul alternatief. Echter wordt dit risico op basis van de gevoerde gesprekken als beperkt ingeschat in het nul alternatief, zeker ook met het nieuwe efficiëntere stembiljet.

Mogelijk negatief effect: Verzwakking democratisch draagvlak

Waar voor sommige burgers het gebruik van een elektronische telmachine kan leiden tot meer vertrouwen in het telproces (vanwege minder telfouten), zullen er mogelijk ook burgers zijn die het elektronisch tellen juist minder vertrouwen dan handmatig tellen. Bij een groep burgers leidt het idee van een apparaat dat de stemmen telt juist tot een afname in vertrouwen in het democratisch proces.

Mogelijk negatief effect: Kwetsbaarheid verkiezingen neemt toe

Een elektronische component brengt aanvullende kwetsbaarheden aan in het telproces. Een elektronisch apparaat is mogelijk hackbaar en kan het verkiezingsproces kwetsbaar maken voor fraude of manipulatie.

4 Nul alternatief

In dit hoofdstuk schetsen wij de relevante uitgangspunten en ramingen voor het nul alternatief. De focus ligt op de huidige kosten van het telproces die beïnvloed worden door de keuze in handmatig tellen of elektronisch tellen, en de telsnelheden met het nieuwe stembiljet. Door het dezelfde uitgangspunten te gebruiken als in het beleidsalternatief, maken wij een zuivere vergelijking tussen de twee alternatieven.

4.1 Handmatig tellen in het nul alternatief

In het nul alternatief worden alle stemmen, DSO of CSO, volledig met de hand geteld. De stemmen worden uitgebracht op het nieuwe kleinere stembiljet. Ook hertellingen worden handmatig geteld.

De precieze tijd die vrijwilligers hebben besteed aan het tellen van stemmen tijdens afgelopen verkiezingen (dus met het oude stembiljet) is onbekend, omdat gemeenten dit niet specifiek monitoren. Daarnaast geeft evaluatie van het nieuwe stembiljet aan dat de tellers tijdens de pilot een makkelijker telproces hebben ervaren en dat het telproces sneller verliep, maar biedt geen eenduidige cijfermatige onderbouwing om dit in een telsnelheid van biljetten per uur uit te drukken. Daarom heeft Ecorys op basis van beschikbare data, een aantal verdiepende interviews en een validatiesessie een inschatting gemaakt van de teltijden en bijbehorende personele kosten in het nul alternatief, dus met het nieuwe kleinere stembiljet. In dit hoofdstuk wordt de hele berekening voor de personele kosten van het tellen van stemmen in het nul alternatief stap voor stap toegelicht.

Aantal stemmen per gemeente

De hoeveelheid stemmen die geteld moet worden per gemeente baseren wij op de dataset van CBS *Kiesgerechtigde bevolking*.²⁸ Dit geeft inzicht in de mogelijke hoeveelheid stemmen die per gemeente geteld kan worden. Omdat opkomstpercentages sterk verschillen per gemeente, hanteren wij de opkomstpercentages van de laatste 4 verkiezingen op nationaal niveau om de hoeveelheid stemmen die per verkiezing per gemeente geteld moeten worden in kaart te brengen. Dit betekent dat de meeste stemmen geteld moeten worden bij PS/WS verkiezingen (vanwege de dubbele verkiezing), en de minste bij EP verkiezingen.

Tabel 4.1 Gehanteerde opkomstpercentages per verkiezing²⁹

Soort verkiezingen	Opkomstpercentage
Europees Parlement	46.18%
Tweede Kamer	77.75%
Provinciale staten	58.64%
Waterschappen	53.61%
Gemeenteraad	50.99%

²⁸ [CBS \(2023\)](#).

²⁹ [Kiesraad \(2024\)](#).

Gemiddeld aantal getelde stemmen per stembus

Vervolgens is de hoeveelheid stemmen die geteld per stembus (stembureau) relevant. Met de openbaar beschikbare dataset van het ministerie van BZK en de VNG, en de berekening van het aantal stemmen per gemeente komen wij tot een gemiddelde aantal stemmen per stembureau per gemeente.³⁰ In Tabel 4.2 tonen wij het gemiddelde per soort verkiezing, in de analyse rekenen wij met gemeente-specifieke aantallen. In onze analyse wordt de PS/WS verkiezingen als één verkiezing gezien omdat de data van telsnelheden en het aantal stemmen per stembus het niet toelaten om het als aparte verkiezingen te zien.

Tabel 4.2 Gemiddeld aantal stemmen per stembureau per verkiezing

Soort verkiezingen	Gemiddelde aantal stemmen per stembureau
Europees Parlement	652
Tweede Kamer	1098
PS/WS	1586
Gemeenteraad	720

Telsnelheden en zuivere kosten/tijdsbelasting tellen

De tijd die vrijwilligers besteden bij het tellen van stemmen gaat om meer dan alleen sec het tellen van stemmen. Stemmentellers zijn ook tijd kwijt aan het invullen van proces verbalen en het afstemmen wanneer er telverschillen worden gevonden ten opzichte van de hoeveelheid stempassen of telling op lijstniveau (in het geval van CSO). De telmachine die in dit onderzoek wordt meegenomen kan dit niet, dus dit betekent dat personele inzet in het beleidsalternatief niet volledig vervangen kan worden door een telmachine.

Zoals eerder genoemd zijn er weinig cijfers bekend over de precieze tijd die vrijwilligers kwijt zijn per getelde stem. De gemeente Amsterdam geeft de inschatting dat in een CSO opstelling op de dag na de verkiezingen een teltafel van vier personen een gemiddelde stembus van de Europese verkiezingen in gemiddeld 1 uur en 40 minuten kan tellen. Dit gaat dus om een stembus met ongeveer 650 stemmen. Deze gemeente is een grote gemeente met een sterk gestroomlijnd proces vanwege de schaal van verkiezingen. Dit is een inschatting van een snel telproces in de situatie met het oude (grote) stembiljet.

In het nul alternatief, nemen we aan dat dit de gemiddelde telsnelheid is voor alle gemeenten in Nederland. Kortom, wij rekenen in het nul alternatief met deze tijd per vier vrijwilligers om één stembureau te tellen op lijstniveau, of op kandidaatsniveau. Voor het tellen op lijst- en kandidaatsniveau hanteren wij als aanname dat het anderhalf keer zo lang duurt om één stembus te tellen op de avond van de verkiezingen. In Tabel 4.1 komt naar voren dat één persoon gemiddeld 95 biljetten kan tellen per uur op lijst- of kandidaatsniveau, wat betekent dat een stembureau van 4 personen ongeveer 6,3 stembiljetten per minuut kan tellen.

Deze aanname is gevalideerd op basis van aangeleverde data uit de gemeentes die een pilot hebben gehouden met het nieuwe stembiljet en het tellen daarvan op lijstniveau. Uit deze cijfers komt naar voren dat bijvoorbeeld een gemiddeld stembureau uit de gemeente Alphen aan den Rijn acht stemmen per minuut heeft geteld tijdens de verkiezingen van het Europees Parlement in 2024, waarbij deze telsnelheid varieerde tussen de 3 en de 18 stembiljetten per minuut. Daarnaast zijn er ook telsnelheden van andere 'pilot-gemeenten' geanalyseerd,

³⁰ [Waarismijnstemlokaal.nl](https://www.waarismijnstemlokaal.nl)

waarbij de uitkomsten rond de vier stembiljetten per minuut lagen, deze data was echter minder nauwkeurig gedocumenteerd dan de gegevens van Alphen aan den Rijn. De combinatie van de data uit de verschillende pilot-gemeentes versterkt onze aanname van de telsnelheid per stembureau, aangezien de gehanteerde aanname van 6,3 stemmen per minuut tussen de gemiddelde teltijden van 4 en 8 stemmen per minuut ligt.

Tabel 4.3 Gehanteerde gemiddelde telsnelheden nul alternatief

Soort telling	#	Toelichting
Lijstniveau of kandidaatsniveau generiek	95	Gemiddelde hoeveelheid stemmen die per persoon per uur handmatig geteld wordt.
Lijst- en kandidaatsniveau generiek	63	

Door dit terug te rekenen naar gemiddelde telsnelheden (Tabel 4.3) en toe te passen op de berekende hoeveelheid stemmen per stembureau ramen wij een tijdsinschatting voor de benodigde tijd voor het tellen van stemmen per opstelling, per gemeente en per soort verkiezingen. In Tabel 4.4 laten wij als validiteitscheck de gemiddelde benodigde tijdsinzet voor gemeenten zien voor de vier soorten verkiezingen. Dit zijn wederom gemiddelden, wij rekenen in het model met specifieke waarden per gemeente.

Tabel 4.4 Gemiddelde benodigde pure teltijd per stembureau

Soort verkiezingen	Lijst- of kandidaatsniveau	Lijst- en kandidaatsniveau	Toelichting
Europees Parlement	1 uur 42 minuten	2 uur 36 minuten	Gemiddelde benodigde tijd voor het tellen van één stembureau met vier personen .
Tweede Kamer	2 uur 54 minuten	4 uur 24 minuten	
PS/WS	4 uur 12 minuten	6 uur 18 minuten	
Gemeenteraad	1 uur 54 minuten	2 uur 48 minuten	

Uurtarieven

Om uiteindelijk tot een kostenschatting te komen, moeten deze tijden vermenigvuldigd worden met uurtarieven. Wij hanteren uurtarieven, gebaseerd op de kostenstudie van SIRA en Ecorys en de teltijden die hierboven zijn berekend. De huidige kosten voor het tellen bestaan voornamelijk uit de kosten voor de personen die bij het tellen zijn betrokken, en het opleiden van de personen die het tellen uitvoeren. In het kostenonderzoek zijn de kosten voor het tellen niet specifiek in kaart gebracht maar wel de verschillende kostencomponenten die hieraan zijn verbonden. Op basis van de gegevens uit dit onderzoek schatten we dat voor het tellen van de stemmen de kosten bedragen:

- € 2,3 miljoen voor de Europese verkiezingen 2024
- € 2,9 miljoen voor de Tweede Kamer verkiezingen 2023

De voornaamste kosten zijn voor de vergoedingen van de tellers (circa 50%), maar ook de kosten verbonden aan de opleidingen voor tellers zijn belangrijk (40%). De overige kosten zijn verbonden aan de kosten rond een centrale tellocatie en andere kosten voor de organisatie van het tellen. Het onderzoek geeft aan dat een significant verschil bestaat in de kosten van het gebruik van CSO en DSO. Met name grote gemeenten hebben hoge kosten omdat ze grote, dure locaties nodig hebben als centrale tellocatie. De kosten voor de tellocatie worden behandeld in het hoofdstuk 5.

Door deze inzichten te combineren, komen wij op de volgende **gemiddelde** uurtarieven voor het tellen van stemmen. We nemen dus een kostenpost voor de vergoeding, opleiding en overige kosten.

Tabel 4.5 Gemiddelde vergoedingen per uur op landelijk niveau

Tarief	€ per uur
Vergoeding teller	€ 6,98
Opleidingskosten	€ 5,58
Overige kosten	€ 1,40
Totale kosten	€ 13,96

We hebben opgehaald dat de vergoedingsstructuur sterk kan verschillen per gemeente. Sommige gemeenten betalen een hogere vergoeding, of zetten ambtenaren in die een veel hoger bedrag per uur kosten. In de gevoeligheidsanalyse rekenen wij ook een aantal andere tarieven door, om de gevoeligheid van deze aanname te toetsen.

Raming telkosten per gemeente in het nul alternatief

Deze bouwstenen geven ons de mogelijkheid om de personele kosten voor het tellen van de stembiljetten in het nul alternatief te ramen. Hierbij nemen wij aan dat de verdeling CSO of DSO gemeenten gelijk blijft zoals die was tijdens de EP verkiezingen in 2024. Tabel 4.6 geeft de gemiddelde van alle gemeenten per verkiezing weer, en een aantal specifieke gemeenten ter validiteitscheck. Ter referentie, uit onze analyse komt naar voren dat het tellen van één stembiljet op lijst- en kandidaatsniveau €0,30 cent kost en op lijst- of kandidaatsniveau €0,22.

Tabel 4.6 Raming personele kosten “zuiver” tellen in het nul alternatief per soort verkiezingen

	EP	TK	PS/WS	GR
Landelijk	€ 1,700,000	€ 2,900,000	€ 4,050,000	€ 1,850,000
Almere	€ 21.343	€ 35.933	€ 51.878	€ 23.566
Amsterdam	€ 81.768	€ 137.667	€ 198.755	€ 90.285
Breda	€ 19.445	€ 32.738	€ 47.265	€ 21.470
Hulst	€ 2,166	€ 3,646	€ 5,264	€ 2,391
Roerdalen	€ 1.688	€ 2.842	€ 4.104	€ 1.864
Zwolle	€ 13.903	€ 23.408	€ 33.794	€ 15.351

5 Beleidsalternatieven

In dit hoofdstuk worden de kosten en baten die zich voordoen in de beleidsalternatieven beschreven. Dit hoofdstuk bestaat uit vier delen:

1. Beschrijving en kwantificering van de (gemiddelde) kosten voor één stemmenteller en de prestaties van één stemmenteller, volgens de uitgangspunten van de Deskundigengroep;
2. De opgehaalde bevindingen uit literatuurstudie, het burgerpanel en de verdiepende interviews omtrent de invloed van een elektronische stemmenteller op de waarborgen, de cyberveiligheid en het vertrouwen in het telproces;
3. De toepassing van deze uitgangspunten in de verschillende beleidsalternatieven. Dit presenteren wij in een overzichtstabel met daarin de meerkosten en meer-baten van alle beleidsalternatieven ten opzichte van het nul alternatief;
4. Afsluitend rekenen wij een variant door waarin gebruik wordt gemaakt van de Noorse variant van een stemmenteller, met bijpassende kosten en prestaties.

5.1 Kosten en prestaties één stemmenteller: Deskundigengroep

In de basisanalyse behandelen wij een “Nederlandse” variant van een stemmenteller, gebaseerd op het onderzoek van ATOS uit 2017. In het onderzoek van ATOS uit 2017, dat in opdracht van het ministerie van BZK is uitgevoerd, zijn verschillende marktpartijen beoordeeld als leverancier van stemmentellers. Zij geven inschattingen over de haalbaarheid van een elektronische stemmenteller, met inschatting van kosten, prestaties en veiligheid.

Telsnelheden

Figuur 5.1 geeft de verschillende telsnelheden weer, met daarbij aangegeven of de marktpartij ook een prijsindicatie geeft of niet. De snelheden variëren sterk, afhankelijk van grootte van de teller en marktpartij.

Tabel 5.1 Prestaties stemmentellers in stembiljetten per uur ATOS 2017

Partij en model		Telsnelheid in stembiljetten per uur	Kosteninformatie beschikbaar?
Marktpartij A	Tafelmodel	900	Nee
	Kleinste scanner	1.200 – 3.400	
	Grootste scanner	10.600 – 46.800	
Marktpartij B	Nvt	Geen opgave mogelijk	Nee
Marktpartij C	Standaard scanner, A4	2640	Ja
Marktpartij D	Geen toelichting gegeven	1800	Ja

In de basisanalyse van deze variant van de MKBA rekenen we met een gemiddelde telsnelheid van 2.640 stembiljetten per uur voor marktpartij C. Dit cijfer omvat alleen de pure telsnelheid, niet het in- en uitladen van het apparaat, en is beduidend sneller dan de handmatige telsnelheid in het nul alternatief. We hebben ervoor gekozen om niet te rekenen met de prestaties van marktpartijen A en B, omdat zij geen prijsindicatie geven. Marktpartij D geeft wel een prijsindicatie, maar er is vaak een verschil in de beoordeling van ATOS en de

inschattingen van deze marktpartij, waardoor we de opgegeven inschattingen als minder betrouwbaar beschouwen.

Marktpartij C geeft aan dat het gereedmaken van de machine voor een verkiezingsdag 15 minuten kost exclusief de tijd voor het transport vanuit de veilige opslag. Een beperkte software-update duurt eveneens 15 minuten, terwijl een volledige update ongeveer een uur in beslag neemt. Daarnaast geeft marktpartij C aan dat er 110 stemmen in de invoerbak passen. Om rekening te houden met deze tijdsbestedingen, en het aaneengesloten gebruik van een telmachine op één dag niet te overschatten, gaan wij er vanuit dat de telmachine op een CSO dag 8 uur wordt gebruikt en op een DSO dag zo lang als nodig om alle stemmen uit de stembus te kunnen tellen. Deze 8 uur bestaat dus uit zuivere teltijd en staat los van administratieve handelingen, opstarten of transport. In onze berekeningen nemen wij aan dat twee opgeleide ambtenaren van de gemeente de telmachine bedienen.

Omvang en gewicht

Volgens marktpartij C zal de stemmenteller 152 kg wegen, exclusief accessoires zoals het aanraakscherm, de noodstroomvoorziening en het toetsenbord. Inclusief transportbehuizing weegt de machine 167 kg.

Desalniettemin kan het gebruik van de elektronische stemmenteller zorgen voor een reductie van de benodigde ruimte op de tellocaties. Het huidige stembiljet is erg groot, waardoor het uitvouwen en sorteren van de stembiljetten per teltafel een grote ruimtebehoefte met zich meebrengt. Deze behoefte zal ingeperkt worden in het nul alternatief, omdat het nieuwe stembiljet kleiner is. Desalniettemin kan een telmachine een hele teltafel vervangen, wat zeker bij een grote hoeveelheid teltafels tot een algehele reductie van ruimtebehoefte kan leiden. Op basis van de gevoerde gesprekken en de validatiesessie ramen wij deze reductie op 10% van de ruimtebehoefte op de CSO-locaties. Dit percentage wordt toegepast om de gemiddelde CSO-tellocatiekosten per stem volgend uit het kostenonderzoek van SIRA en Ecorys.

Er zal met het nieuwe stembiljet al een slag gemaakt worden namelijk, en er moet voldoende ruimte blijven voor handmatige hertellingen. Op de DSO-locaties (die vaak 1 stembureau zijn) ramen wij geen reductie in ruimtebehoefte.

Nauwkeurigheid

ATOS heeft in de marktconsultatie een aantal duidelijke vereisten gedefinieerd omtrent nauwkeurigheid. Zo mag geen enkele stem foutief worden geteld en mag maximaal 1% van de stembiljetten onterecht als ongeldig worden gemarkeerd. Ongeldig gemarkeerde stemmen worden gescheiden van de geldig gemarkeerde stemmen en handmatig gecontroleerd. Bijvoorbeeld, als er 1000 stembiljetten geteld zijn moeten alle correct ingevulde stembiljetten juist geteld zijn en mogen er maximaal 10 onterecht gemarkeerde stembiljetten eigenlijk wel geldig zijn ingevuld.

Uit het onderzoek blijkt dat deze eisen slechts deels haalbaar zijn volgens de marktpartijen. Marktpartij C acht het haalbaar dat maximaal 1% van de biljetten als ongeldig wordt gemarkeerd, maar benadrukt dat hiervoor tests met zowel gevouwen als niet-gevouwen stembiljetten noodzakelijk zijn. Het volledig uitsluiten van fouten bij het herkennen van stemmen is alleen onder perfecte condities mogelijk, maar niet in de praktijk.

Kosten

Aanschaf telmachines

De kosten voor de aanschaf van de telmachines zijn gebaseerd op de kosten die zijn opgenomen in het ATOS rapport voor de situatie waarin de stemmenteller landelijk wordt ingezet. De kosten in het rapport variëren tussen de € 6.600 en de € 13.200. Voor deze berekening is uitgegaan van een gemiddelde waarde. Daarnaast is een indexering toegepast om te corrigeren naar het huidige prijsniveau in 2024 ten opzichte van de gegevens uit 2017. De hoogte van deze indexatie bedraagt 25,4% en is gebaseerd op de consumentenprijsindex zoals gepubliceerd door het CBS. Op basis van deze uitgangspunten zijn we uitgegaan van een kostenpost per stemmenteller van € 13.800.

Naast de aanschaf zijn er ook kosten opgenomen voor het onderhoud van de apparaten. Deze kosten zijn in het ATOS-rapport geschat op € 500 per apparaat per verkiezing. Met de indexatie van 25,4% komen de onderhoudskosten op € 630. Dit omvat alle kosten voor software updates, onderhoud en reparaties om de apparaten minimaal 8 jaar te kunnen gebruiken.

In het ATOS rapport staan uitgangspunten opgenomen voor de benodigde software voor de telmachines. De totaalprijs van €13.800 per telmachine wordt daarom aangenomen als zijnde inclusief software ontwikkeling. De Rijksoverheid of gemeenten hoeven dus geen aanvullende kosten meer te maken ten behoeve van software.

We rekenen met dezelfde stukprijs van een telmachine in alle alternatieven. Wel maken we de kanttekening dat omdat de softwareontwikkeling voor deze telmachines een vaste kostenpost betreft, het plausibel aan te nemen dat de stukprijs van een elektronische telmachine afneemt naarmate de afname toeneemt. Daarnaast is de ontwikkeling van software anno 2025 een stuk geavanceerder dan ten tijde van het ATOS-rapport. Het ATOS-rapport biedt geen eenduidige handvaten om deze schaalvoordelen of softwareveranderingen te becijferen, maar blijft de best beschikbare bron aangaande een inschatting van de kostprijs en prestaties van een elektronische telmachine.

Opleidingskosten personeel

Om de stemmenteller te kunnen bedienen moeten mensen worden opgeleid. Dit is vergelijkbaar met de huidige situatie waarin de stemmentellers ook, vaak via e-learning, een training krijgen in de telmethode. Op basis van de huidige opleidingen en de verwachtingen van het gebruik van de stemmenteller, zijn we ervan uitgegaan dat elke persoon die betrokken is bij de bediening van de stemmenteller, 2 personen per apparaat, een (online) training volgt van 2 uur. Omdat het ambtenaren betreft waarvoor we een gemiddeld uurtarief hanteren van € 61/uur komen de kosten op € 240 per apparaat per verkiezing. Naar mate de apparaten vaker door dezelfde personen worden gebruikt, zouden deze kosten enigszins kunnen dalen. Omdat het echter reëel is dat tussen verkiezingen regelmatig ook nieuwe personen deelnemen, nemen wij aan dat 100% van de personen die telt een opleiding volgt.

We hebben geen specifieke kosten berekend voor het beschikbaar stellen van de opleiding. Omdat dit landelijk gelijk is, is de aanname dat dit op landelijk niveau beschikbaar wordt gesteld en de kosten centraal worden gedragen. In de praktijk kunnen hier natuurlijk andere keuzen worden gemaakt, waardoor gemeenten hiervoor ook aanvullende kosten kunnen krijgen.

Aanpassen van procedures, inclusief checks and balances

We hebben in het onderzoek geen additionele kosten berekend voor het aanpassen van procedures. Op basis van het onderzoek "Kosten verkiezingen 2023 en 2024"³¹ is duidelijk dat gemeenten nu vaak al bij elke verkiezingen de geldende procedures nalopen en bijwerken. Hiermee zullen de kosten hiervoor al zijn meegenomen. Wel is eenmalig een hogere kostenpost te verwachten bij de invoering wanneer dit voor alle gemeenten nieuw is, maar voor de structurele kosten verwachten we geen significante verandering van de kosten.

Bediening

Wij nemen aan dat elke telmachine wordt bediend door twee daarvoor opgeleide gemeentelijke ambtenaren, die gemiddeld € 61 per uur kosten³²

Transport en opslag

Een deel van de gemeenten zal binnen de eigen faciliteiten een ruimte hebben die voldoet of deze kunnen creëren. In dit laatste geval geeft dit met name eenmalige kosten. Hoe hoog deze zijn, is niet vast te stellen. Bij de meeste gemeenten hoeft de ruimte echter niet zo groot te zijn (omdat ze maar 1 of 2 apparaten hebben) en zijn daarmee de kosten ook beperkt. Zeker de structurele kosten.

Het betreft hier alleen het transport van de stemmentellers van de opslag naar de tellocatie en weer terug. Het transport van andere materialen vindt nu ook al plaats, waardoor dit geen onderscheidende kostenpost is. Geen van de transportkosten uit het kostenonderzoek verkiezingen zijn specifiek genoeg om inzicht te krijgen van de kosten voor deze exacte situatie.

Omdat het echter in de meeste gevallen om een relatief kort transport gaat (binnen de gemeentegrenzen) en ook beperkt in omvang (1 apparaat in de meeste gevallen) nemen wij een maximum stelpost van € 200 per apparaat per verkiezing voor opslag en transport. Inclusief de benodigde beveiliging. Alleen bij de G4 waar het aantal apparaten duidelijk hoger is, zullen de kosten wat hoger worden.

5.2 Vertrouwen en waarborgen verkiezingsproces

Voor deze MKBA is eind 2024 gebruik gemaakt van een burgerpanel, uitgevoerd door Kien Onderzoek en in opdracht van het onderzoeksteam. Dit panel omvatte een representatieve steekproef van Nederlanders van 18 jaar en ouder, verdeeld naar geslacht, leeftijd, gezinssituatie, arbeidsparticipatie, opleiding en regio. Het onderzoek is uitgevoerd volgens de richtlijnen van ISO 20252 (marktonderzoek). Het betrouwbaarheidsniveau is 95%, met een maximale afwijking van 4,3%. Dit betekent dat de resultaten maximaal 4,3% kunnen afwijken van de werkelijke situatie, als alle Nederlanders in de doelgroep zouden zijn ondervraagd.

De vragen aan het burgerpanel richtten zich op het vertrouwen in het telproces, de waarborgen van het verkiezingsproces en cybersecurity aspecten, allemaal in de context van de elektronische stemmenteller, alle vragen en uitkomsten uit het burgerpanel zijn gepresenteerd in

³¹ Kosten verkiezingen 2023 en 2024", Sira Consulting in opdracht van het ministerie van BZK, maart 2025.

³² CAO Gemeentes, Schaal 10 productieve uren. 2024: €61

Bijlage III. In dit hoofdstuk wordt de invloed van een elektronische telmachine op het vertrouwen van de burger in het telproces en de waarborgen beschreven.

Vertrouwen in het telproces

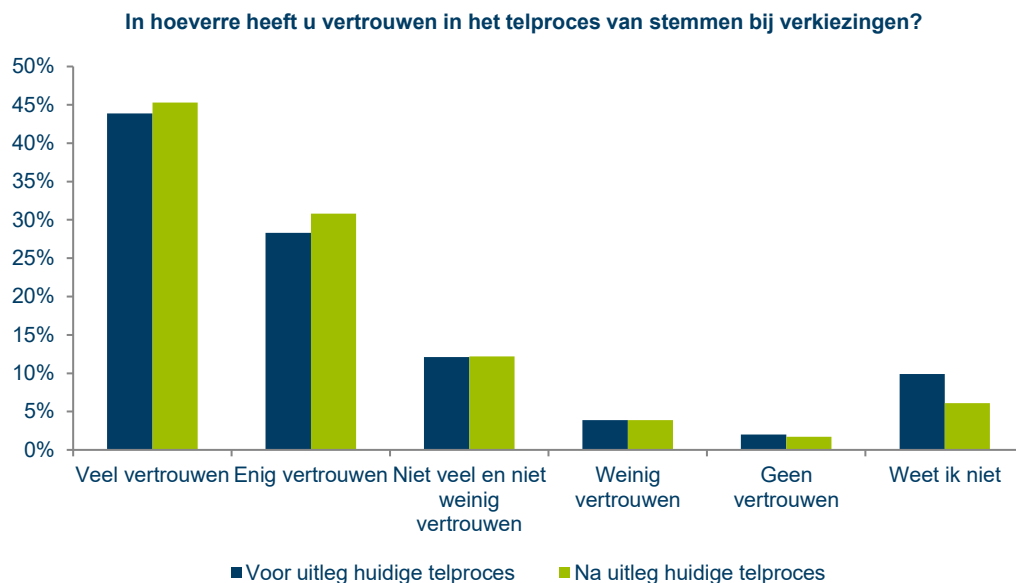
In een onderzoek van de Radboud Universiteit Nijmegen werd het verkeerd handmatig tellen van stemmen door respondenten genoemd als één van de redenen waarom zij denken dat de verkiezingen niet eerlijk zijn verlopen.³³ Hierbij maken respondenten zich met name zorgen of het handmatige tellen in de stembureaus wel goed is verlopen, en vragen zij zich af hoe het kon dat de uitslag van de verkiezingen al zo vroeg in de avond bekend was, terwijl er nog veel stemmen geteld moesten worden. Een aantal respondenten vraagt zich ook af waarom er zo'n groot verschil was tussen de exitpolls en de uiteindelijke uitslag van de verkiezingen, wat volgens hen suggereert dat er fraude is gepleegd. Dit geeft dus enerzijds aan dat er wantrouwen bestaat over het telproces, maar ook dat een deel van de bevolking niet goed het verschil weet tussen een uitslag en een exitpoll. Exitpolls zijn gebaseerd op voorlopige tellingen die door gemeenten om 21.00h worden doorgegeven aan het ANP en de zogeheten 'schaduw-verkiezing' die wordt gehouden door Ipsos I&O. Deze bieden dus geen inzicht in de daadwerkelijke verkiezingsuitslag, maar zijn wel een relatief betrouwbare voorspelling. Ondanks dat het wantrouwen van burgers ongegrond kan zijn, blijft de perceptie van burgers belangrijk. Om deze perceptie van burgers inzichtelijk te maken hebben wij een burgerpanel bevestigd. De precieze resultaten van het burgerpanel en de gestelde vragen zijn te vinden in Bijlage III, inclusief een beschrijving van de opbouw en representativiteit van het panel.

Vertrouwen in het huidige telproces

Om het vertrouwen in het gebruik van een elektronische telmachine in perspectief te kunnen plaatsen, vroegen wij de respondenten ten eerste in hoeverre zij het huidige telproces vertrouwen.

In de vragenlijst vragen wij na een korte toelichting van hoe het telproces in zijn werk gaat, nog een keer in hoeverre er vertrouwen is in het telproces. *“Alle stemmen worden met de hand geteld tijdens verkiezingen. Vrijwilligers en medewerkers van de gemeente doen dit. Om zeker te weten dat alle stemmen worden geteld, vergelijken ze het aantal getelde stemmen altijd met het aantal ingeleverde stempassen, volmachtsbewijzen en kiezerspassen”*. Zoals weergegeven in Figuur 5.1, zorgt deze toelichting voor een lichte verschuiving van 'niet weten' naar het hebben van enig of veel vertrouwen in het telproces.

³³ Radboud Universiteit Nijmegen (2021). Vertrouwen in eerlijke verkiezingen - een verkenning van de publieke opinie.

Figuur 5.1 Vertrouwen burgerpanel in het telproces

Uit de resultaten blijkt dat 72% van de ondervraagden enigszins of veel vertrouwen heeft in het huidige telproces van stemmen bij verkiezingen. In totaal geeft 6% aan weinig tot geen vertrouwen te hebben in het huidige telproces.

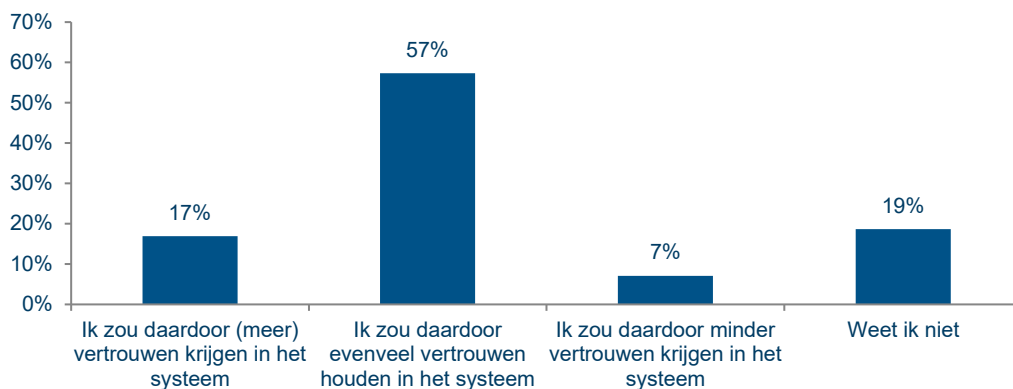
- Voor de groep die enigszins of veel vertrouwen heeft, speelt het feit dat stemmen twee keer worden geteld een belangrijke rol in het vertrouwen. Daarnaast wordt benadrukt dat het openbaar maken van het tellen, zodat burgers kunnen meekijken, het vertrouwen in het telproces vergroot.
- Respondenten die neutraal staan tegenover het proces (12%) benadrukken dat het nog steeds een mensenwerk blijft.
- Degenen die weinig tot geen vertrouwen hebben (5%) wijzen op de mogelijkheid van fraude, het hogere foutpercentage bij mensen in vergelijking met robots, en de kans op manipulatie door individuen. Opvallend is ook dat deze groep ook na de uitleg niet meer vertrouwen krijgt in het telproces.

Vertrouwen bij uitloop van het telproces

Bij enkele gemeenten leeft de vrees dat er vertragingen kunnen voorkomen in de toekomst met betrekking tot het telproces. Hiervoor hebben wij het burgerpanel voorgelegd wat dit zou betekenen voor hun vertrouwen in het telproces.

Figuur 5.2 Vertrouwen uitlopen telproces burgerpanel

Stel dat u in het nieuws hoort dat het tellen van de stemmen in grote gemeenten langer duurt dan van tevoren wordt verwacht, waardoor het officiële telproces vertraging oploopt. In hoeverre zou dit invloed hebben op uw vertrouwen in het telproces?



Uit de resultaten blijkt dat 17% van de ondervraagden (meer) vertrouwen zou krijgen in het systeem. Minder dan 60% heeft een neutrale houding, terwijl 7% van de ondervraagden minder vertrouwen zou krijgen.

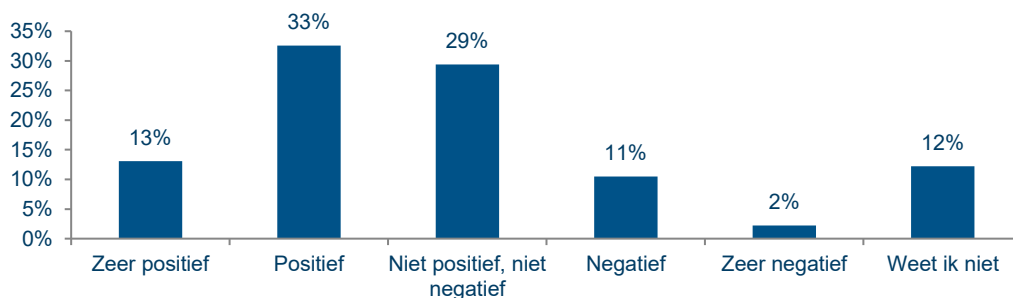
- Voor de groep die (meer) vertrouwen zou krijgen (17%) wordt aangegeven dat dit niet onlogisch is dat wanneer er fouten zijn gemaakt er opnieuw geteld wordt en de respondenten geven ook aan dat ze er hierdoor ervan uitgaan dat er secuur wordt gewerkt.
- Respondenten die evenveel vertrouwen zouden houden (57%) geven aan dat een vertraging nu eenmaal 'kan gebeuren'. Verder wordt het handmatig tellen van stemmen erkend als mensenwerk, waarbij fouten of vertragingen kunnen voorkomen.
- Degenen die minder vertrouwen krijgen (7%) noemen dat ze het vreemd vinden dat er vertragingen zouden kunnen voorkomen en vragen zich af waarom het langer duurt.

Vertrouwen in elektronisch tellen

Vervolgens leggen wij aan het burgerpanel voor dat het mogelijk is om gebruik te maken van een elektronische stemmenteller, waarmee de uitgebrachte stemmen sneller en nauwkeurig opgeteld kunnen worden dan wanneer men dit handmatig doet. Hierbij wordt expliciet vermeld dat het stemmen zelf nog steeds via hetzelfde papieren stembiljet verloopt.

Figuur 5.3 Peiling gebruik elektronische telmachine burgerpanel

Hoe staat u tegenover het gebruik van deze technologie om het telproces te verbeteren?



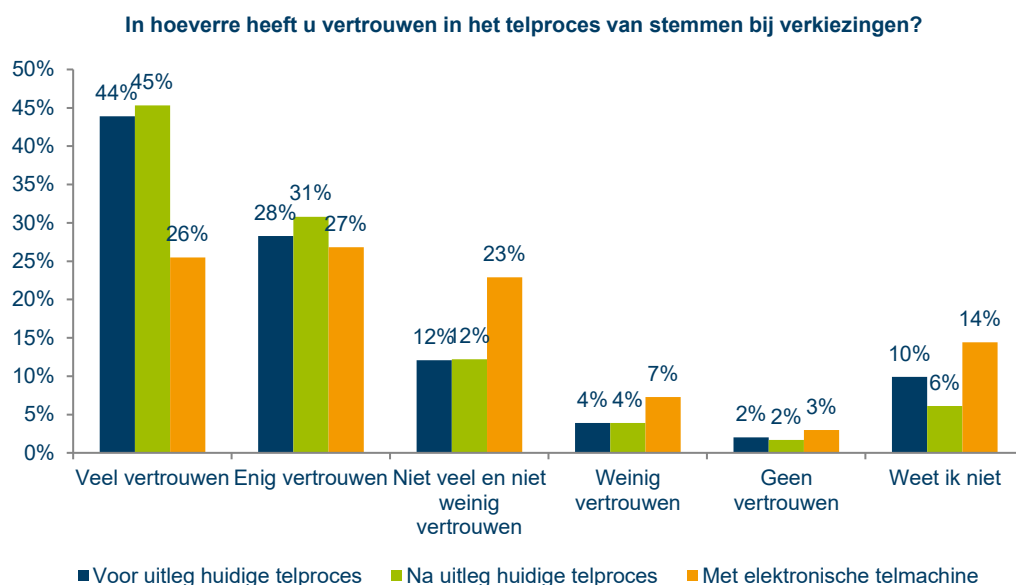
Uit de resultaten blijkt dat ongeveer 46% van de ondervraagden positief tot zeer positief staat tegenover het gebruik van de telmachine tijdens verkiezingen. Bijna 30% heeft een neutrale houding (positief noch negatief), terwijl iets minder dan 15% van de ondervraagden negatief tot zeer negatief tegenover het gebruik van de telmachine staat.

- Voor de groep die positief tot zeer positief staat tegenover de technologie (45%) wordt vooral de verwachte hogere telsnelheid als positief ervaren, evenals de verwachting dat er minder fouten gemaakt zullen worden.
- Respondenten die neutraal tegenover de technologie staan (30%) geven aan dat hoewel technologie zorgt voor meer snelheid en precisie, er nog steeds sterke twijfels bestaan over de hackgevoeligheid, betrouwbaarheid en controle. "Het is lastig een balans te vinden tussen efficiëntie & nauwkeurigheid en transparantie & het waarborgen van anonimiteit, dus ik ben er niet helemaal uit."
- Degenen die negatief tot zeer negatief staan tegenover technologie (13%) noemen zorgen over manipulatie, fraude en het risico op hacken.

Vertrouwen in het elektronische telproces

Wanneer het burgerpanel nogmaals bevraagd wordt naar hun vertrouwen in het telproces, maar dan als er gebruik gemaakt wordt van een elektronische telmachine, wordt het volgende patroon zichtbaar.

Figuur 5.4 Vertrouwen burgerpanel huidige telproces en elektronisch telproces



We zien een afname in de hoeveelheid respondenten die veel vertrouwen hebben in het telproces. Uit de resultaten blijkt dat nog 51% van de ondervraagden enig of veel vertrouwen heeft in het elektronische telproces van stemmen bij verkiezingen. 23% heeft een neutrale houding (niet veel, maar ook niet weinig), terwijl iets meer dan 10% van de ondervraagden weinig tot geen vertrouwen heeft in het elektronische telproces. Dit is een toename in vergelijking tot het huidige telproces.

- Voor de groep die enigszins of veel vertrouwen heeft (51%) blijkt uit de reacties dat zij vertrouwen hebben in de betrouwbaarheid en efficiëntie van telmachines, mits deze goed

getest, gecontroleerd en beveiligd zijn. Ze waarderen de snelheid en nauwkeurigheid van technologie, maar blijven waakzaam voor mogelijke fouten, fraude of hacking.

- Respondenten die neutraal staan tegenover het elektronische telproces (23%) geven aan bezorgd te zijn over de kwetsbaarheid van telmachines voor fouten, storingen en hacking, ondanks het algemeen begrip dat technologie efficiënt kan zijn. Ze hechten veel waarde aan controles, transparantie en dubbele checks om de betrouwbaarheid te waarborgen.
- Degenen die weinig tot geen vertrouwen hebben in het elektronische telproces (10%) delen een breed gedeelde zorg over de betrouwbaarheid en beveiliging van telmachines. Ze maken zich zorgen over mogelijke fraude, manipulatie, hacken en fouten die onopgemerkt blijven. Er is een voorkeur voor handmatige tellingen vanwege het gevoel dat dit transparanter is en minder gevoelig voor manipulatie. Veel respondenten benadrukken de noodzaak van aanvullende controles, zowel handmatig als digitaal, om vertrouwen te waarborgen.

Conclusie vertrouwen

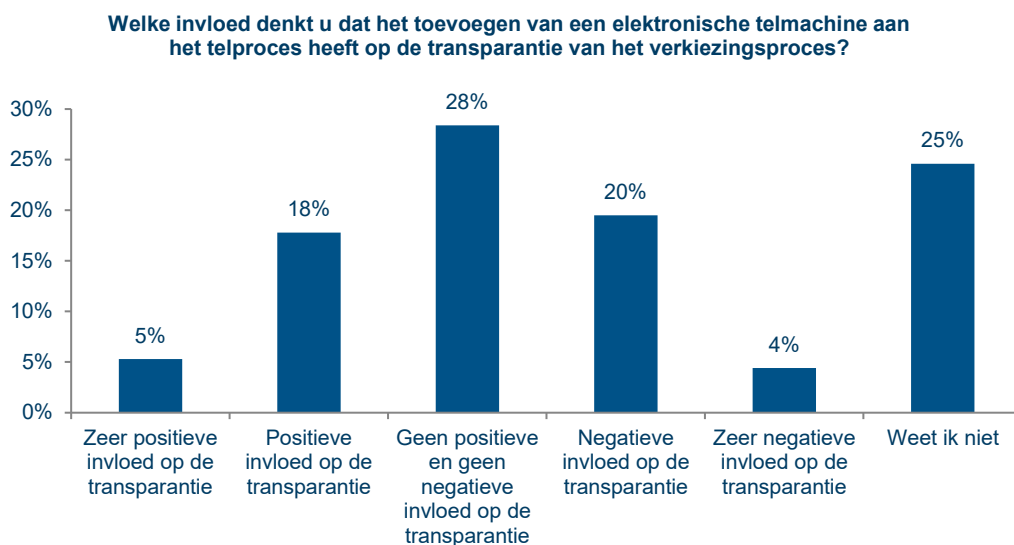
Op basis van deze opgehaalde informatie, concluderen wij dat het gebruik van elektronische telmachines op nationaal niveau niet zal leiden tot een toename in vertrouwen in het telproces, maar vooral in een afname. Het is zichtbaar dat 13% van de respondenten negatief aankijkt tegen het gebruik van een elektronische telmachine, en dat het algehele vertrouwen in het telproces afneemt als er wel gebruik wordt gemaakt van een telmachine. Hierbij wordt opgemerkt dat het gebruik van een elektronische telmachine *naast* een volledige handmatige telling niet is uitgevraagd, waardoor wij niet kunnen uitsluiten dat deze opstelling niet leidt tot een afname van het vertrouwen in de verkiezingen.

Transparantie

Op dit moment kunnen burgers fysiek meekijken terwijl de stemmen worden geteld, waardoor het telproces op locatie transparant is. De stemmen worden handmatig geteld en de resultaten worden gepubliceerd op het niveau van het stembureau. Hierdoor kunnen burgers thuis controleren of hun stem correct is geteld, als ze een zeldzame of afwijkende stem hebben uitgebracht.

Burgers kunnen ook meekijken wanneer een telmachine de stemmen telt, maar in dit geval is het lastig voor de burger om te controleren of de telling correct verloopt. Een stapel telbiljetten die in een teller wordt gestopt is immers een grotere 'black box' dan een groep tellers die de stembiljetten sorteert. Zelfs wanneer de broncode openbaar beschikbaar wordt gemaakt met opensourcelicentie, kan het merendeel van de Nederlandse bevolking de werking van de broncode niet beoordelen, waardoor een groot deel van het proces voor hen ondoorzichtig blijft. Open-sourcesoftware maakt het telproces wel transparanter voor burgers met verregaande IT-kennis, maar voor de gemiddelde burger blijft er een mate van onzekerheid over de transparantie van de machine bestaan.

In het burgerpanel is ook een vraag opgenomen over de transparantie van het verkiezingsproces wanneer er gebruik wordt gemaakt van een elektronische telmachine.

Figuur 5.5 Transparantie burgerpanel elektronisch tellen

Uit de resultaten blijkt dat 23% van de ondervraagden denkt dat het toevoegen van de elektronische telmachine een positief tot zeer positieve invloed heeft op de transparantie. 28% denkt dat het een neutrale invloed heeft (positief noch negatief), terwijl 24% denkt dat het een negatieve tot zeer negatieve invloed heeft op de transparantie.

- Voor de groep die positief tot zeer positief denkt (23%) wordt vaak de 'dubbele' controle genoemd, zowel menselijk als machinaal tellen, evenals het feit dat er geen menselijke fouten meer kunnen worden gemaakt.
- Respondenten in de neutrale groep (28%) hebben twijfels over de transparantie en controleerbaarheid van het stemproces, zowel bij handmatig tellen als bij het gebruik van telmachines. Er is een algemene consensus dat er, ongeacht de methode, voldoende controle en toezicht nodig is om vertrouwen in de uitslagen te waarborgen.
- Degenen die denken dat het een negatieve tot zeer negatieve invloed heeft (25%) geloven dat het gebruik van telmachines de transparantie en controleerbaarheid van het stemproces aanzienlijk vermindert, omdat burgers moeilijk kunnen volgen wat er gebeurt en de technologie moeilijker te controleren is. Er is een wijdverspreid wantrouwen tegenover elektronische systemen, waarbij veel mensen twijfelen aan de veiligheid, de mogelijkheid van manipulatie en de afwezigheid van externe controle.

Conclusie transparantie

Het elektronisch tellen van stemmen leidt in alle gevallen tot een vermindering van transparantie in het telproces. Wanneer er ook een handmatige telling plaatsvindt en de elektronische telling alleen een hertelling of een specificatie betreft (op kandidaatsniveau na een telling op lijstniveau bijvoorbeeld), zal de transparantie ook verslechteren, het zal alleen de integriteit niet doen verminderen.

Controleerbaarheid

Het uitgangspunt van het elektronisch tellen is dat papieren stembiljetten leidend blijven. Volgens gesproken experts (onderdeel van het onderzoeksteam, expertise van de Kiesraad en VNG en ethische hackers) is dit een belangrijke voorwaarde om het telproces controleerbaar te houden.

Zolang papieren stembiljetten worden gebruikt en bij een hertelling leidend zijn ten opzichte van de elektronische telling, zal de theoretische controleerbaarheid van de verkiezingen niet onder druk komen te staan. Grondige steekproeven zijn nodig als controlemiddel en kunnen aanleiding zijn voor een hertelling. Die moet met het papieren stembiljet gebeuren. Als er geen steekproeven plaatsvinden of geen andere manieren zijn om te beoordelen of het telproces correct is verlopen, zal de controleerbaarheid alsnog afnemen.

Integriteit

Integriteit is als waarborg van belang vanwege de risico's van mogelijke hacking of manipulatie. Dit lijkt aan de voorkant een van de grotere mogelijke risico's van een elektronische telmachine. Daarom wordt dit aspect in deze MKBA zorgvuldig beschouwd en meegenomen bij de beoordeling van kosten, baten en activiteiten.

De afhankelijkheid van apparatuur vormt een extra risico voor de telmachines. Bij grootschalige technische mankementen is het noodzakelijk om dit risico af te dekken met een reservepool van vrijwilligers die groot genoeg is om de telling handmatig uit te voeren. Dit brengt extra kosten met zich mee. Als dit niet gebeurt, zal de integriteit van het proces worden verzwakt. Daarnaast tonen onregelmatigheden, zoals een fout bij biljetten die verkeerd werden geregistreerd in New Hampshire, Verenigde Staten, aan dat ook normaal functionerende machines fouten kunnen maken door externe factoren.³⁴

In Windham, New Hampshire, leidde de verkiezing van 2020 tot opschudding nadat een handmatige hertelling verschillen aan het licht bracht met de elektronische telling. Een fout bij het vouwen van stembiljetten zorgde ervoor dat telmachines verkeerd telden, wat vooral invloed had op één kandidaat. Een onafhankelijke audit, uitgevoerd door drie deskundigen, bevestigde dat er geen bewijs was van fraude, maar enkel een technisch probleem met een vouwmachine, waardoor de telmachine telfouten maakte. Toch zorgde dit voor ophef en wakkerde deze ophef het gevoel van manipulatie aan.

Cybersecurity

Telmachines zijn kwetsbaar voor manipulatie, het is ingewikkeld, maar wel degelijk mogelijk en realistisch dat telmachines gemanipuleerd worden. Deze vormen van hacking en manipulatie kunnen de integriteit van het verkiezingsproces aantasten.

- **Manipulatie van hardware:** Het vervangen van chips in telmachines kan volledige controle over de machine geven^{35 36}, technici zouden bijvoorbeeld chips kunnen vervangen als onderdeel van onderhoud. Daarnaast kunnen kwaadwillenden proberen de chips te vervangen wanneer de opslag van de machines niet beveiligd is. Dit soort manipulatie kan de verkiezingsuitslag beïnvloeden, vooral in grote steden waar een klein aantal gemanipuleerde machines al zetels kan verschuiven.
- **Beveiliging van opslag:** In het verleden zijn er gevallen geweest waarin de opslag van stemmachines slecht bleek beveiligd, zoals in Rotterdam³⁷ waar 400 apparaten toegankelijk waren in een loods. Dit verhoogt het risico op de mogelijkheid van manipulatie van hardware.

³⁴ [What went wrong with the New Hampshire Windham vote count](#)

³⁵ [Defcon voting village](#)

³⁶ [Hackers nemen het op tegen stemcomputers \(en winnen\)](#)

³⁷ [Creatief met stemcomputers | de Volkskrant](#)

- **“Verlate” manipulatie van telmachines:** Hackers kunnen apparaten manipuleren door eerst een steekproef van biljetten correct te scannen en vervolgens pas de telling aan te passen, waardoor certificeringstests omzeild kunnen worden. Dit is een voorbeeld van hoe audits theoretisch omzeild kunnen worden en de telling kan worden gemanipuleerd zonder dat dit aan het licht komt.
- **Fraude:** Het is gemakkelijker om te frauderen wanneer er een niet-transparant component in het telproces zit. Lessen uit het verleden leren dat hier al sprake van is geweest bij de stemcomputer, waar fraude uiteindelijk wel is opgemerkt.³⁸

Open-Source Software

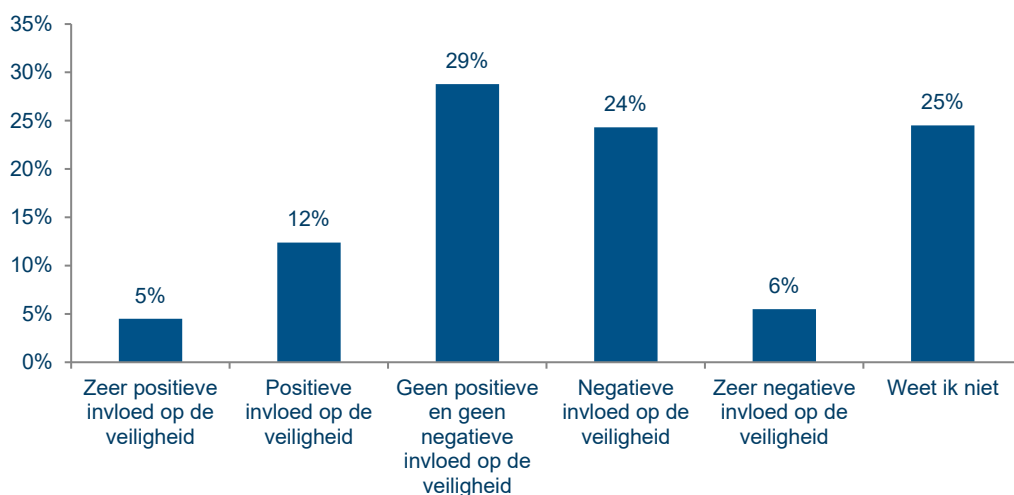
Open-source software vergroot de transparantie doordat het mogelijk maakt de software te controleren op kwetsbaarheden en feedback te leveren, door bijvoorbeeld ethische hackers. Hoewel de gemiddelde burger geen programmeervaardigheden heeft en het proces voor hen wellicht niet transparanter aanvoelt, zou de transparantie aanzienlijk in het geding komen als de software niet open-source is. Hierom is het beleid van de Digitale Overheid dat overheidssoftware zoveel mogelijk open-source moet zijn, tenzij er goede redenen zijn om hiervan af te wijken.³⁹

Vertrouwen van burgers ten aanzien van veiligheid van de verkiezingen

In het volgende figuur worden de bevindingen van het burgerpanel ten aanzien van het vertrouwen in de veiligheid van verkiezingen getoond wanneer men gebruik maakt van elektronische telmachines.

Figuur 5.6 Veiligheid burgerpanel elektronisch tellen

Welke invloed denkt u dat het toevoegen van een elektronische telmachine aan het telproces heeft op de veiligheid van het verkiezingsproces?



Uit de resultaten van het burgerpanel blijkt dat 17% van de ondervraagden denkt dat het toevoegen van de elektronische telmachine een positief tot zeer positieve invloed heeft op de veiligheid. 29% denkt dat het een neutrale invloed heeft (positief noch negatief), terwijl 30% denkt dat het een negatieve tot zeer negatieve invloed heeft op de veiligheid.

- Voor de groep die positief tot zeer positief denkt (17%) blijkt uit de reacties dat er vertrouwen is in de telmachine, mits deze goed beveiligd is en offline functioneert. Mensen zien

³⁸ [Veroordeling voor gesjoemel stemcomputer | de Volkskrant](#)

³⁹ [Beleid Opensourcewerken - Digitale Overheid](#)

voordelen zoals snelheid, nauwkeurigheid en minder menselijke fouten, maar benadrukken dat strikte beveiliging en controle essentieel blijven om fraude en manipulatie te voorkomen.

- Respondenten die een neutrale houding hebben (29%) erkennen zowel de risico's van handmatig als elektronisch stemmen, waarbij cybersecurity een belangrijk aandachtspunt is. Er is een brede verwachting dat elektronische systemen standalone, goed beveiligd en grondig getest moeten zijn om vertrouwen te behouden, maar er blijft enige onzekerheid en scepsis bestaan.
- Degenen die denken dat het een negatieve tot zeer negatieve invloed heeft (30%) uiten sterke bezorgdheid over de kwetsbaarheid van elektronische systemen voor hacking, manipulatie en cybercriminaliteit. Ze benadrukken dat alle technologie inherent risico's met zich meebrengt, en daarom wordt handmatig tellen vaak als veiliger en betrouwbaarder gezien, ondanks de mogelijkheid van menselijke fouten.

Hierbij moet worden opgemerkt dat deze bevindingen gaan om de beeldvorming van het gebruik van elektronische telmachines. De vraagstelling geeft inzicht in hoe de gemiddelde burger gevoelsmatig aankijkt tegen het gebruik van een elektronische telmachine.

Conclusie integriteit

Vanwege de mogelijkheden tot hacking en manipulatie zal de integriteit van het verkiezingsproces verslechteren wanneer er gebruik wordt gemaakt van een elektronische telmachine. Er zijn mitigerende maatregelen te nemen die deze inbreuk op de integriteit kunnen beperken, deze worden in hoofdstuk 7 toegelicht.

5.3 Toepassing in beleidsalternatieven

De bevindingen in dit hoofdstuk kunnen gebruikt worden om per beleidsalternatief de maatschappelijke kosten en baten van het elektronisch tellen in kaart te brengen. Wij beschrijven de alternatieven met bijbehorende uitgangspunten één-voor-één, en geven vervolgens in de overzichtstabel (Figuur 5.2) een integraal overzicht van de resultaten van de alternatieven.

Beleidsalternatief 1: Op elk stembureau één elektronische stemmenteller

Efficiëntie

In dit beleidsalternatief wordt er op de avond van de verkiezingen op het stembureau op lijst- en kandidaatsniveau geteld. Dit betekent dat op elk stembureau één stemmenteller komt te staan, kortom 9.414 telmachines in zijn totaliteit. Met de aangenomen kostenposten uit paragraaf 5.1, wordt er verdisconteerd in totaal **€201,7 miljoen** aan kosten gemaakt in dit alternatief. De besparing aan vrijwillige inzet (vergoedingen, opleidingen en overige kosten) is **€16,9 miljoen**. Een telmachine met personeel op elk stembureau is een grote investering die niet kosteneffectief blijkt vergeleken met de tijds- en ruimtewinst die gerealiseerd kan worden.

Vertrouwen en waarborgen verkiezingsproces

In hoofdstuk 5.2 is het vertrouwen in het telproces getoetst in het burgerpanel, waar duidelijk naar voren komt dat het vertrouwen negatief beïnvloedt wordt wanneer er in deze opstelling gebruik wordt gemaakt van een elektronische telmachine.

Daarnaast zal de transparantie verminderen met het gebruik van de telmachine. Hoewel burgers fysiek kunnen meekijken bij handmatige tellingen, blijft het voor velen een 'black box' vanwege de complexiteit en ondoorzichtigheid van de technologie. Open-sourcesoftware biedt enige transparantie, maar voor de gemiddelde burger blijft er onzekerheid bestaan over de correctheid van de telling.

De controleerbaarheid van het proces kan in het geding komen bij elektronisch tellen, namelijk wanneer er geen handmatige controletelling plaatsvindt. Voor de DSO-gemeenten in dit alternatief zal er geen handmatige hertelling zijn en zal de controleerbaarheid dus met zekerheid afnemen.

De integriteit van elektronische telmachines kan worden geschaad door risico's zoals hacking en afhankelijkheid van het stroomnet. Zelfs geauditeerde machines kunnen fouten maken door technische tekortkomingen, wat de betrouwbaarheid van het telproces ondermijnt.

Maatschappelijke kostenbatenafweging

Op basis van deze uitgangspunten is het plaatsen van een elektronische telmachine op elk stembureau een zeer kosteninefficiënte manier om de uitvoering van het telproces sneller te laten verlopen. Bovendien zal het toevoegen van een elektronische component leiden tot gemiddelde afname van het vertrouwen van burgers in het verkiezingsproces, en komen de waarborgen transparantie, integriteit en controleerbaarheid onder druk te staan.

De kostenbatenafweging is dan ook met zekerheid negatief.

Beleidsalternatief 2: DSO gemeenten op lijst-en-kandidaatsniveau, CSO handmatig

Efficiëntie

In dit beleidsalternatief wordt er bij DSO gemeenten op de avond van de verkiezingen op het stembureau op lijst- en kandidaatsniveau geteld met behulp van elektronische telmachines. Bij CSO-gemeenten niet, daar wordt nog volledig handmatig geteld. In dit alternatief zijn de investeringskosten lager dan in het vorige alternatief, omdat er minder telmachines aangeschaft hoeven te worden. Desalniettemin zijn de investeringen vele malen hoger dan de potentiële besparingen op vrijwilligers, opleidingen en ruimtegebruik.

Vertrouwen en waarborgen verkiezingsproces

In dit beleidsalternatief zullen de effecten op de waarborgen en het vertrouwen hetzelfde zijn als in beleidsalternatief 1.

Maatschappelijke kostenbatenafweging

Op basis van deze uitgangspunten is het plaatsen van een elektronische telmachine op elk DSO-stembureau ook een sterk kosteninefficiënte manier om de uitvoering van het telproces sneller te laten verlopen. Wederom zal het toevoegen van een elektronische component leiden tot gemiddelde afname van het vertrouwen van burgers in het verkiezingsproces, en komen de waarborgen transparantie, integriteit en controleerbaarheid onder druk te staan.

De kostenbatenafweging is dan ook met zekerheid negatief.

Beleidsalternatief 3: CSO op kandidaatsniveau, DSO handmatig

Efficiëntie

In dit beleidsalternatief wordt er in de CSO-gemeenten elektronische stemmentellers geplaatst op de centrale tellocaties. Dit betekent dat er op de avond van de verkiezingen op de stembureaus handmatig op lijstniveau wordt geteld en dat vervolgens de elektronische stemmenteller wordt gebruikt voor de telling op kandidaatsniveau op de dag(en) daarna. Bij grotere gemeenten zal er op de centrale tellocatie meer dan één stemmenteller nodig zijn.

In totaal worden er 292 stemmentellers aangeschaft en gebruikt, wat een totale verdisconteerde kostenpost van €7,2 miljoen met zich meebrengt. De potentiële tijds- en ruimtebesparingen op de CSO-locaties liggen op €8,7 miljoen onder de gestelde aannames. Dit betekent dat voor de CSO-gemeenten de elektronische stemmenteller een kostenefficiënte methode kan zijn om het telproces beter uitvoerbaar te maken.

Vertrouwen en waarborgen verkiezingsproces

In dit beleidsalternatief zullen de effecten op de waarborgen vergelijkbaar zijn met die in beleidsalternatief 1, met uitzondering van de integriteit. De integriteit van het telproces kan op twee manieren worden beïnvloed: negatief door risico's op hacking en fraude, maar ook positief doordat verschillen op lijstniveau zichtbaar worden door een handmatige telling op de verkiezingsavond. De combinatie van handmatige en elektronische tellingen kan de nauwkeurigheid van de uitslag verbeteren. Echter, gezien het beperkte aantal telfouten dat op dit moment wordt gemaakt lijkt de positieve impact van deze verbetering beperkt.

Maatschappelijke kostenbatenafweging

Op basis van deze uitgangspunten is het plaatsen van elektronische telmachines op de CSO centrale tellocaties een kostenefficiënte manier om de uitvoering van het telproces te verbeteren. Wederom zal het toevoegen van een elektronische component leiden tot gemiddelde afname van het vertrouwen van burgers in het verkiezingsproces, en komen de waarborgen transparantie en controleerbaarheid onder druk te staan. Het waarborg integriteit kan onder deze voorwaarden mogelijk ook verbeteren, omdat de combinatie van een handmatige en een elektronische telling de integriteit ook potentieel kan verbeteren.

De kostenbatenafweging is in dit alternatief niet met zekerheid negatief of positief, afhankelijk van hoe men het inleveren van de waarborgen en het verminderde vertrouwen in het verkiezingsproces waardeert.

Figuur 5.6 **Overzichtstabel MKBA Elektronisch tellen variant Deskundigengroep, in miljoenen € netto contante waarde over 8 jaar**

Alternatief	Alle stembureaus op lijst-en-kandidaats- niveau (9.419 machines)	DSO gemeenten op lijst-en-kandidaats- niveau (3.079 machines)	CSO op kandidaatsniveau (292 machines)
Kosten			
Aanschaf elektronische telmachines	€ 127,1	€ 41,6	€ 3,9
Opleiding personeel	€ 16,4	€ 5,4	€ 0,5
Beheer en onderhoud	€ 43,0	€ 14,1	€ 1,3
Personele inzet bediening machines	€ 1,6	€ 0,5	€ 1,1
Opslag en transport	€ 13,6	€ 4,5	€ 0,4
Totaal	€ 201,7	€ 66,1	€ 7,2
Baten			
Besparing vrijwilligers - Vergoedingen	€ 8,4	€ 2,5	€ 3,5
Besparing vrijwilligers - Opleiding	€ 6,7	€ 2,0	€ 2,8
Besparing vrijwilligers - Overige kosten	€ 1,8	€ 0,5	€ 0,7
Besparing CSO-ruimte	€ 0	€ 0	€ 1,7
Vertrouwen in het verkiezingsproces	-	-	-
Transparantie van het verkiezingsproces	-	-	-
Controleerbaarheid van het verkiezingsproces	-	-	-
Integriteit van het verkiezingsproces	-	-	- / +
Totaal	€ 16,9 -	€ 5,0 -	€ 8,7 - / +
Netto	-€ 184,8 -	-€ 61,1 -	€ 1,5 - / +

5.4 Variant Noorwegen

Naast de specificaties van de Deskundigengroep, nemen wij in deze analyse ook de variant mee waarin de implementatie zoals men die in Noorwegen heeft uitgevoerd in Nederland wordt gebruikt. In Noorwegen maakt men gebruik van commercieel beschikbare scanners van Canon. Deze worden dus niet specifiek gemaakt om stemmen te tellen. Wel is hiervoor door de Noorse overheid zelf software ontwikkelt om de scanformulieren te kunnen 'lezen'.

Telsnelheden

De Noorse overheid geeft aan dat de gebruikte scanners circa 8.400 formulieren per uur kunnen verwerken. Dit is de snelheid die wij hanteren in deze variant en beduidend hoger ligt dan de snelheid die wordt gehanteerd in de basisanalyse.

Omvang en gewicht

De scanners zijn voor de opslag bijna 48 centimeter breed, 57 centimeter diep en 32 centimeter hoog. Tijdens het gebruik nemen de apparaten iets meer ruimte in voor de invoer en op-

vang van de formulieren. De diepte wordt dat 72 centimeter en de hoogte 39 centimeter. De scanners wegen circa 25 kilogram per stuk.

Nauwkeurigheid van de telmachine

Volgens de Noorse overheid kan de scanner het stembiljet niet verkeerd interpreteren. De scanner leest namelijk eerst zowel de naam van de politieke partij als het bijbehorende unieke nummer en daarna de keuze van de kandidaat. De apparaten zijn zo gecodeerd dat hierdoor exacte combinaties ontstaan en een controle wordt gedaan aan de hand van het unieke kandidaatsnummer. Hiermee is de foutmarge ten aanzien van foutief lezen door de scanner verwaarloosbaar. Wel kan het voorkomen dat stembiljetten verkeerd worden gelezen omdat de persoon een onduidelijke stem heeft uitgebracht of aanpassingen heeft gemaakt. Eventuele onjuistheden kunnen hierdoor ontstaan door de programmering van de software van de apparaten. Deze stemmen worden dan alsnog handmatig geteld.

Waarborgen

Het systeem dat in Noorwegen wordt gehanteerd, kent de volgende waarborgen om de veiligheid van het systeem te garanderen:

- De apparaten en de hierop geïnstalleerde software zijn getest zowel de door Noorse Nationale veiligheidsautoriteit als door onafhankelijke consultants. Dit betreft zowel een review van de broncode als penetratietesten;
- De ontwikkelaars die betrokken zijn bij het (door)ontwikkelen van de software werken onder strikte voorwaarden en met beveiligde computers. Op de computers zijn alleen goedgekeurde applicatie toegestaan. Eventuele externe apparaten moeten worden gecontroleerd om te worden toegelaten. Alle wifi en bluetooth verbindingen op de apparaten zijn uitgeschakeld;
- Het systeem wordt continu gemonitord met behulp van verfijnde endpoint monitoring software om onregelmatigheden zoals ongeautoriseerde software te identificeren. De gemeente krijgt hiervan automatisch bericht;
- Het elektronisch telresultaat wordt digitaal ondertekend met een cryptografische smart card door, wat in Nederland de voorzitter van de centrale tellocatie zou zijn. Pas daarna wordt het resultaat door gestuurd naar de nationale organisatie, wat in Nederland de Kiesraad zou zijn. Ook de digitale verzending is beveiligd en moet door een geautoriseerde gebruiker worden getekend, voorzien zijn van het juiste digitale certificaat en een inlogcode van de nationale identificatie aanbieder (ID-Proven);
- De software geeft een waarde mee bij elk stembiljet van de betrouwbaarheid van het lezen van het biljet. Als deze te laag is, dan wordt deze handmatig geteld. Dit wordt in de gaten gehouden door vertegenwoordigers van de politieke partijen;
- Het systeem kent een willekeurige steekproef waarmee de gemeente een deel van de getelde stembiljetten handmatig controleert en vergelijkt met de uitkomst van de telmachine;
- In de training die gebruikers vanuit de gemeenten krijgen, wordt ook aandacht besteed aan hoe het systeem veilig te gebruiken en op te slaan.

De belangrijkste maatregel die in Noorwegen wordt gehanteerd om de waarborgen te garanderen, is dat alle stemmen sowieso ook altijd handmatig worden geteld. Het elektronisch tellen is dan ook de tweede telronde. De teams die handmatig tellen zijn onafhankelijk van teams die telmachines gebruiken. Indien er te grote discrepanties zijn tussen de handmatige en de elektronische telling dan wordt een hertelling uitgevoerd. Omdat we de Noorse telmachine

toepassen in de Nederlandse DSO en CSO opstellingen zal er in het eerste en het tweede beleidsalternatief van deze MKBA geen handmatige telling plaatsvinden, tenzij daar reden toe lijkt vanwege een verschil in stembescheiden.

Als we dit vertalen naar de waarborgen van het verkiezingsproces in de MKBA, komen wij op een vergelijkbare impact als onder de voorwaarde van de “Nederlandse” stemmenteller voor de meeste waarborgen. Omdat het **vertrouwen** is gemeten aan de hand van het burgerpanel en niet specifiek voor een bepaalde specifieke stemmenteller, kan ook bij de introductie van de Noorse stemmenteller een algehele afname in vertrouwen aangenomen worden. Ook de **transparantie** zal in deze variant verslechteren omdat er voor burgers een black-box element wordt geïntroduceerd. De **controleerbaarheid** verslechtert in dezelfde mate bij gebruik van de Noorse variant van de telmachines. Een papieren hertelling is mogelijk, maar telverschillen vallen niet op als er geen handmatige telling wordt uitgevoerd naast de elektronische. Dit gebeurt alleen in het derde alternatief, maar dan alleen op lijstniveau. De **integriteit** van de verkiezingen zal op dezelfde wijze veranderen in deze variant als in de variant van de Deskundigengroep. Ook al is het ingewikkeld, de telmachine vormt een mogelijk hackbare elektronische component die wordt toegevoegd aan het telproces. Alleen in het derde alternatief kan dit leiden tot een (beperkte) verbetering van de kwaliteit van de stemuitslag.

Kosten

Aanschaf telmachines

De scanners zijn commercieel beschikbaar voor circa € 6.100. Ook zijn ze te huur voor circa € 450 per maand. Hierin zijn echter niet de kosten meegenomen voor de specifieke software die nodig is om de stembiljetten te kunnen scannen. Omdat de Noorse overheid deze in eigen beheer heeft gemaakt en onderhoud zijn er geen exacte bedragen te bepalen hiervoor.

Opleidingskosten personeel

Alle middelen die nodig zijn voor het kunnen gebruiken van de scanner en de software om de stemmen te tellen, is binnen de Noorse overheid zelf ontwikkelt en wordt gratis ter beschikking gesteld aan de gemeenten. Dit betreft handleidingen, een e-learning cursus en fysieke trainingen. De kosten voor het ontwikkelen en onderhouden hiervan zijn niet bekend. Ook is niet duidelijk hoeveel tijd een gemeente besteedt om hun ambtenaren op te leiden.

Wanneer wij de telsnelheid en de kostprijs van de Noorse variant toepassen in onze berekeningen, komen wij tot de volgende Tabel 5.2. Omdat de oplossing van Noorwegen goedkoper is en meer stemmen per uur kan tellen, komt de efficiëntieberekening positiever uit voor alle drie de alternatieven, al blijft alleen het CSO-alternatief kostenefficiënt. Echter zijn de kosten voor het ontwikkelen van telsoftware en dit installeren, onderhouden en controleren op de telmachines niet bekend en kwalitatief meegenomen. Mocht dit duurder blijken dan €3,7 miljoen, is ook dit alternatief niet kostenefficiënt.

Tabel 5.2 **Overzichtstabel MKBA Elektronisch tellen variant Noorwegen, in miljoenen € netto**
contante waarde over 8 jaar

Alternatief	Alle stembureaus op lijst-en- kandidaatsniveau (9.419 machines)	DSO gemeenten op lijst-en- kandidaatsniveau (3.079 machines)	CSO op kandidaatsniveau (201 machines)
Kosten			
Aanschaf elektronische telmachines	€ 56,2	€ 18,4	€ 1,2
Opleiding personeel	€ 16,4	€ 5,4	€ 0,3
Beheer en onderhoud	€ 43,0	€ 14,1	€ 0,9
Personele inzet bediening machines	€ 0,5	€ 0,2	€ 0,3
Opslag en transport	€ 13,6	€ 4,5	€ 0,4
Ontwikkeling software	+	+	+
Totaal	€ 130,8	€ 42,9	€ 5,0
Baten			
Besparing vrijwilligers - Vergoedingen	€ 8,4	€ 2,5	€ 3,5
Besparing vrijwilligers - Opleiding	€ 6,7	€ 2,0	€ 2,8
Besparing vrijwilligers - Overige kosten	€ 1,8	€ 0,5	€ 0,7
Besparing CSO-ruimte	€ 0	€ 0	€ 1,7
Vertrouwen in het verkiezingsproces	-	-	-
Transparantie van het verkiezingsproces	-	-	-
Controleerbaarheid van het verkiezingsproces	-	-	-
Integriteit van het verkiezingsproces	-	-	- / +
Totaal	€ 16,9	€ 5,0	€ 8,7
Netto	-€ 113,9	-€ 37,9 -	€ 3,7 - / +

Altijd een handmatige telling

Een volledige handmatige telling, zoals die wel in Noorwegen wordt gehanteerd, zou ervoor zorgen dat het effect op de controleerbaarheid en de integriteit in grote mate worden gemitigeerd. Echter zou dit ook betekenen dat een deel van de mogelijke kostenbesparingen (de reden dat er behoefte is aan een elektronische telmachine) niet plaats kunnen vinden. De elektronische telling zou in dat geval vooral een lastenverzwaring zijn.

6 Scenario- en gevoeligheidsanalyse

In een MKBA is het gebruikelijk om met **scenario's** te werken. Tevens biedt een **gevoeligheidsanalyse** aanvullende informatie over de robuustheid van de uitkomsten. Deze analyses hebben alleen betrekking op het efficiëntievraagstuk, dus onder welke voorwaarden het gebruik van elektronische telmachines een kosteneffectieve manier is om de uitvoerbaarheid van het telproces van stemmen te verbeteren. De bevindingen betreffende de waarborgen, het vertrouwen en de cybersecurity zijn niet afhankelijk van de parameters die in deze gevoeligheidsanalyses getoetst worden.

6.1 Scenario's

In totaal werken wij twee verschillende scenario's uit:

1. Het aantal vrijwilligers loopt terug (verschillende uurtarieven in het nul alternatief);
2. De elektronische stemmenteller wordt alleen in de grote of alleen kleine gemeenten gebruikt.

6.1.1 Het aantal vrijwilligers loopt sterk terug

Wanneer het aantal vrijwilligers terugloopt, zullen gemeenten in het nul alternatief een oplossing moeten vinden voor dit tekort. Wij modeleren twee manieren waarop dit kan gebeuren. Ten eerste zijn er al gemeenten die een beduidend hoger dan gemiddelde vergoeding uitbetalen, namelijk € 15 per uur (ten opzichte van het gemiddelde van €6,98 per uur). Wanneer alle gemeente dit uurtarief zouden betalen, maakt dit de uitkomsten van de alternatieven iets positiever (Tabel 6.1), desalniettemin blijft alleen het CSO-alternatief een mogelijk kostenefficiënte oplossing.

Tabel 6.1 Scenario uurtarief vergoeding €15 per uur, in miljoenen verdisconteerd

Alternatief	Alle stembureaus op lijst-en- kandidaatsniveau (9.419 machines)	DSO gemeenten op lijst-en- kandidaatsniveau (3.079 machines)	CSO op kandidaatsniveau (292 machines)
Kosten			
Totale kosten	€ 201,7	€ 66,1	€ 7,2
Baten			
Besparing vrijwilligers - Vergoedingen	€ 17,8	€ 5,4	€ 7,4
Besparing vrijwilligers - Opleiding	€ 6,7	€ 2,0	€ 2,8
Besparing vrijwilligers - Overige kosten	€ 1,8	€ 0,5	€ 0,7
Besparing CSO-ruimte	€ -	€ -	€ 1,7
Totale baten	€ 26,3	€ 7,9	€ 12,6
Saldo	-€ 175,4	-€ 58,2	€ 5,4

Een vergelijkbaar beeld wordt zichtbaar als al het handmatige telwerk door ambtenaren uitgevoerd zou worden, een noodoplossing als er geen vrijwilligers beschikbaar zijn. De uitkomsten van dit scenario zijn zichtbaar in Tabel 6.2. Nog steeds is alleen het CSO alternatief kostenefficiënt, maar wel twintig maal zo hoog als in de basisanalyse.

Tabel 6.2 Scenario ambtenaren tellen in het nul alternatief, in miljoenen verdisconteerd

Alternatief	Alle stembureaus op lijst-en- kandidaatsniveau (9.419 machines)	DSO gemeenten op lijst-en- kandidaatsniveau (3.079 machines)	CSO op kandidaatsniveau (292 machines)
<i>Kosten</i>			
Totale kosten	€ 201,7	€ 66,1	€ 7,2
<i>Baten</i>			
Besparing vrijwilligers - Vergoedingen	€ 71,9	€ 21,9	€ 30,1
Besparing vrijwilligers - Opleiding	€ 6,7	€ 2,0	€ 2,8
Besparing vrijwilligers - Overige kosten	€ 1,8	€ 0,5	€ 0,7
Besparing CSO-ruimte	€ -	€ -	€ 1,7
Totale baten	€ 80,4	€ 24,4	€ 35,3
Saldo	-€ 121,3	-€ 41,7	€ 28,1

Uit deze scenarioberekeningen kunnen wij opmaken dat het gebruik van de elektronische stemmenteller een kostenefficiënte oplossing kan betekenen voor CSO-gemeenten waar geen vrijwilligers beschikbaar zijn. Voor de DSO-gemeenten is het nog steeds kostenefficiënter om al het telwerk door ambtenaren te laten doen dan het inzetten van elektronische telmachines.

6.1.2 Onderverdeling grote en kleine gemeenten

De grootte van een gemeente, en daarmee hoeveel stemmen er geteld moeten worden, hangt samen met de kosteneffectiviteit van een elektronische stemmenteller. In deze scenarioanalyse laten we de efficiëntieberekening zien van het CSO alternatief, wanneer alle CSO gemeenten, alleen de G4, alleen de G20 en de kleine CSO gemeenten gebruik maken.

We zien in deze scenarioanalyse dat ook het CSO alternatief voor kleine gemeenten geen kosteneffectieve manier is om de uitvoerbaarheid van het telproces te verbeteren.⁴⁰ De kosten van het plaatsen en bemensen van elektronische stemmentellers op centrale tellocaties zijn hoger dan de potentiële tijds en ruimtebesparingen. Dit bevestigt nogmaals dat de stemmenteller onder de gestelde aannames alleen kostenefficiënt is voor grote gemeenten op centrale tellocaties.

⁴⁰ We classificeren een kleine gemeente als een gemeente die aan één elektronische telmachine voldoende heeft om de telling binnen de gestelde termijn te voltooien. Op basis van onze berekeningen is dat dus een CSO-gemeente tot en met 43.000 inwoners. Gemeenten groter dan dit hebben meer dan één telmachine nodig in de CSO-opstelling.

Tabel 6.3 Gevoeligheidsanalyse CSO alternatief, grote en kleine gemeenten, in miljoenen verdisconteerd

Alternatief	CSO op kandidaatsniveau (292 telmachines)	CSO op kandidaats-niveau G4 (44 telmachines)	CSO op kandidaats-niveau G20 (93 telmachines)	CSO op kandidaats-niveau kleine gemeenten (117 telmachines)
Kosten				
Aanschaf elektronische telmachines	€ 3,9	€ 0,6	€ 1,3	€ 1,6
Opleiding personeel	€ 0,5	€ 0,1	€ 0,2	€ 0,2
Beheer en onderhoud	€ 1,3	€ 0,2	€ 0,4	€ 0,5
Personele inzet bediening machines	€ 1,1	€ 0,2	€ 0,4	€ 0,3
Opslag en transport	€ 0,2	€ 0,1	€ 0,1	€ 0,2
Totale kosten	€ 7,0	€ 1,1	€ 2,4	€ 2,8
Baten				
Besparing vrijwilligers - Vergoedingen	€ 3,5	€ 0,6	€ 1,4	€ 0,9
Besparing vrijwilligers - Opleiding	€ 2,8	€ 0,5	€ 1,1	€ 0,7
Besparing vrijwilligers - Overige kosten	€ 0,7	€ 0,1	€ 0,3	€ 0,2
Besparing CSO-ruimte	€ 1,7	€ 0,3	€ 0,7	€ 0,5
Totale baten	€ 8,7	€ 1,6	€ 3,4	€ 2,3
Netto	€ 1,7	€ 0,5	€ 1,0	-€ 0,5
KB-verhouding	1,24	1,44	1,44	0,83

6.2 Gevoeligheidsanalyses

Naast een aantal scenario's, worden ook een aantal gevoeligheden in de berekeningen getoetst in de volgende gevoeligheidsanalyses:

- Kostenontwikkelingen (+15%/-10%) op de implementatie van een elektronisch tellen;
- Kortere levensduur van één telmachine;

6.2.1 Kostenontwikkelingen

Wanneer de kosten van een elektronische telmachine 15% hoger liggen komen we tot de volgende efficiëntie uitkomsten per alternatief.

Tabel 6.4 Efficiëntie uitkomsten bij kosten +15%, verdisconteerd in miljoenen

Alternatief	Alle stembureaus op lijst-en-kandidaatsniveau (9.419 machines)	DSO gemeenten op lijst-en-kandidaatsniveau (3.079 machines)	CSO op kandidaatsniveau (292 machines)
Kosten			
Totale kosten	€ 220,7	€ 72,3	€ 7,8
Baten			
Totale baten	€ 16,9	€ 5,0	€ 8,7
Saldo	-€ 203,8	-€ 67,3	€ 0,9

Wanneer de kosten van een elektronische telmachine 10% lager liggen komen we tot de volgende efficiëntie uitkomsten per alternatief.

Tabel 6.5 Efficiëntie uitkomsten bij kosten -10%, verdisconteerd in miljoenen

Alternatief	Alle stembureaus op lijst-en-kandidaatsniveau (9.419 machines)	DSO gemeenten op lijst-en-kandidaatsniveau (3.079 machines)	CSO op kandidaatsniveau (292 machines)
Kosten			
Totale kosten	€ 188,9	€ 61,9	€ 6,8
Baten			
Totale baten	€ 16,9	€ 5,0	€ 8,7
Saldo	-€ 172,0	-€ 56,9	€ 1,9

In beide gevoeligheidsanalyses zijn dezelfde alternatieven (DSO) negatief en is het CSO alternatief positief. Een kostprijs die 15% hoger ligt dan opgenomen in de basisanalyse, betekent dat de business case voor CSO gemeenten nog steeds (net) positief is.

6.2.2 Kortere levensduur van één telmachine

De levensduur van een telmachine is bepalend voor de efficiëntieberekening. Onder de gestelde voorwaarden zal de business case voor het gebruik van een elektronische stemmenteller ook negatief zijn voor CSO gemeenten wanneer een telmachine maar 4 jaar (in plaats van 8) mee gaat. We nemen hierin de garantie die de leverancier biedt als uitgangspunt voor de berekening. Als die garantieperiode dus korter is dan de 8 jaar die is opgenomen in de marktconsultatie van de Deskundigengroep, worden de kosten per verkiezing van het elektronisch tellen ook hoger en zal de business case in alle alternatieven negatief uitvallen.

Tabel 6.6 Efficiëntie uitkomsten bij levensduur van 4 jaar, verdisconteerd in miljoenen

Alternatief	Alle stembureaus op lijst-en-kandidaatsniveau (9.419 machines)	DSO gemeenten op lijst-en-kandidaatsniveau (3.079 machines)	CSO op kandidaatsniveau (292 machines)
Kosten			
Totale kosten	€ 172,5	€ 56,5	€ 5,9
Baten			
Totale baten	€ 9,8	€ 2,7	€ 4,6
Saldo	-€ 162,7	-€ 53,8	-€ 1,3

We gaan er niet van uit dat de telmachine langer wordt gebruikt dan dat de leverancier garantie wil bieden. Desalniettemin zal bij een langere garantieperiode, van bijvoorbeeld 10 jaar, de business case mogelijk verbeteren. In onderstaande tabel zijn de uitkomsten opgenomen van de efficiëntieberekening bij een levensduur van 10 jaar. De eerste twee alternatieven vallen nog negatiever uit, omdat de besparingen per verkiezing lager zijn dan de kosten per verkiezing zal deze business case altijd negatief uitkomen. Het derde alternatief is daarentegen licht (€1,2 miljoen in plaats van €1,1 miljoen) positiever geworden.

Tabel 6.7: Efficiëntie uitkomsten bij levensduur van 10 jaar, verdisconteerd in miljoenen

Alternatief	Alle stembureaus op lijst-en-kandidaatsniveau (9.419 machines)	DSO gemeenten op lijst-en-kandidaatsniveau (3.079 machines)	CSO op kandidaatsniveau (292 machines)
Kosten			
Totale kosten	€ 218,3	€ 71,5	€ 7,9
Baten			
Totale baten	€ 19,9	€ 7,0	€ 9,9
Saldo	-€ 198,4	-€ 64,5	€ 1,2

7 Conclusies, risicoanalyse en aanbevelingen

Dit hoofdstuk bevat de conclusie van de MKBA en de aanbevelingen die daaruit volgen. Afsluitend is een risicoanalyse opgenomen, waarin mogelijke mitigerende maatregelen worden toegelicht die het inleveren van de waarborgen kan beperken, wanneer besluit om gebruik te maken van elektronische telmachines.

7.1 Conclusies

Elektronisch tellen is geen kostenefficiënte oplossing voor de uitvoerbaarheid van het telproces van alle gemeenten in Nederland

Op basis van de efficiëntieberekeningen blijkt dat een elektronische stemmenteller bij kan dragen aan de uitvoerbaarheid van het telproces omdat een elektronische stemmenteller sneller kan tellen dan dat vrijwilligers dat kunnen. Echter is het gebruik van een elektronische stemmenteller, vanwege de relatief hoge aanschaf en gebruikskosten, geen kostenefficiënte oplossing. Uit de efficiëntieberekening, maar ook uit alle gevoeligheidsanalyses, blijkt dat het gebruik van een elektronische stemmenteller op de avond van de verkiezingen op de stembureaus (onder de gehanteerde aannames) vele malen duurder is dan de tijds- en geldwinst die hiermee bereikt kan worden.

De analyse van de kosten en baten van de elektronische telmachine laat zien dat de baten alleen hoger zijn dan de kosten in het CSO-alternatief, voor grotere gemeenten (de 72 CSO gemeenten met meer dan 43.000 inwoners), CSO-gemeenten die relatief hoge vergoedingen uitkeren en CSO-gemeenten waar veel ambtenaren op dit moment handmatig tellen. In alle andere doorerekende alternatieven zijn de kosten hoger dan de baten en is elektronisch tellen dus geen kostenefficiënte oplossing.

Elektronisch tellen zet de integriteit van de verkiezingen onder druk

Elektronisch tellen brengt ook uitdagingen met zich mee aangaande de waarborgen van het verkiezingsproces. De machines zijn, ook al is dit ingewikkeld, kwetsbaar voor manipulatie en hacking. De kans dat dit daadwerkelijk zal gebeuren laat zich niet inschatten, maar de mogelijkheid tot manipulatie (of onontdekte fouten) zorgt ervoor dat de integriteit van het verkiezingsproces onder druk komt te staan.

Transparantie en controleerbaarheid komen onder druk te staan

Daarnaast zorgt het gebruik van een elektronische telmachine voor een vermindering van de transparantie ten opzichte van het huidige telproces waarin burgers mee kunnen kijken bij het tellen op de stembureaus. Met een telmachine kunnen burgers nog steeds meekijken bij het scannen van de biljetten, alleen kunnen ze niet 'zien' of de scanner de stem ook daadwerkelijk juist registreert. Ook komt de controleerbaarheid van het telproces onder druk te staan. Papier blijft in alle alternatieven leidend, dus in theorie kan er altijd een hertelling plaatsvinden. Echter moet er wel aanleiding zijn om die hertelling uit te voeren, wat bij onontdekte telfouten niet kan gebeuren.

Wanneer men gebruik maakt van een handmatige controletelling, zoals bijvoorbeeld in Noorwegen gebeurt, zullen telverschillen wél aan het licht komen en blijft de controleerbaarheid gewaarborgd. In beperkte mate geldt dit ook voor de controleerbaarheid bij het gebruik van elektronische telmachines in het CSO-alternatief, omdat hier handmatig op lijstniveau wordt geteld. Verschillen in de telling op kandidaatsniveau zullen echter ook in dit alternatief niet aan het licht komen.

Een combinatie van handmatig en elektronisch tellen kan de integriteit ook verbeteren

Als men een volledige handmatige telling controleert met een elektronische telling, en vice versa, kan de impact van manipulatie van de elektronische telmachine en van menselijke fouten bij handmatig tellen beiden worden geminimaliseerd. Dit gebeurt bijvoorbeeld in Noorwegen en in beperkte mate (alleen op lijstniveau) in het CSO-alternatief van deze MKBA.

De opstelling waarin er gebruik wordt gemaakt van een elektronische telmachine naast een volledige handmatige telling is echter geen alternatief in de MKBA. Een combinatie van een elektronische telmachine en een volledige handmatige telling op lijst- en kandidaatsniveau betekent een uitbreiding op de huidige opstelling en zal daarmee de druk op de uitvoerbaarheid van de verkiezingen voor DSO-gemeenten doen toenemen. Hiermee wordt het hoofdprobleem dat zorgt voor de behoefte aan een elektronische telmachine niet opgelost.

Vertrouwen in het verkiezingsproces

Op basis van de uitkomsten uit het burgerpanel concluderen wij dat het gebruik van elektronische telmachines op nationaal niveau niet zal leiden tot een toename in vertrouwen in het telproces. Hoewel een deel van de respondenten positief staat tegenover de snelheid en nauwkeurigheid van telmachines, blijft er een aanzienlijke groep bezorgd over de kwetsbaarheid voor fouten, fraude en hacking. Het algehele vertrouwen in het telproces neemt af wanneer er gecommuniceerd wordt dat elektronische telmachines worden ingezet. Het is aannemelijk dat het vertrouwen wel toeneemt als je een elektronische telmachine inzet naast een volledige handmatige telling en dat ook op die manier communiceert, maar deze opstelling is niet meegenomen in de MKBA.

Uit deze conclusies, volgt dat de MKBA voor het gebruik van een elektronische telmachine onder de gestelde voorwaarden negatief is. Alleen op de CSO centrale tellocaties van grote gemeenten zijn de gekwantificeerde kosten kleiner dan de gekwantificeerde baten, maar zullen de waarborgen van het verkiezingsproces onder druk komen te staan en zal het vertrouwen in het verkiezingsproces naar verwachting gemiddeld afnemen.

7.2 Aanbevelingen

Volgend uit ons onderzoek, komen wij tot de aanbeveling om nu niet in te zetten op elektronisch tellen. Wij adviseren om de introductie van het nieuwe stembiljet af te wachten voordat verdere stappen worden ondernomen.

Elektronisch tellen is alleen mogelijk na introductie van het nieuwe stembiljet omdat het huidige stembiljet te groot is. Uit de pilots met dit nieuwe stembiljet blijkt dat de uitvoerbaarheid van het telproces al verbeterd met het gebruik van dit kleinere biljet. Hiermee

neemt de behoefte aan een elektronische stemmenteller af, in welke mate precies zal pas blijken als het stembiljet op grote schaal gebruikt wordt.

Daarnaast wordt aanbevolen om, als men kiest voor een elektronische telling, uitgebreide *checks and balances* in te bouwen om de afbreuk aan de waarborgen van de verkiezingen te minimaliseren, zoals bijvoorbeeld met een handmatige controletelling. Zonder een handmatige controle wordt er een sterke afbreuk gedaan aan de waarborgen van het verkiezingsproces. Een volledig handmatige telling naast de elektronische telling zou afbreuk aan de waarborgen volledig uitsluiten. In beperkte mate gebeurt dit in de CSO-opstelling uit de MKBA, omdat er een handmatige telling en een elektronische telling op lijstniveau wordt gemaakt, maar niet op kandidaatsniveau. Hierdoor komen de waarborgen nog steeds onder druk te staan. Een statistisch voldoende uitgebreide handmatige controle telling of steekproef (*Risk limiting auditing*, dit wordt toegelicht in de volgende paragraaf) zou de afbreuk verminderen, maar niet uitsluiten.

Dit onderzoek maakt gebruik van kosten- en prestatiespecificaties uit 2017 van een marktconsultatie van ATOS, wat de meest specifieke beschikbare bron is voor het gebruik van elektronische telmachines in Nederland. Onderdeel van het onderzoek was ook om te kijken of deze specificaties nog actueel zijn. Uit gesprekken met leveranciers blijkt dat een meer actuele marktconsultatie meer duidelijkheid kan bieden in de verwachte kosteneffectiviteit van de telmachines. Desalniettemin blijkt uit de gevoeligheidsanalyse met de goedkopere en snellere telapparatuur uit Noorwegen dat de uitkomsten van de MKBA op het gebied van efficiëntie niet veranderen, waardoor wij niet verwachten dat een significant goedkopere telmachine het gebruik in een DSO-opstelling wel kostenefficiënt zal maken.

7.3 Risicoanalyse en mitigerende maatregelen

Uit de MKBA blijkt dat het gebruik van elektronische telmachines zal leiden tot een afbreuk van de waarborgen controleerbaarheid, integriteit en transparantie. De volgende beheersmaatregelen kunnen worden ondernomen om deze risico's te mitigeren. Als deze maatregelen worden nageleefd, zullen de negatieve effecten op de waarborgen van het verkiezingsproces worden verminderd.

Regelmatige steekproeven (*Risk limiting auditing*)

Regelmatige steekproeven zijn essentieel om het vertrouwen in de automatische stemmentelling te behouden. *Risk-limiting audits* (RLA's) controleren of de stemmen correct geteld zijn en waarborgen software-onafhankelijkheid door strategisch delen van het auditspoor handmatig te onderzoeken. Dit houdt in dat willekeurig stembiljetten worden geselecteerd en handmatig worden gecontroleerd, de audit stopt wanneer er voldoende sterk bewijs van een correct resultaat is.

RLA's garanderen geen correcte verkiezingsuitslag, maar hebben een hoge waarschijnlijkheid om een onjuiste uitslag te detecteren. RLA's zijn gebaseerd op handmatige tellingen van statistische steekproeven van papieren stembiljetten, die worden bewaard van de verkiezingsdag tot het moment van de audit. Ze testen of de verkiezingsuitslag de juiste winnaars heeft geïdentificeerd. Als de steekproeven weinig discrepanties vertonen, weet het publiek dat er een

beperkt risico is dat de oorspronkelijke uitslag fout is. Als de steekproeven aanzienlijke discrepanties vinden, vereist de RLA een 100% hertelling met de hand om de juiste winnaars te identificeren.

De eenvoudigste vorm van een RLA is een nauwkeurige volledige handmatige telling. Een volledige handmatige telling zal de juiste uitslag weergeven (ervan uitgaande dat er geen menselijke fouten zijn). Echter, een dergelijke telling is arbeidsintensief. Het tellen van minder stembiljetten kan bewijs leveren voor een correcte uitslag, mits de stembiljetten willekeurig worden gekozen. Een dergelijke methode wordt beschreven als een "intelligente" hertelling die stopt wanneer de audit voldoende sterk bewijs van een correct resultaat oplevert. Zolang de audit niet voldoende sterk bewijs levert, worden meer stembiljetten handmatig geïnspecteerd, mogelijk leidend tot een volledige handmatige telling.

"Voldoende sterk" wordt gedefinieerd door de risicogrens (risk-limit): dit is de maximale kans dat de RLA voortijdig stopt terwijl de oorspronkelijke uitslag eigenlijk onjuist is. Hoe kleiner de risicogrens, hoe zekerder men wil zijn dat de uitslag klopt. Daarom is bij een lagere risicogrens meer bewijs nodig dat de uitslag correct is. Concreet betekent dit dat de RLA meer stembiljetten onderzoekt bij een risicogrens van 1% dan bij een risicogrens van 10%, omdat men minder bereid is om een foutieve uitslag te accepteren. Hoe lager de risicogrens, hoe grondiger de controle dus is. RLA's verbeteren de uitslag alleen als ze leiden tot een volledige handmatige telling die niet overeenkomt met de oorspronkelijke uitslag. De precieze grens voor Nederlandse verkiezingen is op dit moment onbekend, maar zal afhankelijk zijn van de hoeveelheid stemmen, partijen en kandidaten die meedoen aan een verkiezing.

Grondige testen

Hardware en software moeten vooraf grondig worden getest door onafhankelijke ethische hackers, bijvoorbeeld via een wedstrijd om kwetsbaarheden op te sporen. Dit helpt verborgen *malware* en andere cyberdreigingen te minimaliseren. Zo worden in Noorwegen bijvoorbeeld de telmachines en de hierop geïnstalleerde software getest door zowel de Noorse Nationale veiligheidsautoriteit als door onafhankelijke consultants. Dit betreft zowel een review van de broncode als penetratietesten.

Strikte beveiligingsprocedures

Het vervoer en de opslag van de apparatuur moeten onder strikte beveiligingsprocedures plaatsvinden, vergelijkbaar met geldtransporten.

Waarborging van continuïteit en intellectueel eigendom in softwareontwikkeling

Marktpartijen worden ingeschakeld voor de ontwikkeling en levering van telmachines, waarbij een zorgvuldig tenderproces en ESCROW-overeenkomsten de continuïteit van het systeem moeten waarborgen. In de context van softwareontwikkeling garandeert een ESCROW-overeenkomst dat de klant toegang krijgt tot de broncode van een softwarepakket in bepaalde gevallen, zoals bij faillissement van de leverancier. Alternatief kan intellectueel eigendom bij de eindklant worden afgedwongen, wat verantwoordelijkheid voor onderhoud en updates met zich meebrengt.

Beperking van cyberrisico's

Telmachines mogen niet verbonden zijn met externe netwerken om externe manipulatie te voorkomen. Gegevens moeten sterk versleuteld en digitaal ondertekend worden bij verzen-

ding. Alleen bevoegde en getrainde personen mogen toegang krijgen tot het systeem. Functiescheiding moet worden toegepast, zodat geen enkele gebruiker volledige controle over het systeem heeft. Uitgebreide logging van alle handelingen moet versleuteld worden opgeslagen en geverifieerd kunnen worden. Meervoudige verificatie van resultaten door onafhankelijke systemen is dan ook noodzakelijk.

Strikt gecontroleerd ontwikkelingsproces

Een strikt gecontroleerd ontwikkelingsproces voor zowel software als hardware is essentieel, ondanks de aanzienlijke kosten die dit met zich meebrengt. Het systeem moet zodanig worden ingericht dat kwaadwillende geen onderdelen ongezien of ongemerkt kunnen installeren.

Effect mitigerende maatregelen op de MKBA

Het mitigeren van de negatieve impact van de waarborgen heeft een prijskaartje en zorgt ervoor dat er meer kosten gemaakt moeten worden dan nu in de alternatieven zijn opgenomen. Dit betekent dat de gekwantificeerde kosten-batenverhouding voor alle drie de alternatieven negatiever wordt. Wanneer de kosten van de mitigerende maatregelen groter zijn dan €1,5 miljoen euro (verdisconteerd over 8 jaar) zal ook het CSO-alternatief een negatieve gekwantificeerde kostenbatenverhouding hebben. Daarnaast zullen de effecten op de waarborgen alleen zijn verminderd en niet worden voorkomen.

Bijlage I: Gesproken belanghebbenden

Organisatie	Interview	EffectenArena	Validatiesessie
NVVB (BC)	√	√	
Kiesraad (BC)	√	√	√
VNG (BC)	√	√	√
Gemeente Amsterdam (G4 gemeente)	√	√	√
Gemeente Midden-Delfland (experimenteergemeente)	√	√	√
Gemeente Alphen aan den Rijn (experimenteergemeente)	√	√	√
Gemeente Boxtel/St. Michelsgestel (kleine gemeente)	√	√	
Gemeente Nijmegen (middelgrote gemeente)	√	√	√
Noorse overheid - Het Ministerie van Gemeentelijke Zaken en Modernisering	√		
Stichting tegen hackbare verkiezingen	√		√
BZK	√	√	
Projectleider verkiezingen Alphen aan den Rijn	√	√	
Gemeente Amersfoort	√		
CISO Kiesraad	√		√

Bijlage II: Beschrijving huidig telproces

Als beschreven door de Kiesraad, het telproces voor eerst de Tweede Kamerverkiezingen en de gemeenteraadsverkiezingen.

Tweede Kamerverkiezingen

Dag van stemming

Stembureaus zijn op de dag van stemming open van 7.30 uur 's ochtends tot 21.00 uur 's avonds. Bijzondere en mobiele stembureaus kunnen afwijkende openingstijden hebben.

Dag van stemming 21.00 uur

Handmatig tellen stemmen

Om 21.00 uur sluiten de stembussen. Na het sluiten van de stembussen om 21.00 uur beginnen de stembureauleden met het handmatig tellen van de stemmen. Kiezers kunnen het tellen van de stemmen bijwonen. De stembureauleden stellen eerst vast hoeveel kiesgerechtigden hebben gestemd (de opkomst). Dat doen zij door het aantal geldige stempassen, kiezerspassen en volmacht bewijzen te tellen.

Dag van stemming 21.00 uur

Sneltelling stembureaus (voorlopige uitslagen)

Na het openen van de stembussen tellen de stembureauleden eerst (handmatig) op lijstniveau: een optelling van alle geldige stemmen op politieke partijen. De stembureaus geven de uitkomst van deze sneltelling door aan hun gemeente. Op basis van die sneltellingen presenteert de NOS op de avond van de verkiezingsdag voorlopige uitslagen.

Dag van stemming 21.00 uur, of de volgende dag

Telling op kandidaatsniveau

Gemeenten kunnen kiezen voor een decentrale of centrale stemopneming. Bij een decentrale stemopneming tellen de stembureaus alle stemmen op lijst- en kandidaatsniveau in het stemlokaal. Bij een centrale stemopneming tellen de stembureaus alleen de stemmen op lijstniveau. De volgende dag telt het gemeentelijk stembureau op kandidaatsniveau en vergelijkt de totalen op lijstniveau met de tellingen van de stembureaus. In beide gevallen noteert het stembureau de resultaten in een proces-verbaal.

Een dag na dag van stemming

Telling per gemeente

De gemeentelijk stembureaus tellen de papieren uitslagen van alle stembureaus bij elkaar op, zowel op lijstniveau als op kandidaatsniveau. Hiervoor maken ze gebruik van optelsoftware van de Kiesraad: OSV2020. De uitkomst hiervan is de gemeentelijke uitslag. Daarna brengen de gemeenten het proces-verbaal met deze uitslag naar de hoofdstembureaus. Dit gebeurt zowel in persoon (op papier) als digitaal (via een beveiligd platform). Gemeenten met decentrale stemopneming dragen ook de processen-verbaal van de stembureaus over aan het hoofdstembureau.

Vijf dagen na de stemming om 10.00 uur

Telling per kieskring door hoofdstembureaus

De hoofdstembureaus tellen de gemeentelijke uitslagen op, in besloten zittingen. Daarna brengen de hoofdstembureaus het proces-verbaal naar het centraal stembureau (Kiesraad). Dit gebeurt in persoon op papier en digitaal (via een beveiligd platform). De hoofdstembureaus dragen ook de processen-verbaal die zij hebben ontvangen van de gemeentelijke stembureaus over aan de Kiesraad.

Niet eerder dan acht dagen na dag van stemming

Centraal stembureau maakt officiële verkiezingsuitslag bekend

De Kiesraad telt de tellingen van de papieren processen-verbaal van de hoofdstembureaus op met behulp van de optelsoftware OSV2020 en controleert de tellingen van de hoofdstembureau en de gemeentelijk stembureaus. Op basis van de tellingen van de hoofdstembureaus wordt eveneens met behulp van OSV2020 de zetelverdeling vastgesteld. Ter controle rekent de Kiesraad de zetelverdeling ook nog handmatig uit. De Kiesraad stelt de uitslag vast in een openbare zitting.

Zo spoedig mogelijk na zitting centraal stembureau

Onderzoek geloofsbrieven Tweede Kamer

De Kiesraad geeft de uitslag door aan de Tweede Kamer. De commissie voor het onderzoek van de Geloofsbrieven doet in het kader van het onderzoek naar de geloofsbrieven ofwel de benoemingsbrieven eigen onderzoek naar het verloop van de verkiezing, mede op basis van alle processen-verbaal van de stembureaus. De Tweede Kamer kan zo nodig besluiten tot een hertelling dan wel herstemming. De uitslag van de Tweede Kamerverkiezing is onherroepelijk na installatie van de Tweede Kamer in nieuwe samenstelling.

Gemeenteraadsverkiezingen

Dag van stemming

Stembureaus zijn op de dag van stemming open van 7.30 uur 's ochtends tot 21.00 uur 's avonds. Bijzondere en mobiele stembureaus kunnen afwijkende openingstijden hebben.

Dag van stemming 21.00 uur

Handmatig tellen stemmen

Om 21.00 uur sluiten de stembussen. Daarna beginnen de stembureauleden met het tellen van de stemmen. Dit gebeurt met de hand. Kiezers kunnen het tellen van de stemmen bijwonen. De stembureauleden stellen eerst vast hoeveel kiesgerechtigden hebben gestemd. Dat doen zij door het aantal geldige stempassen en volmacht bewijzen te tellen.

Dag van stemming 21.00 uur

Sneltelling stembureaus (voorlopige uitslagen)

Na het openen van de stembussen doen de stembureauleden een handmatige sneltelling op lijstniveau: een optelling van alle geldige stemmen op politieke partijen. De stembureaus geven de uitkomst van deze sneltelling door aan hun gemeente.

Dag van stemming 21.00 uur*Decentrale telling stembureaus op niveau kandidaten*

Gemeenten kunnen decentraal of centraal tellen. Decentraal tellen betekent dat na het sluiten van de stembureaus om 21.00 uur de stembureaus tellen hoeveel kiesgerechtigden hebben gestemd. Dat doen zij door het aantal geldige stempassen, kiezerspassen en volmacht bewijzen te tellen. Vervolgens tellen zij alle stemmen op lijst- en kandidaatsniveau in het stemlokaal. De resultaten worden opgeschreven in een proces-verbaal. Het stembureau brengt het proces-verbaal naar de gemeente.

Dag van stemming 21.00 uur*Centrale telling stembureaus op lijstniveau*

Centraal tellen betekent dat na het sluiten van de stembureaus om 21.00 uur de stembureaus tellen hoeveel kiesgerechtigden hebben gestemd. Dat doen zij door het aantal geldige stempassen, kiezerspassen en volmacht bewijzen te tellen. Vervolgens tellen zij de stemmen op lijstniveau (per partij). De resultaten worden opgeschreven in een proces-verbaal en naar de gemeente gebracht. De volgende dag telt het gemeentelijk stembureau op een centrale plek alle stemmen op lijst- en kandidaatsniveau.

Een dag na dag van stemming*Telling per gemeente*

Gemeentelijk stembureaus tellen de papieren uitslagen van alle stembureaus bij elkaar op, zowel op partijniveau als op kandidaatsniveau. Dit gebeurt in een openbare zitting.

Belangstellenden kunnen hierbij aanwezig zijn.

Voor het optellen van de resultaten van de stembureaus maken ze gebruik van optelsoftware (OSV2020). De uitkomst hiervan is de gemeentelijke uitslag. Daarna brengen de gemeenten het formulier met deze uitslag naar het centraal stembureau. Dit gebeurt zowel in persoon (op papier) als digitaal (via een beveiligd platform).

Niet eerder dan acht dagen na dag van stemming*Centraal stembureau maakt officiële verkiezingsuitslag bekend*

Het centraal stembureau controleert de processen-verbaal van het gemeentelijk stembureau of de stembureaus. Niet eerder dan op de achtste dag na de stemming stelt het centraal stembureau de uitslag vast, dit gebeurt in een openbare zitting. Aanwezigen kunnen in deze openbare zitting eventuele bezwaren inbrengen. Het centraal stembureau neemt deze bezwaren op in het proces-verbaal zodat de gemeenteraad er kennis van kan nemen wanneer zij de geldigheid van de verkiezing beoordelen. Tegen de vaststelling van de verkiezingsuitslag door het centraal stembureau is geen beroep mogelijk. De gemeente publiceert het proces-verbaal op internet. De Kiesraad neemt de uitslagen van alle verkiezingen op in de databank verkiezingsuitslagen.

Na bekendmaking uitslag*Geloofsbrievenonderzoek door gemeenteraad*

Na de bekendmaking van de uitslag controleert de gemeenteraad of de benoemde kandidaten aan de vereisten voor het lidmaatschap van de gemeenteraad voldoen (het geloofsbrievenonderzoek). Na de bekendmaking van de uitslag door het centraal stembureau kan (ook) de gemeenteraad besluiten tot een (al dan niet gedeeltelijke) hertelling in het kader van het geloofsbrievenonderzoek. De gemeenteraad kan eventueel besluiten tot hertelling van de

stemmen in een bepaalde een bepaald stembureau. In het uiterste geval, kan besloten worden tot een nieuwe stemming. Deze kan zich beperken tot één stembureau, maar ook in een hele gemeente plaatsvinden.

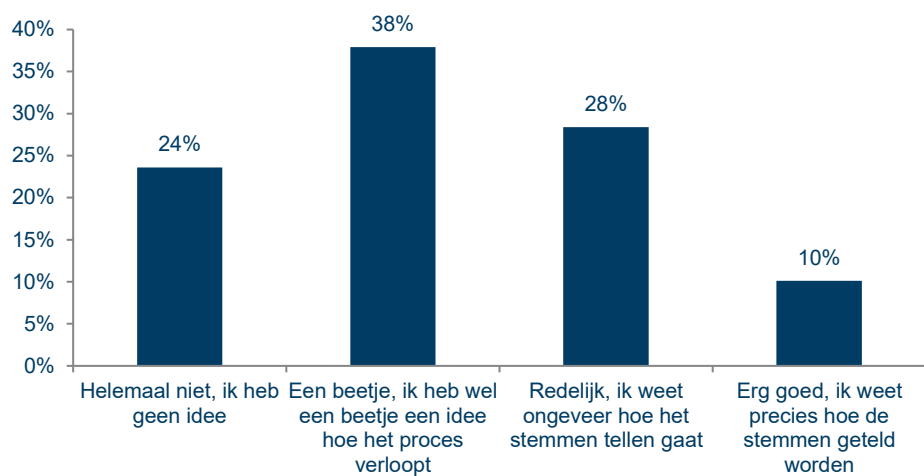
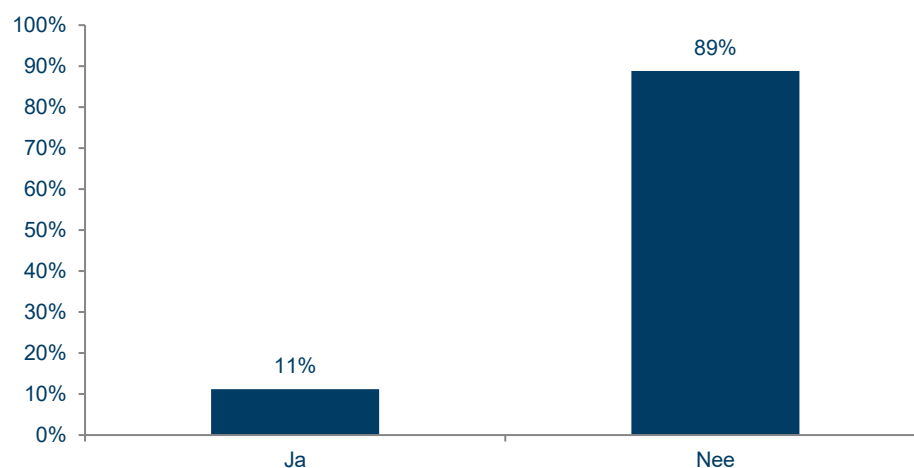
Bijlage III: Resultaten burgerpanel

Het burgerpanel is representatief naar: geslacht, leeftijd, gezinssituatie, arbeidsparticipatie, opleiding en regio. Bij 528 afgenomen vragenlijsten valt met een betrouwbaarheid van 95% te concluderen dat de steekproefuitkomst maximaal 4,3% kan afwijken van de werkelijke situatie (als alle Nederlanders in de doelgroep ondervraagd zouden zijn). Dit onderzoek is uitgevoerd conform de richtlijnen van ISO 20252 (marktonderzoek).

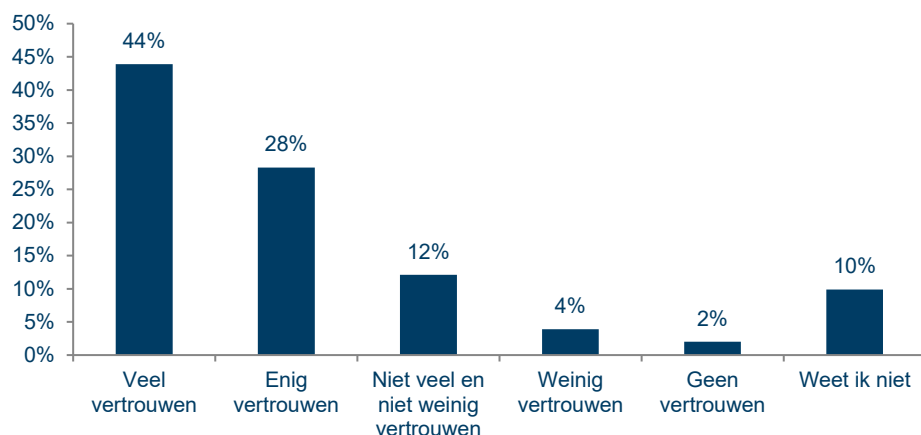
Tabel 0.1 Representativiteit burgerpanel

Geslacht	Gewenst ⁴¹ %	Behaald %
Man	49,4	48,9
Vrouw	50,6	51,1
Leeftijd		
18-29 jaar	18,9	18,7
30-39 jaar	15,6	13,9
40-49 jaar	15,3	15,0
50-59 jaar	17,9	18,8
60 jaar en ouder	32,3	33,5
Gezinssituatie		
Eénpersoons	22,3	25,4
Meerpersoons (zonder kinderen <18)	50,5	49,8
Meerpersoons met kinderen (jongste <13)	19,5	19,0
Meerpersoons met kinderen (jongste 13-17)	7,6	5,8
Arbeidsparticipatie		
Fulltime (35 uur of meer)	33,8	33,5
Parttime (12 t/m 34 uur)	22,5	21,7
Niet werkend (0 t/m 11 uur)	43,8	44,7
Opleiding		
Laag	26,7	26,8
Midden	42,3	41,1
Hoog	31,0	32,1
		N=528

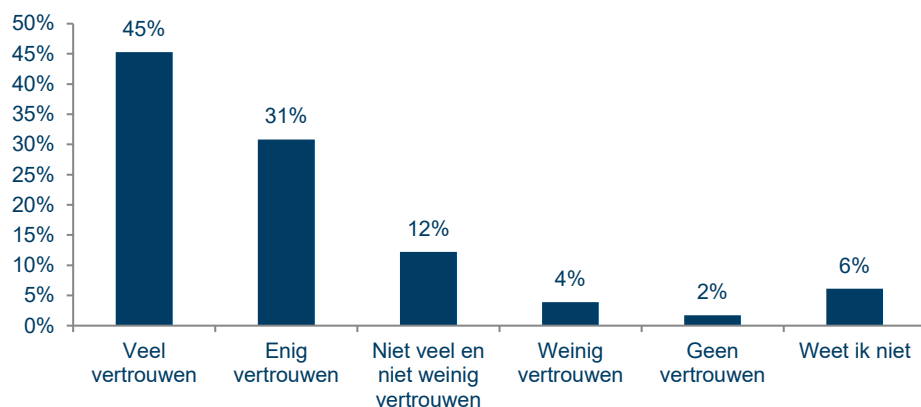
⁴¹ Dit is de verdeling zoals die in heel Nederland is binnen de gewenste selectie (o.b.v. de Gouden Standaard van het Data & Insights Network)

*Antwoorden burgerpanel***Vraag 1. In hoeverre bent u op de hoogte van hoe de stemmen op dit moment geteld worden bij verkiezingen?****Vraag 2. Heeft u zelf weleens stemmen geteld bij een verkiezing?**

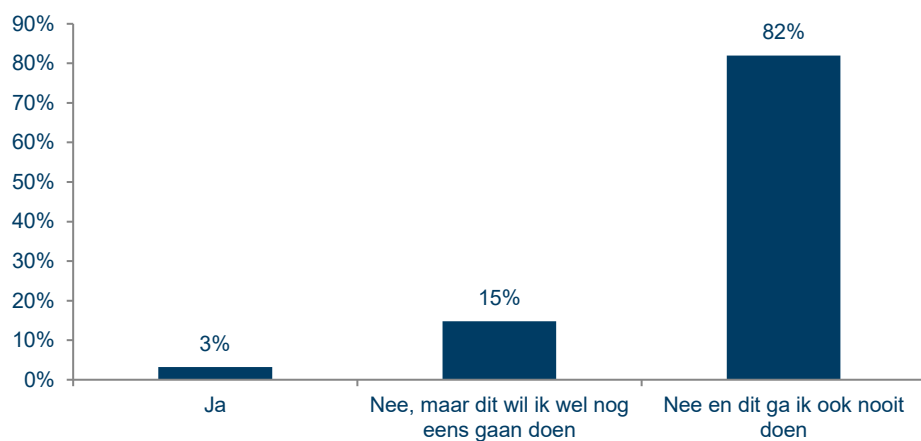
Vraag 3. In hoeverre heeft u vertrouwen in het telproces van stemmen bij verkiezingen? U kunt uw antwoord toelichten, dit is niet verplicht.



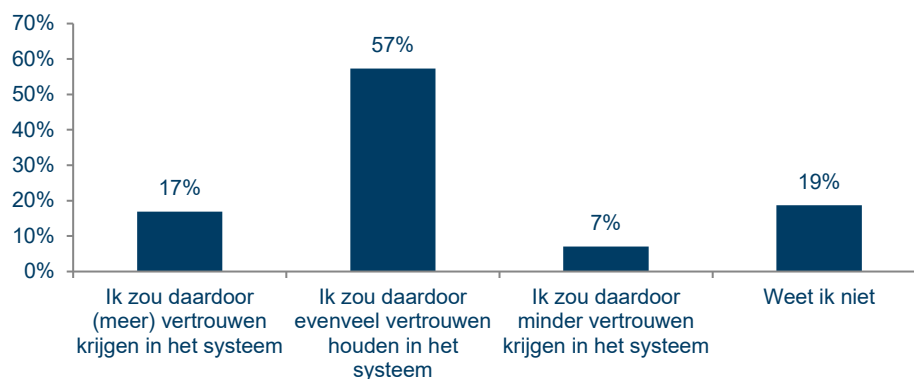
Vraag 4. Als u bovenstaande tekst leest, in hoeverre heeft u dan vertrouwen in het telproces van stemmen bij verkiezingen? U kunt uw antwoord toelichten, dit is niet verplicht.



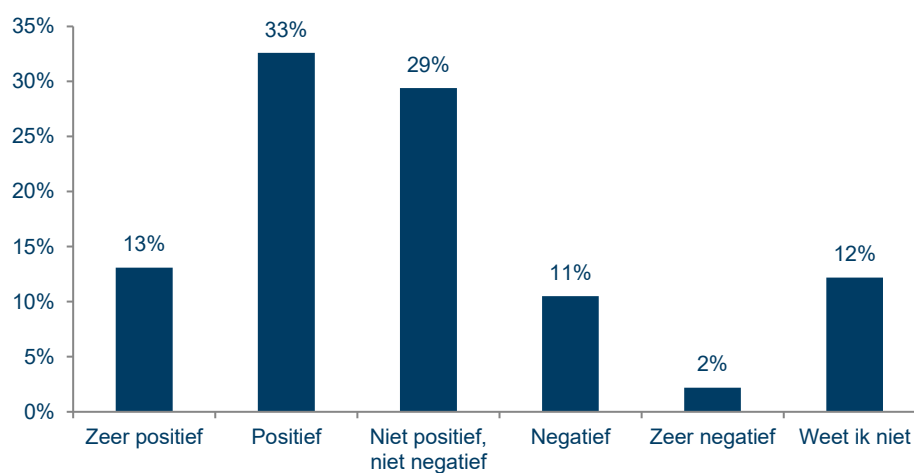
Vraag 5. Bent u weleens naar een stembureau gegaan om te kijken of het tellen van de stemmen goed en zorgvuldig gebeurt? U kunt uw antwoord toelichten, dit is niet verplicht.



Vraag 6. Stel dat u in het nieuws hoort dat het tellen van de stemmen in grote gemeenten langer duurt dan van tevoren wordt verwacht, waardoor het officiële telproces vertraging oploopt. In hoeverre zou dit invloed hebben op uw vertrouwen in het systeem?



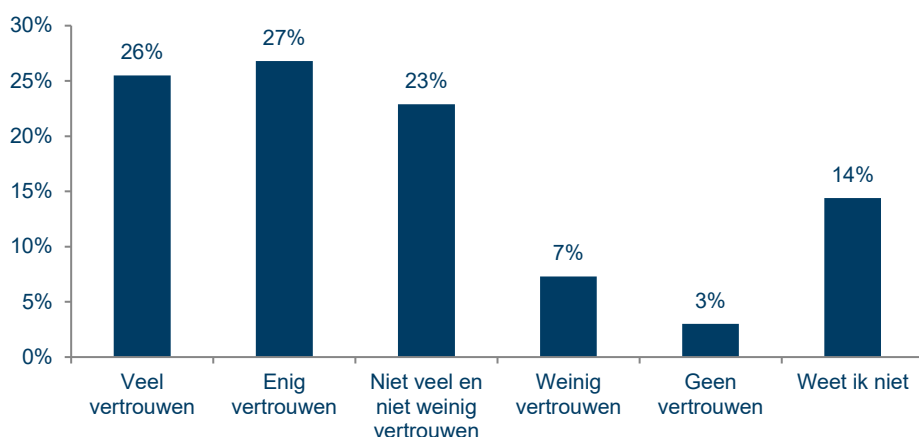
Vraag 7. Hoe staat u tegenover het gebruik van deze technologie om het telproces te verbeteren?



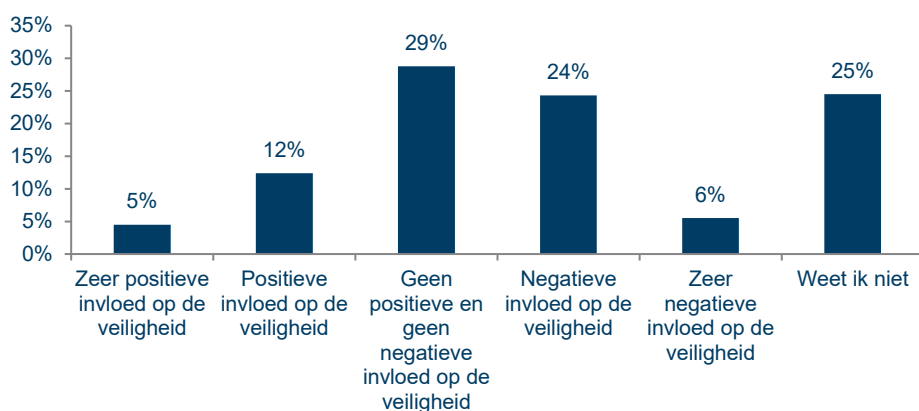
42

⁴² Volledige vraag: *Vraag 7. In een aantal landen wordt een telmachine gebruikt om de uitgebrachte stemmen sneller en nauwkeurig op te tellen dan wanneer men dit handmatig doet. Het stemmen zelf gebeurt nog steeds met een papieren stembiljet, alleen worden de stembewijzen geautomatiseerd opgeteld. Hoe staat u tegenover het gebruik van deze technologie om het telproces te verbeteren? U kunt uw antwoord toelichten, dit is niet verplicht.*

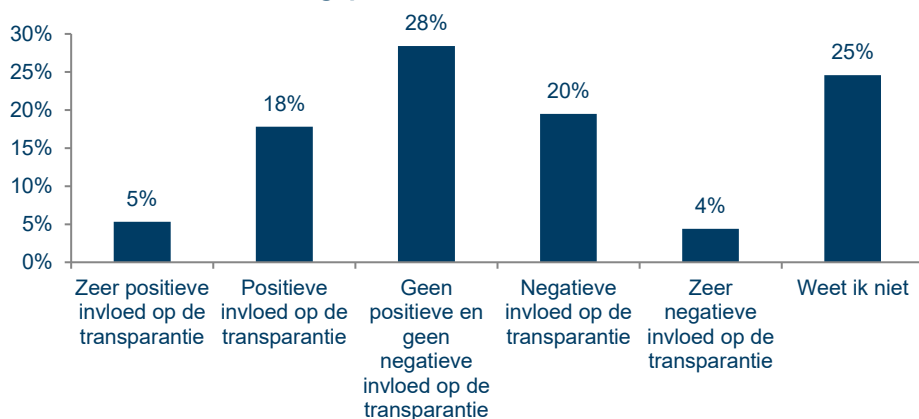
Vraag 8. In hoeverre zou u vertrouwen hebben in het telproces van stemmen bij verkiezingen als gebruik wordt gemaakt van deze technologie? Licht uw antwoord toe.



Vraag 9. Welke invloed denkt u dat het toevoegen van een elektronische telmachine aan het telproces heeft op de veiligheid (denk aan cybersecurity) van het verkiezingsproces? Licht uw antwoord toe.



Vraag 10. Welke invloed denkt u dat het toevoegen van een elektronische telmachine aan het telproces heeft op de transparantie (controleerbaarheid door burgers) van het verkiezingsproces? Licht uw antwoord toe.





Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com

K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl



TER ONDERTEKENING

Nota actief openbaar
Ja

Onze referentie
2025-0000448993

Datum
1 september 2025

Opgesteld door

[Redacted signature]

Samengewerkt met

Bijlage(n)
7

Aan
Van

Minister van BZK
Team verkiezingen

nota

Kamerbrief voorbereidingen Tweede Kamerverkiezing
2025 en gemeenteraadsverkiezingen 2026

Aanleiding

Op 29 oktober is de vervroegde Tweede Kamerverkiezing en op 18 maart 2026 zijn de gemeenteraadsverkiezingen. Via deze brief wordt de Kamer geïnformeerd over een aantal zaken rond deze verkiezingen.

Geadviseerd besluit

- Instemmen met de inhoud van de Kamerbrief.
- Ondertekenen van de brief aan de Tweede Kamer.
- Ondertekenen van het afschrift aan de Eerste Kamer.

Kern

- In de brief wordt toegelicht hoe het staat met de voorbereidingen voor de Tweede Kamerverkiezing 2025 (TK25) en de gemeenteraadsverkiezingen 2026 (GR26). Het beeld over de voorbereidingen is positief, vanuit gemeenten en Kiesraad zijn er ook geen signalen van complicaties.
- De volgende zaken in de voorbereiding worden uitgelicht in de brief: de wervingscampagne, opkomst(bevordering), toegankelijkheid, de evaluatie van beide verkiezingen, het experiment met het nieuwe stembiljet en de waarnemingsmissie van de OVSE.
- Verder informeert de brief over de volgende onderwerpen:
 - De extra vergoeding voor gemeenten voor de TK25 van 60 miljoen euro. Dit is onderdeel van de augustusbesluitvorming en daarom gaat de brief pas na Prinsjesdag uit.
 - Nieuwe en aankomende wetgeving voor verkiezingen: Wet programmatuur verkiezingsuitslagen (1 augustus in werking getreden) en Wet kwaliteitsbevordering uitvoering verkiezingsproces (streven inwerkingtreding 1 januari 2026, behandeling in de Eerste Kamer binnenkort verwacht).
 - De Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen (NPVV), in werking getreden op 1 januari 2023, is geëvalueerd. Deze evaluatie wordt meegestuurd. Aan de opvolging wordt gewerkt, in overleg met de ketenpartners.
 - De Kamer wordt geïnformeerd over de opvolging en het afdoen van een aantal moties. Voor de motie Timmermans c.s. over het onderzoeken van de termijnen van vervroegde verkiezingen wordt ook het onderzoek van Henk van der Kolk over dit onderwerp

meegestuurd. Dit onderzoek is in opdracht van BZK uitgevoerd en eind 2024 online gepubliceerd.

- De maatschappelijke kosten en baten analyse (MKBA) voor elektronisch tellen van stembiljetten is afgerond en als bijlage meegestuurd. Er wordt een afschrift van de Kamerbrief aan de Eerste Kamer gezonden, omdat een toezegging aan de Eerste Kamer over de MKBA met deze brief wordt afgedaan.
- De brief is afgestemd met de Kiesraad.
- Ten behoeve van de reactie op de moties rond de wetsvoorstellen over ronselen en kwaliteitsbevordering heeft de Kiesraad informatie aangeleverd. Dit is verwerkt in deze brief.

Onze referentie
2025-0000448993

Datum
1 september 2025

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing

Motivering

In de openbaar gemaakte versie van deze nota zijn alle persoonsgegevens van ambtenaren geanonimiseerd.

Bijlagen

Volgnummer	Naam
1	Brief Tweede Kamer
2	Brief Eerste Kamer (ter aanbieding afschrift TK-brief)
3	Evaluatieplan experiment nieuw stembiljet
4	Beleidsevaluatie NPVV
5	Onderzoek termijnen vervroegde verkiezingen
6	MKBA Elektronisch stemmen tellen – Eindrapportage