



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

KIESRAAD

Datum
18 mei 2015

Ons kenmerk

Inlichtingen
mr. N. Qoubbane
T +31 (0) 70 426 6266
F +31 (0) 70 345 0879

Uw kenmerk

Blad
1 van 5

Bezoekadres
Herengracht 21
2511 EG 's-Gravenhage
Nederland

Postadres
Postbus 20011
2500 EA 's-Gravenhage
Nederland

Internetadres
www.kiesraad.nl

E-mailadres
kiesraad@kiesraad.nl

Onderwerp

Advies n.a.v. verkiezingen voor provinciale staten,
waterschappen en eilandsraden

1. Inleiding

Op 18 maart 2015 vonden verkiezingen plaats voor de provinciale staten, de waterschappen en de eilandsraden van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het was voor het eerst dat vertegenwoordigers van de ingezetenen in het algemeen bestuur van het waterschap gelijktijdig met de leden van provinciale staten werden gekozen. Ook nieuw was de integratie van de waterschapsverkiezingen in de Kieswet. Met beide nova streefde de wetgever twee doelstellingen na: verhoging van de opkomst voor de waterschapsverkiezingen en uniformering van de procedures voor de verkiezingen in Nederland.¹

Met bijna een verdubbeling van de opkomst voor de waterschapsverkiezingen ten opzichte van 2008, is de doelstelling ter zake van de verhoging van de opkomst behaald. Hoewel voorafgaand aan de gecombineerde verkiezingen de vrees bestond dat de complexe organisatie van twee landelijke verkiezingen op één dag tot logistieke moeilijkheden zou kunnen leiden, bleek dit in de praktijk niet of nauwelijks het geval. Naar het oordeel van de Kiesraad verliep de samenwerking tussen de gemeenten en de waterschappen over het geheel genomen goed. Gemeenten, die voor het eerst verantwoordelijk waren voor een deel van de organisatie van de waterschapsverkiezingen, bleken goed voorbereid op het gelijktijdig organiseren van de twee verkiezingen.

De bevindingen ten aanzien van de verkiezingen van 18 maart 2015 geven de Kiesraad aanleiding om zich, op de gebruikelijke wijze, in de vorm van een advies tot u te wenden en met verbetervoorstellen te komen ten aanzien van gesignaleerde knelpunten in de uitvoeringspraktijk.² Een rapportage van het Informatiepunt Verkiezingen is opgenomen in een bijlage bij dit advies, dat eveneens aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ter kennis wordt gebracht.

¹ Kamerstukken II 2012/13, 33 719, nr. 3..

² Bij de totstandkoming van dit advies heeft de Kiesraad tevens kennisgenomen van de ervaringen van de leden van Commissie Verkiezingen van de NvB en van de bevinding van de vertegenwoordigers van de waterschappen en de hoogheemraadschappen die aanwezig waren op de evaluatiebijeenkomst van de Unie van Waterschappen over de waterschapsverkiezingen.

Mocht de komende Eerste Kamerverkiezing daartoe aanleiding geven, dan zal de Kiesraad zich daaromtrent nog separaat tot u wenden.

2. Samenvatting

Over het geheel genomen zijn de verkiezingen voor de provinciale staten, de waterschappen en de eilandsraden goed verlopen. Toch doet de Raad op een aantal punten aanbevelingen ter oplossing van enkele knelpunten in de uitvoeringspraktijk. Voor een belangrijk deel strekken deze aanbevelingen tot een betere voorlichting en instructie aan gemeenten, politieke partijen, stembureauleden en kiezers met betrekking tot:

- het bepalen van de kiesgerechtigdheid voor de waterschapsverkiezingen;
- het aanpassen van de gegevens op de stempas;
- het tijdig verzenden van de stembescheiden;
- het afschermen van persoonsgegevens op een kopie van een identiteitsbewijs, en
- het tellen van de stemmen.

Voorts vraagt de Kiesraad aandacht voor de mogelijke effecten van het combineren van provinciale staten- en waterschapsverkiezingen op het stemgedrag van kiezers.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Effecten gecombineerde verkiezingen

Al eerder heeft de Kiesraad erop gewezen dat de combinatie van de provinciale staten- en de waterschapsverkiezingen, die principieel van karakter verschillen, verschillende vragen oproept.³ Zo is bijvoorbeeld niet bekend in welke mate de organisatie van de gecombineerde verkiezingen voor een algemeen en een functioneel bestuur zal leiden tot 'nationalisering' van de verkiezing voor het functioneel bestuur. Het zou interessant zijn de recente gecombineerde verkiezingen op dit aspect nader te onderzoeken.

3.2. Waterschapsverkiezingen en evaluatie waterschapsbestel

De Kiesraad waardeert het verloop van de waterschapsverkiezingen als positief, maar vraagt wel aandacht voor enkele aspecten die, mogelijk samenhangend met de nieuwe situatie van gecombineerde provinciale staten- en waterschapsverkiezingen, verbetering behoeven. Zo is opvallend dat er bij de waterschapsverkiezingen 44.833 ongeldige stemmen en 146.053 blanco stemmen zijn uitgebracht, tezamen 3,4% van het totaal. Bij de provinciale statenverkiezingen was dat slechts 0,6%. Het aantal blanco en ongeldige stemmen bij de waterschapsverkiezingen is hoger dan bij alle andere verkiezingen onder het regime van de Kieswet. Bij de waterschapsverkiezingen van 2008 waren deze percentages overigens nog hoger. Bij die verkiezing was 9,7% van de uitgebrachte stemmen bij de waterschapsverkiezingen ongeldig.⁴ Bij een steekproef bleek indertijd dat een groot deel hiervan veroorzaakt werd door het invullen van een verkeerd geboortejaar op het briefstembiljet.⁵ Nader onderzoek zal moeten uitwijzen wat de redenen waren voor het relatief grote aantal ongeldige en blanco uitgebrachte stemmen bij de recente waterschapsverkiezingen. De Kiesraad adviseert de minister van

³ Vgl. advies van de Kiesraad van 15 februari 2013 over de Wet stembusverkiezingen ingezetenen algemeen bestuur waterschap, p. 1-2. Te raadplegen via www.kiesraad.nl

⁴ Vgl. C.M.S. Glim e.a., *Samen naar beter. Evaluatie landelijke waterschapsverkiezingen 2008*, Amersfoort: BMC 2009. Bijlage bij *Kamerstukken II 2008/09*, 31 986, nr. 1.

⁵ Bij ongeveer 5% van het totaal aantal uitgebrachte stemmen.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hieraan aandacht te schenken in zijn evaluatierapportage aan de Tweede Kamer.

Aangezien dit de eerste keer is dat er voor de leden van de categorie ingezetenen van het algemeen bestuur van de waterschappen stembusverkiezingen werden gehouden, is er door de minister van Infrastructuur en Milieu bij de parlementaire behandeling van de Wet aanpassing waterschapsverkiezingen een evaluatie van het waterschapsbestel in het vooruitzicht gesteld.⁶ De Kiesraad ziet uit naar de uitkomsten van deze evaluatie en hoopt dat zijn ervaringen uit het voorliggende advies daarin betrokken zullen worden.

3.3. Bezuinigingen

Bij de afgelopen verkiezingen hadden onder meer de gemeenten Enschede, Nijmegen, Zoetermeer, en Lingewaard het aantal stembureaus verminderd, mogelijk om zodoende ook besparingen te kunnen realiseren wat betreft het huren en bemensen van stemlokalen. Gevolg hiervan was dat de werkdruk voor stembureauleden in de overblijvende stemlokalen binnen de gemeenten toenam.⁷ Dit, terwijl reeds sprake was van een hogere werklast door de combinatie van provinciale staten- en waterschapsverkiezingen. De extra werklast was vooral merkbaar wanneer de stembureauleden te maken kregen met kiezers die zich meldden met één of twee stempassen en een legitimatiebewijs aangevuld met maximaal vier volmachtbewijzen en vier kopieën van identiteitsbewijzen. Anders dan bij een enkele verkiezing moeten er dan meer handelingen worden verricht. Hierdoor ontstonden in aantal gemeenten rijen bij sommige stemlokalen.

Een andere geconstateerde mogelijke bezuinigingsmaatregel betrof de verspreiding van kandidatenlijsten. Een aantal gemeenten koos ervoor de kandidatenlijsten niet meer afzonderlijk te doen bezorgen op het adres van de kiezers, maar deze te publiceren op een gemeentelijke website of in een lokale (verkiezings)krant. Dit laatste zorgde ervoor dat kiezers, die met een 'nee nee-sticker' hadden aangegeven geen ongeadresseerd reclamedrukwerk en huis-aan-huisbladen te willen ontvangen, de kandidatenlijsten niet ontvingen. De Kiesraad wijst deze handelwijze van de hand. Het is van groot belang dat alle kiezers tijdig voorafgaand aan de dag van stemming de beschikking krijgen over de lijst van deelnemende partijen en kandidaten.⁸ Het is om deze reden dat in de Kieswet en het Kiesbesluit (art. J 9 van de Kieswet jo. J 1 van het Kiesbesluit) is bepaald dat de kandidatenlijsten moeten worden bezorgd aan het adres van de kiezers. De Kiesraad adviseert de minister om gemeenten bij komende verkiezingen op hun wettelijke plicht ter zake van de verzending van de stembescheiden te wijzen.

4. Opmerkingen met betrekking tot het verkiezingsproces

4.1. Kiesgerechtigdheid voor de waterschappen

Gemeenten waarvan het grondgebied in het beheersgebied van twee of meer waterschappen ligt, moesten voor deze (afzonderlijke) waterschappen een belangrijk deel van de organisatie ter hand nemen. Dit had onder meer consequenties voor het opmaken en het bijhouden van de separate kiezersregisters. Aangezien in de gemeentelijke basisregistratie personen (BRP) niet wordt bijgehouden van welk waterschap een kiezer ingezetene is, en deze informatie evenmin in de basisregistraties adressen en gebouwen (BAG) staat, waren er bij de recente

⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 719, nr. 15.

⁷ Vgl. voetnoot 2.

⁸ Vgl. Stb. 2002, 98, p. 3-4.

verkiezingen meer handelingen nodig om te bepalen voor welk waterschap een kiesgerechtigde zijn stem mocht uitbrengen.⁹ In de aanloop naar de verkiezingen stelde de Unie van Waterschappen een contourenkaart beschikbaar, waarmee waterschappen de gemeenten konden informeren over hun territoriale grenzen. Door een koppeling tussen deze contourenkaart en de basisregistratie personen konden gemeenten een selectie maken van kiesgerechtigden voor de waterschapsverkiezingen.

Helaas bleek uit enkele vragen en klachten die bij het Informatiepunt Verkiezingen binnenkwamen, dat de contourenkaart niet geschikt was om alle waterschapsgrenzen op een juiste wijze te bepalen. Zo bleek onder meer de waterschapsgrens tussen het Hoogheemraadschap Rijnland en het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden niet geheel juist te zijn bepaald, waardoor 140 kiesgerechtigden een stempas ontvingen voor het verkeerde waterschap. De Kiesraad vraagt uw aandacht voor het hier gesignaleerde probleem en adviseert u te voorzien in een duurzame oplossing, zodat bij toekomstige gecombineerde verkiezingen niet opnieuw ad-hoc afstemming tussen gemeenten en waterschappen over grenzen behoeft plaats te vinden. Mogelijk zou dit kunnen door in de BRP gegevens op te nemen omtrent het waterschap waartoe een inwoner van een gemeente behoort.

4.2. Bezorging kandidatenlijst

Ingevolge de huidige Kieswet en het Kiesbesluit worden kandidatenlijsten, evenals de adressen en de openingstijden van de stemlokalen en de adressen en de zittingstijden van de mobiele stembureaus, uiterlijk op de vierde dag voor de stemming bij de kiezers bezorgd. In de praktijk komt dit nogal eens neer op een zaterdag of zelfs - met inachtneming van artikel Z 12 van de Kieswet - op de dinsdag daarop, aangezien al enige tijd op de maandag geen post meer wordt bezorgd. De Kiesraad vindt deze termijn te kort, mede gezien de hoeveelheid informatie die heden ten dage op de stembescheiden staat en de termijn die de wetgever oorspronkelijk voor ogen had. Derhalve adviseert de Raad u te onderzoeken of het mogelijk is om de termijnstelling voor de verzending van de kandidatenlijsten gelijk te trekken met de termijn voor de verzending van de stempassen, zodat de kiezer alle stembescheiden uiterlijk veertien dagen voor de dag van stemming ontvangt.

4.3. Gegevens op de stempas

Bij de recente verkiezingen kon de kiezer zich, zoals gebruikelijk, identificeren met een document als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht. Op de stempas staat dat men zich dient te identificeren met een Nederlands paspoort, identiteitskaart of rijbewijs. Hoewel voor deelname aan de provinciale statenverkiezingen de Nederlandse nationaliteit vereist is, kunnen Nederlandse kiezers met een dubbele nationaliteit zich ook met een Europees paspoort identificeren. De onvolledige tekst op de stempas leidde er bij de recente verkiezingen toe dat een enkele kiezer, die zich met een rijbewijs van een ander EU-land wilde legitimeren, toch niet tot de stemming werd toegelaten; het betrokken stembureau ging er ten onrechte van uit dat de kiezer zich slechts met een Nederlands document mag identificeren. Aangezien dit onderwerp ook bij eerdere verkiezingen tot vragen leidde, raadt de Kiesraad u aan de tekst op de stempas te verduidelijken.

⁹ Vgl. het advies van de Kiesraad van 10 februari 2014 over het Ontwerpbesluit tot wijziging van het Kiesbesluit en het Waterschapsbesluit voor het combineren van de waterschapsverkiezingen met de provinciale statenverkiezingen. Te raadplegen via www.kiesraad.nl

4.4. Afschermen gegevens op kopie identiteitsbewijs

Om misbruik met kopieën van identiteitsbewijzen tegen te gaan, heeft een aantal kiezers bij de recente verkiezingen de persoonsgegevens doorgestuurd of afgeschermd met behulp van een ID-cover. Door het gebruik van dit laatste worden evenwel ook andere persoonlijke gegevens afgeschermd, zoals de pasfoto en de handtekening. Hoewel de pasfoto van een volmachtgever bij de controle door een stembureaulid gemist kan worden, is het wel wenselijk dat in voorkomende gevallen de handtekening gecontroleerd kan worden aan de hand van de verleende volmacht. In enkele gevallen leidde dit ertoe dat kiezers door het stembureau niet tot de stemming werden toegelaten. Met het oog hierop acht de Raad het raadzaam dat er bij toekomstige verkiezingen meer duidelijkheid wordt gegeven over welke gegevens bij het stemmen al dan niet afgeschermd mogen worden.

4.5. Telinstructie

In de praktijk blijkt de stemopneming in veel gevallen niet conform de instructie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te worden verricht. De Kiesraad heeft geconstateerd dat sommige gemeenten – als bijvoorbeeld Amsterdam, Rotterdam en Utrecht – hierin een eigen weg kiezen door te opteren voor een eigen, specifieke gemeentelijke telinstructie. In de voorlichting richting voorzitters en leden van stembureaus wordt overigens vaak van gemeentezijde wel gewezen op het BZK-instructiemateriaal – het wordt zelfs vaak ter hand gesteld – , maar in de praktijk blijken de stembureauvoorzitters toch vaak een eigen koers te varen wat betreft de gehanteerde telmethode. De Kiesraad wijst erop dat de BZK-telinstructie in het verleden is geïntroduceerd naar aanleiding van de door waarnemersmissies van de OVSE geconstateerde grote verschillen in de wijze waarop stembureaus de stemopneming uitvoeren. Bij deze methode, die in de afgelopen jaren is verfijnd, staat onder meer de zorgvuldigheid voorop doordat gegarandeerd wordt dat ieder stembiljet door tenminste twee paar ogen wordt gecontroleerd. De Kiesraad onderstreept het belang hiervan ten behoeve van een goede, zuivere vaststelling van de verkiezingsuitslag. Andere methoden kunnen wellicht tot snellere uitkomsten leiden, maar gaan mogelijk ten koste van de zorgvuldigheid.

Kijkend naar de praktijk is het de vraag hoe kan worden gegarandeerd dat het telproces zo zorgvuldig mogelijk verloopt. Daarbij kan gedacht worden aan het geven van een wettelijke basis aan genoemde telinstructie. De Kiesraad betwijfelt evenwel of deze weg dient te worden begaan, in de wetenschap dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tijdens een Algemeen Overleg van de Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer op 22 april jl. de toezegging deed om bij de gemeentelijke herindelingsverkiezingen in het najaar van 2016 een experiment te gaan houden met een nieuw te ontwikkelen stembiljet en een gelijktijdige test met elektronisch tellen. Bij de eventuele implementatie hiervan heeft een wettelijk voorgeschreven instructie voor handmatig tellen vermoedelijk hooguit nog voor een enkele verkiezing betekenis.

DE KIESRAAD,
voor deze,

H.R.B.M. Kummeling,
voorzitter

M. Bakker,
secretaris-directeur

