

Evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing 17 maart 2021

van het ministerie van
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing 17 maart 2021

Inleiding

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) evalueert de Tweede Kamerverkiezing die heeft plaatsgevonden op 15, 16 en 17 maart 2021. Sinds 2007 is staand kabinetsbeleid dat elke verkiezing wordt geëvalueerd. Elke verkiezing, inclusief de campagne, wordt geëvalueerd met als doel na te gaan wat kan worden verbeterd in het verkiezingsproces. In dit document wordt ingegaan op de beschikbare informatie uit de evaluatierapporten die in het kader van deze Tweede Kamerverkiezing zijn opgeleverd.

Inhoudsopgave

De evaluatie heeft de volgende hoofdstukken:

	Overzicht van de bijlagen	3
1	Algemeen beeld en organisatie Tweede Kamerverkiezing	4
2	Vervroegd stemmen in het stemlokaal	12
3	Briefstemmen voor kiezers van 70 jaar en ouder	17
4	Toegankelijkheid	31
5	Communicatie en publiekscampagne	35
6	Stemmen door kiezers buiten Nederland	41
7	Experimenten met centraal tellen van de stemmen	48
8	Overige onderwerpen	51
	8.1 Caribisch Nederland (Bonaire, Saba en Sint Eustatius)	51
	8.2 Proces van uitslagvaststelling	52
	8.3 Proces van ondersteuningsverklaringen	54
9	Reactie op evaluatieadvies Kiesraad en rapporten waarnemingsmissies	56

Overzicht van de bijlagen

Als bijlage zijn bij dit document bijgevoegd:

1. Kiesraad – advies over de evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing van 2021
2. Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken – evaluatie Tweede Kamerverkiezing 2021
3. MARE – rapport focusgroepen TK verkiezing 2021
4. Ipsos – rapportage enquête onder kiezers Tweede Kamerverkiezing 2021
5. Kantar Public – Enquête onder gemeenten
6. Markteffect – rapportage enquête stembureauleden Tweede Kamerverkiezing 2021
7. Verdonck, Klooster & Associates – Rapport briefstemmen in Nederland
8. Bijlage overzicht briefstembescheiden
9. Evaluatie Actieplan Toegankelijk Stemmen
10. PBT – steekproef toegankelijkheid stemlokalen TK 2021
11. College voor de Rechten van de Mens – Eindresultaten meldpunt Onbeperkt Stemmen TK 2021
12. Eindrapportage Informatiepunt Verkiezingen 2021
13. AEGEE / Leiden MUN – Final report 2021 General Election The Netherlands
14. IPC – report Parliamentary general election 2021 Netherlands
15. IFES electoral assessment St. Eustatius 2020 Island Council Elections
16. Campagne-effectonderzoek publiekscampagne Tweede Kamerverkiezing
17. Campagne-effectonderzoek campagne werving stembureauleden
18. Campagne-effectonderzoek publiekscampagne Caribisch Nederland (RCN) incl. bijlage
19. AEF – rapport meerkosten Verkiezingen in tijden van corona

1 Algemeen beeld en organisatie

Tweede Kamerverkiezing

1.1 Algemeen beeld en covid-19 maatregelen

De Tweede Kamerverkiezing van 17 maart 2021 vond plaats tijdens de coronapandemie. Om de risico's op een besmetting met covid-19 tegen te gaan voor zowel kiezers als stembureauleden zijn verschillende maatregelen getroffen: naast afstands- en hygiënemaatregelen in het stemlokaal (zoals desinfecteren van handen en het dragen van mondkapjes) kregen bij deze verkiezing de kiezers van 70 jaar en ouder de optie om per brief te stemmen. Door te introduceren dat op 15 en 16 maart vervroegd in het stemlokaal kon worden gestemd werd verdere spreiding van kiezers mogelijk gemaakt. In het bijzonder was dat van belang voor de kiezers in de covid-risicogroepen. Voor kiezers die niet naar het stemlokaal konden komen om te stemmen is het aantal uit te brengen volmachtstemmen verruimd van twee naar drie. Al deze maatregelen zijn mogelijk gemaakt door de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 (hierna ook: de Tijdelijke wet).

De opkomst was met 78,7% vergelijkbaar met voorgaande Tweede Kamerverkiezingen (2017: 81,9%, 2012: 74,6%). In totaal heeft circa 30% van de kiezers bij deze verkiezing zijn stem op een andere wijze uitgebracht dan op woensdag in het stemlokaal: 10% van het totaal aantal kiezers heeft zijn stem per brief uitgebracht (deze vorm van stemmen was beschikbaar voor kiezers van 70 jaar en ouder¹), ongeveer 12% heeft zijn stem uitgebracht op maandag of dinsdag, en ruim 8% van de kiezers heeft een volmacht afgegeven. Het aantal stemmen per volmacht was bij deze verkiezing 917.698 (8,77%). Dat is iets lager dan in 2017, toen 964.811 keer bij volmacht werd gestemd (9,13%).

Uit het onderzoek onder kiezers (bijlage 4) blijkt dat bij niet-stemmers het coronavirus geen overwegende reden was om niet te gaan stemmen, een gebrek aan vertrouwen/interesse in de politiek wel. Uit focusgesprekken met niet-stemmers (bijlage 3) blijkt dat een deel van de niet-stemmers in het dagelijks leven zoveel mogelijk niet-noodzakelijke contactmomenten gedurende de corona-periode voorkomt. Andere opties, zoals volmachten (stemgeheim te belangrijk) en vervroegd stemmen (onzeker en nog steeds naar een stembureau moeten gaan), werden door deze kiezers niet ervaren als een relevant alternatief of waren beperkt bekend.

Veiligheid in het stemlokaal

Verschiedende maatregelen zijn getroffen om de verkiezing veilig te laten verlopen. De voor de evaluatie uitgevoerde onderzoeken wijzen uit dat kiezers met vertrouwen in de getroffen maatregelen zijn gaan stemmen in het stemlokaal. Kiezers hebben in het bijzonder het stembureaulid bij de ingang van het stemlokaal gewaardeerd. Een ruime meerderheid van de kiezers die in het stemlokaal zijn gaan stemmen (91%) was goed op de hoogte van de coronamaatregelen in het stemlokaal; het merendeel van de kiezers geeft aan geen problemen te hebben ervaren in het stemlokaal. Uit gesprekken in focusgroepen blijkt wel dat de coronamaatregelen niet op alle stembureaus op eenzelfde manier zijn toegepast en nageleefd (bijv. rond het tonen van ID-documenten of het dragen van handschoenen door stembureauleden).

Ook stembureauleden (zowel voorzitters als stembureauleden) beoordelen het proces rondom de Tweede Kamerverkiezing 2021 als veilig. Er worden hier en daar hierbij wel kanttekeningen geplaatst, maar in algemene zin vinden de stembureauleden dat de verkiezing goed is verlopen. Voor

¹ Van de kiezers van 70 jaar en ouder heeft meer dan 45% per brief gestemd.

stembureauleden en tellers heeft de GGD-GHOR testcapaciteit beschikbaar gesteld. Stembureauleden en tellers konden zich, indien zij daaraan behoefte hadden, laten testen op het coronavirus, ook zonder klachten en op vrijwillige basis. Zowel vóór als eventueel ná het werken op een stembureau. Er zijn met deze extra voorziening 10.681 testen afgenomen bij mensen die hebben aangegeven dat ze belden omdat ze stembureaulid/teller waren.

Uit de enquête onder stembureauleden komt wel als een opvallend gegeven naar voren dat het bij (niet meer dan) 66% van de ondervraagden is gelukt om bij het tellen in alle gevallen 1,5 meter afstand te houden. Ook is zoals hiervoor genoemd, het handhaven en toepassen van de coronamaatregelen niet op elk bureau of in elke gemeente op eenzelfde manier gebeurd.

Het RIVM heeft, na de verkiezing, in de zogenoemde clustermeldingen gekeken naar besmettingsclusters die mogelijk gerelateerd zijn aan de verkiezing. In het totaal aantal meldingen was 1 cluster (van 3 positieve personen) vanuit de GGD Twente terug te voeren tot de verkiezing.

Gelet op het voorgaande kan geconcludeerd worden dat het stemmen in de stemlokalen op een veilige manier heeft plaatsgevonden.

Openbare orde

In de voorbereiding met gemeenten is extra aandacht besteed aan openbare-ordeaspecten die zich konden voordoen in en rond het stemlokaal, vanwege de extra wettelijke verplichtingen die vanuit gezondheidsperspectief golden in het stemlokaal. Hierover is een factsheet voor gemeenten ontwikkeld en er zijn webinars gehouden waarin deze thematiek centraal stond.

Het aantal gemelde incidenten is beperkt gebleven. Dat constateert ook de commissie voor het onderzoek van de geloofsbrieven. Uit de enquête onder stembureauleden waaraan 31.359 stembureauleden hebben deelgenomen (bijlage 5) blijkt dat 97% van de stembureauleden die taken hadden bij de ingang, 'ja' antwoordt op de vraag of de kiezers zich hebben gehouden aan de aanwijzingen die zijn gegeven bij het betreden van het stembureau. Waar dit niet het geval was, ging dit in de meerderheid van de gevallen (85%) om het niet willen desinfecteren van de handen. Van de (plaatsvervangende) voorzitters geeft 5% aan minstens een keer een kiezer vanwege het niet naleven van (één van) de coronamaatregelen te hebben moeten vragen het stembureau te verlaten. Meest voorkomende redenen waren 'luidruchtig protesteren tegen de maatregelen in het stembureau en daarmee tot last zijn voor anderen' en 'weigeren de handen te desinfecteren'. In de instructie voor stembureauleden was voor de laatste categorie voorzien in alternatieven (aanbieden van wegwerphandschoenen, of in uiterst geval extra schoonmaken) die niet zouden hoeven leiden tot weigering in het stemlokaal.

Tijdens de verkiezing was de avondklok vanaf 21.00 uur van toepassing. Met het oog op de verkiezing zijn daarover specifieke regels opgesteld om de verkiezing ongehinderd voortgang te kunnen laten hebben. Deze luiden:

- Kiezers die gaan stemmen kunnen dit gewoon doen tot 21.00 uur, of zoveel langer als zij nog in de rij staan na 21.00 uur. Zij kunnen daarna ongehinderd naar huis.
- Kiezers die willen kijken bij het tellen van de stemmen (observanten), kunnen dit na 21.00 uur doen. Zij hebben daarvoor geen aparte verklaring nodig. Zij kunnen dat mondeling aangeven bij de handhavers. Uiteraard moeten deze observanten zich houden aan de regels die in de stembureaus en tellocaties gelden.
- Stembureauleden, tellers en vrijwilligers die betrokken zijn bij de organisatie van de Tweede Kamerverkiezing, kunnen hun werkzaamheden doen tijdens de avondklok. Zij hebben daarvoor een bewijs nodig van hun werkzaamheden op het stembureau. Zij krijgen daarvoor een verklaring van de gemeente, bijvoorbeeld in de vorm van een brief of een e-mail waarin staat dat ze stembureaulid of teller zijn.
- Ambtenaren die in dienst zijn van een gemeente, of andere personen die vanwege hun werk betrokken zijn bij de verkiezing, kunnen tijdens de avondklok hun werk doen met een werkgeversverklaring en een eigen verklaring.

In de praktijk bleek dit uitvoerbaar voor gemeenten en hebben zich in de handhaving geen incidenten voorgedaan.

1.2 Desinformatie en inmenging

Terugkijkend op de verkiezing kan worden geconcludeerd dat er geen aanwijzingen zijn dat grootschalige desinformatiecampagnes door statelijke of niet-statelijke actoren hebben plaatsgevonden. In aanloop naar de verkiezing is een aantal extra maatregelen getroffen om desinformatie tegen te gaan. Het resultaat van één van deze maatregelen, de openbare monitoring naar de verspreiding van desinformatie door DROG, ondersteunt bovenstaande conclusie.² Verder is de gedragscode rondom politieke advertenties, ondertekend door 11 politieke partijen en 4 internetdiensten, een startsein voor een vervolgdiscussie over dit onderwerp. Zo presenteert de EU een wetgevend voorstel rondom politieke reclame in het derde kwartaal van dit jaar en bereid ik een Wet op de politieke partijen voor waarin ook regels worden opgenomen rond dit onderwerp. De verkiezing liet het belang van een multi-stakeholderaanpak zien. Door deze aanpak is kennis en kunde van zowel binnen als buiten de overheid samengekomen. De veiligheidsbriefings aan gemeenten, de verkiezingstafels met o.a. internetdiensten en toezichthouders en de samenwerkingen met DROG, International IDEA en het Netwerk Mediawijsheid zijn hier goede voorbeelden van. Deze benadering zal dan ook gecontinueerd worden tijdens volgende verkiezingen.

Inzet NCSC³ tijdens verkiezingsperiode voor politieke partijen

Politieke partijen zijn tijdens de coronapandemie grotendeels aangewezen geweest op campagnevoeren via digitale kanalen. Gezien het belang van de verkiezingen voor onze democratie heeft het NCSC politieke partijen, hoewel zij geen vitale aanbieders zijn noch deel uitmaken van de Rijksoverheid, gedurende de verkiezingsperiode (i) geadviseerd bij cyberdreigingen en -incidenten indien zij hierom verzochten en (ii) gewaarschuwd en geadviseerd bij ernstige digitale dreigingen en incidenten indien het NCSC over deze informatie beschikte. Politieke partijen zijn door het NCSC vooraf over deze werkwijze geïnformeerd en in de gelegenheid gesteld bezwaar te maken tegen deze inzet. Het NCSC heeft tijdens de verkiezingsperiode tweemaal proactief partijen gewaarschuwd en geadviseerd en driemaal partijen op hun verzoek geadviseerd. Er hebben zich bij politieke partijen geen incidenten voorgedaan die invloed hebben gehad op het verloop van de verkiezing en het vertrouwen in het democratische proces.

1.3 Stemlokalen

Tijdens de voorbereiding van de Tweede Kamerverkiezing van maart 2021 bleek het een extra grote opgave voor gemeenten om voldoende geschikte stemlokalen te vinden. Lang niet alle stemlocaties van voorgaande verkiezingen waren beschikbaar of konden geschikt gemaakt worden om te voldoen aan de coronavoorschriften. De lokalen waren te klein om kiezers en stembureauleden op een veilige anderhalve meter afstand van elkaar te houden, er was geen aparte in- en uitgang óf de entree was niet ruim genoeg om elkaar op anderhalve meter te passeren, er was buiten en/of binnen onvoldoende ruimte voor afgebakende wachtrijen, of de ventilatie in het pand voldeed niet.

Zorg- en verpleegtehuizen en schoolgebouwen uit het primair en secundair onderwijs zijn twee categorieën locaties die van oudsher in veel gemeenten worden ingezet als stemlokaal, maar waar dat nu extra lastig of überhaupt niet mogelijk bleek. Zorg- en verpleegtehuizen konden hun locaties vanwege covid-restricties niet openstellen voor grote groepen kiezers; hun kwetsbare bewoners zouden daarmee een verhoogd risico lopen op besmetting met het coronavirus. Op deze locaties was

² Voor de rapportages van DROG zie: <https://www.forensicjournalism.nl/tk2021>.

³ Nationaal Cyber Security Centrum.

de enige mogelijkheid het inrichten van een stemlokaal met beperkte toegang, enkel voor de bewoners, het personeel en anderen die wel toegang hadden. Scholen in het primair en voortgezet onderwijs waren terughoudend in het openstellen van hun panden voor doelen anders dan onderwijs geven.

Onder meer de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) trokken over een mogelijk tekort aan stemlokalen aan de bel. En in de Tweede Kamer werd een motie van het lid Van Raak (SP) aangenomen, die de regering verzocht “er samen met de gemeenten zorg voor te dragen dat er bij de verkiezing van 17 maart niet minder maar méér stembureaus zullen worden ingericht”.⁴

Ondanks alle met covid samenhangende omstandigheden is door de inspanning van de gemeenten het aantal stemlokalen op de verkiezingsdag van 17 maart op hetzelfde niveau gebleven als bij de vorige Tweede Kamerverkiezing. Er zijn op die dag een kleine 9.000 lokalen open geweest. Daarenboven zijn er op maandag 15 en dinsdag 16 maart nog eens (in totaal) meer dan 3.000 stemlokalen beschikbaar geweest waar kiezers konden stemmen. In totaal ging het om een kleine 12.000 beschikbare stemlokalen, waarin zo’n 13.000 stembureaus waren aangewezen.

Het ministerie van BZK heeft een subsidie gegeven aan de Open State Foundation om de website www.waarismijnstemlokaal.nl te hosten en van content te voorzien. Op deze website konden kiezers informatie vinden over welke stemlokalen open waren op maandag, dinsdag en/of woensdag, en of deze toegankelijk waren voor mensen met een beperking. Ook de afgiftepunten voor briefstemmen stonden vermeld. De website is zo’n 700.000 keer bezocht. Ook hebben andere websites en organisaties gebruik kunnen maken van de data die via [waarismijnstemlokaal.nl](http://www.waarismijnstemlokaal.nl) openbaar waren.

Ondersteuningsteam stemlokalen

Bij de zoektocht naar stemlokalen heb ik de gemeenten zoveel mogelijk proberen te ondersteunen met een ondersteuningsteam stemlokalen. Daarbij is in de aanbodkant een samenwerking tot stand gekomen met onder meer VNO-NCW, MKB-Nederland en de brancheorganisaties van deze koepels. Na een oproep hebben veel bedrijven zich gemeld. Ook is er aanbod van locaties tot stand gekomen via het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en het Rijksvastgoedbedrijf. Er is door bemiddeling onder meer gebruik gemaakt van Rijksgebouwen, brandweerkazernes, poppodia, tenten, bussen, evenementenhallen, restaurants, kerken, autoshowrooms en van parkeergarages waar stemstraten ingericht konden worden.

Voor het bepalen van de vraag van gemeenten heeft het ondersteuningsteam contact gehad met 234 individuele gemeenten: dit zijn de gemeenten waarvan uit de peilingen naar het aantal stemlokalen bleek dat zij verwachtten minder stemlokalen te kunnen inrichten, of gemeenten waarvan het aantal stemlokalen onbekend was. Daar kwamen nog de gemeenten bij die zelf contact opnamen met het ondersteuningsteam. Van alle gemeenten hadden uiteindelijk 52 een hulpverzoek. Het ondersteuningsteam heeft in totaal 419 locaties aangeboden aan deze gemeenten, en nog eens 42 extra locaties van concrete aanbieders aangeboden aan 30 overige gemeenten zonder hulpvraag. Een meerderheid van de gemeenten heeft in de voor de evaluatie gehouden enquête (bijlage 5) aangegeven geen gebruik te hebben gemaakt van het ondersteuningsteam van het ministerie van BZK bij het vinden van locaties en/of aangegeven dat het ondersteuningsteam uiteindelijk voor hen niet veel toegevoegde waarde heeft gehad bij het zoeken en vinden van geschikte stemlokalen. Een tiental gemeenten heeft opgemerkt dat de hulp zeer of deels heeft bijgedragen. Voor het gebruik van de scholen hebben de ministeries van BZK en OCW, samen met de VO-raad en de PO-Raad, een leidraad opgesteld. Deze leidraad voor het gebruik van scholen als stemlokaal, diende schoolbesturen te helpen bij de afweging of het voor hun schoolgebouwen mogelijk en verantwoord zou zijn om toestemming te geven voor het gebruik als stembureau.

⁴ Kamerstukken II, 2020/21, 35 590, nr. 15.

In de leidraad werden daarvoor verschillende opties en ideeën gegeven. In de praktijk heeft deze leidraad weinig opgeleverd. Dit had mede te maken met de in december 2020 afgekondigde tweede sluiting van scholen.

1.4 Werving stembureauleden

Omdat er bij deze verkiezing meer stemlocaties nodig waren en een extra stembureaulid per stemlocatie moest worden ingezet, waren er extra veel vrijwilligers nodig. Ook vielen er bij veel gemeenten vrijwilligers af die bij eerdere verkiezingen wel inzetbaar waren, bijvoorbeeld omdat zij als gevolg van corona tot de risicogroepen behoorden. Gemeenten werden gevraagd om minimaal 10% van het bestand aan reserveleden te houden, om eventuele uitval onder stembureauleden vanwege het niet voldoen aan de gezondheidscheck te kunnen opvangen.

Om gemeenten te helpen bij de zoektocht naar nieuwe, extra stembureauleden en tellers heeft het ministerie voor deze verkiezing een landelijke wervingscampagne uitgevoerd van eind november 2020 tot en met februari 2021.

De wervingscampagne 'Elke Stem Telt' riep kiezers op zich aan te melden om te komen werken op een stembureau. De doelgroep voor de campagne: mensen tussen de 18 en 60 jaar, met een lichte focus op jongeren van 18-24 jaar. Bijgevoegd is het campagne-effectonderzoek (bijlage 17).

Op de campagnewebsite elkestemtelt.nl was alle informatie te vinden over het werken op een stembureau. Onder meer over rollen en taken van stembureauleden en tellers, de vereisten, de vergoedingen, de veiligheidsmaatregelen in het stemlokaal en het aanmeldformulier. Voor het verwerken van de aanmeldingen werd een backoffice ingericht door het ingehuurde bedrijf Webhelp. De aanmeldformulieren kwamen vanuit de website rechtstreeks binnen bij Webhelp die de gegevens doorstuurde naar de betreffende gemeenten. In totaal zijn 84.959 formulieren binnengekomen bij Webhelp en daarvan zijn 82.120 aanmeldingen doorgestuurd naar de betreffende gemeenten. Hiermee is de initiële doelstelling van 70.000 stembureauleden en tellers ruimschoots bereikt. Het was ook mogelijk je direct bij een gemeente aan te melden. Dat is door heel veel stembureauleden en tellers gedaan.

Met de MBO Raad is door het ministerie van BZK, het ministerie van OCW, VNG en NVVB een samenwerking tot stand gekomen om gemeenten en mbo-scholen aan elkaar te koppelen. Verschillende gemeenten hebben mbo-studenten ingezet als stembureaulid of bij andere taken in de organisatie van de verkiezing. Studenten konden op deze manier praktijkervaring opdoen binnen de context van hun opleiding, en scholen konden het koppelen aan het examenonderdeel burgerschap. Ook studentenorganisaties hebben zich ingezet om de werving van stembureauleden onder de aandacht te brengen bij hun achterban.

Uit de enquête onder stembureauleden blijkt dat meer dan de helft van de stembureauleden (55%) tijdens de Tweede Kamerverkiezing voor het eerst lid is geweest van een stembureau. Dat sluit aan bij de waarneming dat het voor veel gemeenten tot op het laatste moment een worsteling is geweest om een mix te kunnen maken van stembureauleden met ervaring en nieuwe, onervaren



stembureauleden. De inspanningen om iedereen goed te instrueren zijn ook groter geweest dan bij eerdere verkiezingen. Niet alleen vanwege alle veranderingen, maar ook omdat fysieke bijeenkomsten vanwege corona bijna niet mogelijk waren. De instructies moesten daardoor veelal langs digitale weg plaatsvinden.

Landelijke reservepool

Om gemeenten ook op de verkiezingsdag te ondersteunen in het geval van een acuut tekort aan stembureauleden en/of tellers is een landelijke reservepool ingericht met getrainde stembureauleden (ruim 1000 personen). Deze konden worden ingezet bij gemeenten die zelf niet meer beschikten over voldoende (reserve)stembureauleden. Uiteindelijk heeft op de verkiezingsdag een vijftal gemeenten hiervan gebruik gemaakt en zijn in totaal 79 stembureauleden ingezet.

1.5 Ondersteuning gemeenten

De coronapandemie heeft voor veel onderdelen van het verkiezingsproces gevolgen gehad, onder meer vanwege de veranderingen die op basis van de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 zijn doorgevoerd. De organisatie van een verkiezing is altijd al een hele grote en complexe uitvoeringsoperatie, en dat was deze verkiezing in extremis het geval. Gemeenten geven aan dat er meer dan een verdubbeling van de organisatiecapaciteit nodig was. De NVVB heeft in haar evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing extra aandacht gevraagd voor de uitvoerbaarheid van het verkiezingsproces.

Ondersteuning van gemeenten bij de implementatie van de nieuwe wet- en regelgeving

Vanwege de coronaomstandigheden is de ondersteuning aan gemeenten uitgebreid in vergelijking met eerdere verkiezingen. Gebruikelijk is dat het ministerie van BZK voor een verkiezing de gemeenten ondersteuning geeft bij de implementatie van de geldende wet- en regelgeving met een verkiezingscircularis, nieuwsbrieven en enkele (regionale) bijeenkomsten.

Om veilige verkiezingen te kunnen organiseren met inachtneming van de coronapandemie en gemeenten te informeren over de vele wijzigingen in het verkiezingsproces heeft het ministerie van BZK geprobeerd ook op andere (aanvullende) manieren de gemeenten te ondersteunen. Daarmee is een begin gemaakt in aanloop naar de herindelingsverkiezingen van november 2020. Om deze gemeenten te ondersteunen zijn twee keer per week digitale spreekuren gehouden. Tijdens deze bijeenkomsten konden medewerkers van de gemeenten vragen stellen, verduidelijking vragen, zorgen uiten, mogelijke knelpunten signaleren, etc. Na de herindelingsverkiezingen is geconstateerd dat de gemeenten deze spreekuren zeer waardevol hebben gevonden. Niet alleen omdat men zo op een laagdrempelige wijze vragen kon stellen en antwoorden kon krijgen, maar ook omdat de gemeenten onderling zo ook met elkaar in contact konden komen, van elkaar konden leren en elkaar waar dat kon ook hulp konden geven. Voor het ministerie van BZK hadden de spreekuren ook duidelijke meerwaarde om een goed inzicht te krijgen in problemen en knelpunten waar gemeenten mee worstelden.

Ook in aanloop naar de Tweede Kamerverkiezing heeft het ministerie van BZK wekelijks spreekuren met gemeenten georganiseerd. Om de gemeenten te ondersteunen bij het doorgronden van de nieuwe wet- en regelgeving (de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19) en de nieuwe vormen van stemmen (vervroegd stemmen en briefstemmen) heeft het ministerie van BZK verder factsheets

ontwikkeld. De factsheets⁵ zijn zo opgesteld dat ze geschikt zijn voor operationeel gebruik door de gemeenten, ook bij het instrueren van de leden van de stembureaus. Ook zijn samen met de NVVB enkele webinars georganiseerd over de voorbereiding van deze verkiezing.

Na de Tweede Kamerverkiezing is in digitale rondetafelgesprekken teruggekeken naar de ondersteuning die het ministerie van BZK heeft gegeven. Alle gemeenten zijn zeer te spreken over de factsheets. De gemeenten vonden die goed bruikbaar, ook voor de stembureauleden. Gemeenten zien graag dat ook bij komende verkiezingen het ministerie van BZK de factsheets continueert en zouden ook graag zien dat de factsheets een onderdeel worden van de instructie voor de stembureauleden. Minder te spreken zijn de gemeenten over de nieuwsbrieven van het ministerie van BZK. Men vindt de frequentie te hoog en de inhoud te weinig operationele meerwaarde hebben. Gemeenten zouden het op prijs stellen als communicatie vanuit verschillende organisaties (BZK, Kiesraad, VNG) op één centrale plek overzichtelijk terug te vinden is.

Vanaf het weekend voorafgaand aan de dagen waarop gestemd kon worden heeft BZK de gemeenten ook via sms geïnformeerd. Dit om de gemeenten snel te informeren over ontwikkelingen. Gemeenten geven aan dat dit op de dagen van de verkiezing een goed medium was, omdat ze veelal hun e-mail niet in de gaten hielden vanwege de werkzaamheden op locatie.

Financiële compensatie kosten gemeenten

Om gemeenten te compenseren voor de extra kosten (als gevolg van de coronamaatregelen) bij de herindelingsverkiezingen in november 2020 en de Tweede Kamerverkiezing in maart 2021 heeft het kabinet ruim € 51 miljoen extra ter beschikking gesteld. Dat is meer dan een verdubbeling van de gebruikelijke kosten voor een verkiezing. Deze compensatie was bedoeld voor onder meer de extra organisatie-inspanningen, het inrichten van stemlokalen, het instellen van stembureaus voor vervroegd stemmen, het drukken, opslaan en beveiligen van stembescheiden, de kosten van briefstemmen, het instellen van afgiftepunten en van briefstembureaus. Ook heeft het Rijk financieel bijgedragen door communicatie/voorlichting te geven, door de wervingscampagne voor stembureauleden en door andere vormen van ondersteuning aan gemeenten. Hoewel er in de verdeelsystematiek gemeenten zullen zijn die middelen overhouden, en gemeenten die daarop tekort komen, is het beeld dat met deze middelen de totale meerkosten van deze verkiezingen zijn gedekt. Die conclusie wordt bevestigd door het rapport van AEF dat in opdracht van de VNG tot stand is gekomen (bijlage 19).

Afstemming met leveranciers van de gemeenten

Vanwege de invoering van vervroegd stemmen op maandag 15 en dinsdag 16 maart en het stemmen per brief voor de kiezers van 70 jaar en ouder heeft het ministerie van BZK een intensief afstemmingsoverleg gehouden met de leveranciers die in opdracht van de gemeenten de stempassen, stembiljetten, overzichten van kandidaten, etc. produceren en bezorgen. Met PostNL heeft afstemming plaatsgevonden over de briefstemmen die kiezers via de post zouden kunnen terugsturen. Ook heeft het ministerie van BZK overleg gevoerd met de leveranciers van de applicaties waarmee de gemeenten de selectie van de kiesgerechtigdheid uitvoeren en die worden gebruikt voor het verwerken van de aanvragen voor vervangende stempassen, kiezerspassen en schriftelijke volmachten. De afstemming/het overleg met al deze partijen was nodig om:

- in een zo vroeg mogelijk stadium te toetsen wat haalbaar zou kunnen zijn en wat tot mogelijke knelpunten in de uitvoering zou kunnen leiden;
- de leveranciers zo snel mogelijk te informeren over mogelijke komende wijzigingen zodat de leveranciers zich daarop zouden kunnen voorbereiden.

⁵ Gepubliceerd op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/12/28/toolkit-factsheets-voor-gemeenten>.

Alle leveranciers hebben op een uiterst constructieve wijze meegewerkt aan de voorbereiding van de afgelopen verkiezingen en zich daarbij ingespannen om alle noodzakelijke wijzigingen zo goed als mogelijk te accommoderen. Het ministerie van BZK heeft daarvoor veel waardering.

Na de verkiezing is met alle partijen teruggekeken op de wijze waarop is samengewerkt. Iedereen is van mening dat de samenwerking waardevol is geweest en heeft bijgedragen aan het goede verloop van de verkiezing. Men ziet heel graag dat deze wijze van werken bij komende verkiezingen wordt gecontinueerd. Ook het ministerie van BZK ziet de meerwaarde van deze werkwijze, omdat het inzicht geeft in aspecten van het verkiezingsproces die anders niet of maar in beperkte mate in het vizier zijn. Zo is bij de voorbereiding van de recente verkiezing duidelijk geworden hoe tijdkritisch de ketenprocessen zijn. Dat geldt in het bijzonder de processen die betrekking hebben op de productie van de stembescheiden (stempassen, overzichten van kandidaten, en stembiljetten) en het verzenden daarvan naar de kiezer of de bezorging bij de gemeenten. De afhankelijkheden in die keten zijn groot en er is binnen de bestaande wettelijke termijnen nagenoeg geen ruimte om calamiteiten te kunnen opvangen. Ook is duidelijk geworden dat niet overal de specificaties eenduidig genoeg zijn. Zo kent de Kiesregeling wel een model voor het stembiljet waaruit is af te leiden welke informatie op het stembiljet moet worden vermeld over de deelnemende lijsten en kandidaten, maar dat model regelt niets over de lettergrootte, de kolombreedte (per lijst), etc. Dat zijn juist aspecten die mede de toegankelijkheid van het stembiljet bepalen. In de huidige praktijk vullen de leveranciers die de stembiljetten produceren die leemte in waardoor er verschillen ontstaan in de stembiljetten. Een vergelijkbare situatie doet zich voor met betrekking tot de gegevens die worden gedrukt op de vervangende stempassen, de schriftelijke volmachten en de kiezerspassen. Ook hiervoor zijn de specificaties niet op alle punten duidelijk genoeg waardoor er verschillen zijn per leverancier. De leveranciers willen bij voorkeur dat er wel duidelijke en eenduidige specificaties beschikbaar zijn. Het ministerie van BZK zal voor de komende verkiezingen daarin voorzien.

2 Vervroegd stemmen in het stemlokaal

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk van de evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing wordt op basis van verschillende (voor de evaluatie) uitgevoerde onderzoeken, de gevoerde gesprekken met gemeenten, etc. teruggekeken naar de wijze waarop het vervroegd stemmen in het stemlokaal bij de Tweede Kamerverkiezing is verlopen.

Tijdens de Tweede Kamerverkiezing was het mogelijk voor kiezers om op maandag 15 en dinsdag 16 maart vervroegd te stemmen in een stemlokaal. Deze mogelijkheid is geregeld in de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19. Vervroegd stemmen in het stemlokaal was een van de maatregelen om vanwege de pandemie het stemmen op een veilige manier mogelijk te maken en drukte in de stemlokalen te spreiden. Door het openstellen van een aantal stemlokalen in elke gemeente konden kiezers die de dag van stemming (17 maart) wilden mijden, bijvoorbeeld uit angst voor drukte, op een andere dag zelf een stem uitbrengen in een stemlokaal. Hiermee is uitvoering gegeven aan de motie-Sneller (D66) c.s.⁶

In de communicatiecampagne (en ook op de stempas) werd benadrukt dat het stemmen op maandag en dinsdag vooral bedoeld was voor kiezers die als gevolg van het coronavirus tot de risicogroepen behoren.

Het stemproces op de maandag en dinsdag week niet af van het “reguliere” stemproces op de dag van stemming. Dat is anders voor de stemopneming (het tellen van de stemmen). Op maandag en dinsdag zijn de (vervroegd) uitgebrachte stemmen niet geteld. Dat is gebeurd op de dag van stemming (woensdag 17 maart).

2.2 Aanvragen van een vervangende stempas, kiezerspas of schriftelijke volmacht

Het vervroegd stemmen in het stemlokaal heeft ertoe geleid dat de uiterste termijn voor aanvragen van een vervangende stempas, een kiezerspas of een schriftelijke volmacht moest worden vervroegd. De uiterste termijn voor het aanvragen van een van de genoemde documenten was nu vijf dagen voor de dag van stemming (i.c. vrijdag) in plaats van tot de dag voor de dag van stemming (dinsdag). Deze aanpassing was nodig om ervoor te zorgen dat gemeenten het register ongeldige stempassen (ROS) konden opmaken voor de eerste dag dat er vervroegd kon worden gestemd. De stembureaus moeten immers beschikken over het ROS om te voorkomen dat een kiezer zou kunnen stemmen met een ongeldige stempas.

Uit een enquête onder gemeenten die Kantar, in opdracht van het ministerie van BZK, heeft uitgevoerd blijkt dat het vervroegen van de termijn bij ca. 12% van de gemeenten heeft geleid tot klachten.⁷ De klachten werden geuit door kiesgerechtigden die in de dagen voorafgaand aan de verkiezing niet meer een vervangende stempas konden aanvragen omdat de termijn daarvoor was verstreken.

De Kiesraad heeft in zijn evaluatieadvies erop gewezen dat winst is te behalen door kiezers gericht te informeren over het moment waarop de stempas zal worden ontvangen. In de landelijke communicatiecampagne is de boodschap gegeven dat als kiezers hun stempas kwijt zijn, of niet

⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35590, nr. 16.

⁷ Kantar, Evaluatie van de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer (15-17 maart 2021), blz. 21.

uiterlijk 3 maart hadden ontvangen, zij uiterlijk 12 maart 17.00 uur een nieuwe stempas konden aanvragen. Uit het campagne-effectonderzoek (zie bijlage 16) blijkt echter wel dat meer dan bij andere boodschappen er veel extra contactmomenten nodig zijn om deze boodschap te laten bekliven. Ook gemeenten zelf kunnen hieraan extra aandacht besteden. Gemeenten spreken met hun leveranciers af wanneer de stempassen gaan worden verzonden en kunnen dus een inschatting maken van de datum waarop in de gemeenten de stempassen worden bezorgd. Gemeenten zouden dus vrij precies kunnen communiceren op welke dagen de stempassen te verwachten zijn. Het is verder van groot belang dat onmiddellijk nadat de kiesgerechtigdheid door de gemeenten is bepaald, kan worden begonnen met het drukken van de stempassen. Daarmee is gewaarborgd dat, ook om eventuele calamiteiten te kunnen opvangen, alle kiezers de stempassen op tijd ontvangen. Ik wil daarom de bepaling uit de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 dat het kiezersregister daags na de dag van kandidaatstelling beschikbaar moet zijn, in de Kieswet vastleggen.

2.3 Hoeveel kiezers hebben vervroegd gestemd

Uit een peiling die Ipsos, in opdracht van NOS heeft uitgevoerd op 15, 16 en 17 maart, is op te maken dat ca. 12% van de kiesgerechtigden op 15 en 16 maart heeft gestemd.⁸ Dit spoort met de tussentijds gepubliceerde opkomstcijfers van acht gemeenten en met de metingen die het ministerie van BZK voorafgaand aan de verkiezing heeft laten doen - om enige inschatting voor gemeenten te geven hoeveel kiezers konden worden verwacht op maandag en dinsdag.⁹

Vooraf kiezers die in verband met het coronavirus tot een risicogroep behoren, hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid van vervroegd stemmen. Uit een enquête die Ipsos in opdracht van het ministerie van BZK heeft uitgevoerd, blijkt dat 76% van de kiezers die aangeeft op 15 of 16 maart te hebben gestemd, 50 jaar of ouder was. 51% van de kiezers die op 15 of 16 maart heeft gestemd was 70 jaar of ouder.¹⁰ Dat strookt ook met focusgesprekken die zijn gehouden met kiezers. Daarin zeggen vooral de oudere kiesgerechtigden dat het op meerdere dagen kunnen stemmen doorslaggevend was om zelf te gaan stemmen in het stemlokaal en niet iemand anders te machtigen of voor het briefstemmen te kiezen.¹¹

Kiezers die op 15 en 16 maart hun stem hebben uitgebracht, geven als voornaamste reden voor het uitbrengen van hun stem op een van deze dagen dat zij zichzelf tot een kwetsbare groep rekenen. Een andere reden die door kiezers veelvuldig wordt gegeven was dat men minder risico wilde lopen op een corona-besmetting. Daarnaast geven kiezers aan op deze wijze te hebben willen bijdragen aan het spreiden van drukte over alle stembureaudagen.

2.4 Aantal stemlokalen voor vervroegd stemmen

De Tijdelijke wet regelt op basis van het aantal kiesgerechtigden het minimale aantal stemlokalen dat een gemeente moet openstellen op de dagen waarop vervroegd kan worden gestemd. Voor deze variant is gekozen, omdat het vervroegd stemmen uitvoerbaar moet zijn voor gemeenten. Gemeenten moeten immers voor deze dagen bovenop de gebruikelijke inspanningen voor de verkiezing, extra stemlocaties vinden en stembureauleiden werven.

⁸ <https://nos.nl/artikel/2372958-geschatte-opkomst-tweede-kamerverkiezingen-81-procent-vergelijkbaar-met-2017>.

⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35165, nr. 30, 35 en 36, bijlage.

¹⁰ Ipsos, *Stemmen in tijden van corona; een evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing 2021*, p. 18.

¹¹ MARE, *Verkiezingen en corona; Meetmoment: evaluatie Tweede Kamerverkiezing 2021*, p. 7.

In alle gemeenten is voldaan aan het minimale aantal stemlokalen. Voor gemeenten is dat een hele grote inspanning geweest. Dat het gelukt is, is mede te danken aan de lockdown waardoor sportaccommodaties, winkels, horecalocaties, etc. beschikbaar waren als stemlocaties. Gemeenten waarschuwen ervoor dat het onder “normale” omstandigheden veel moeilijker zal zijn om voor vervroegd stemmen voldoende geschikte stemlocaties te vinden.

De vindbaarheid van de stemlokalen voor kiezers

Kiezers hebben niet altijd begrepen dat op maandag en dinsdag een beperkt aantal stemlokalen open was. Een deel van de kiezers heeft op de maandag en de dinsdag de gang gemaakt naar de locatie waar men bij eerdere verkiezingen heeft gestemd, maar vond daar vervolgens geen stemlokaal. Overigens gold dat ook op de dag van stemming, omdat als gevolg van de regels rondom de anderhalvemeterregel en/of door covid-beperkingen veel stemlokalen, die bij eerdere verkiezingen zijn gebruikt, afvielen en andere locaties moesten worden gevonden.

Bij deze verkiezing hebben niet alle gemeenten het dichtstbijzijnde stemlokaal op de stempas vermeld, maar in plaats daarvan verwezen naar een website waarop alle locaties stonden vermeld. Gemeenten deden dit omdat op het moment dat de gegevens voor de stempassen moesten worden doorgegeven voor het drukken, er nog stemlokalen werden gezocht. Daarnaast was het mogelijk dat door plotselinge beperkingen in verband met het coronavirus vlak voor de verkiezing een locatie niet langer kon worden gebruikt en een nieuwe locatie moest worden gezocht. In dat geval zou het adres op de stempas niet meer actueel zijn. Gemeenten hebben de stemlokalen wel vermeld bij het overzicht van kandidaten dat de kiezers kort voor de verkiezingsdag thuis ontvingen. Zou vervroegd stemmen ook bij toekomstige verkiezingen mogelijk zijn, dan moet op de stempas duidelijker worden gemaakt dat kiezers er niet van uit kunnen gaan dat het vermelde stemlokaal voor de woensdag ook op de andere dagen open is. De kiezers krijgen, uiterlijk vier dagen voor de dag van stemming, het overzicht van kandidaten thuisgestuurd. Daarop moeten de gemeenten alle stemlokalen vermelden. Kiezers kunnen de informatie daar in elk geval vinden. Daarnaast kan de gemeente de informatie uiteraard ook op de gemeentelijke website plaatsen.

Openingstijden stembureaus

Op 15 en 16 maart waren de stembureaus, net als op de dag van stemming, geopend van 07.30 – 21.00 uur. In de consultatie-versie van de Tijdelijke wet was het voorstel om de stemlokalen op 15 en 16 maart te openen van 08.00 – 18.00 uur. De reden daarvoor was dat gemeenten de tijd moesten hebben om op die dagen de stemlokalen op te ruimen en schoon te maken én om de stembussen te vervoeren naar de beveiligde locatie voor opslag.

Na de consultatie is besloten om de openingstijden op 15, 16 en 17 maart gelijk te trekken om verwarring bij kiezers te voorkomen. Daarbij was een belangrijke overweging dat de uitvoeringstoets van de VNG uitwees dat bij afwijkende openingstijden op de dagen van vervroegd stemmen extra communicatie-inspanningen nodig zouden zijn.¹²

Het ministerie van BZK heeft aan Ipsos opdracht gegeven om bij kiezers na te gaan op welke dag de stem is uitgebracht. Dat is aan 3.278 kiezers gevraagd, van wie 604 kiezers op 15 of 16 maart hebben gestemd. Op de twee dagen van vervroegd stemmen is er voornamelijk overdag gebruik gemaakt van de mogelijkheid om vervroegd te stemmen. De meeste kiezers die op de dagen van vervroegd stemmen hebben gestemd (in casu 75%), hebben tussen 09.00 en 16.00 uur gestemd.¹³ Dit komt overeen met het beeld dat gemeenten schetsen. In de avonduren op de dagen van vervroegd stemmen zijn nagenoeg geen kiezers gaan stemmen. Dat beeld is op de dag van stemming volgens de gemeenten anders geweest. Op 17 maart is er namelijk in veel stemlokalen tot en met 21.00 uur en

¹² Kamerstukken II 2020/21, 35654, nr. 3.

¹³ Ipsos, *Stemmen in tijden van corona; een evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing 2021*, p. 20.

vanwege de lange wachtrijen ook nog na 21.00 uur¹⁴ nog veelvuldig gestemd. Uit de enquête die Ipsos heeft gehouden blijkt dat op 17 maart 36% van de kiezers na 16.00 uur heeft gestemd en dat 60% van de kiezers op 17 maart te maken heeft gehad met minimaal 5 minuten wachttijd. In vergelijking heeft op 15 of 16 maart 11% van de kiezers na 16.00 uur gestemd en van hen kreeg ca. 20% te maken met wachttijd.¹⁵

Gemeenten vinden het niet nodig en wenselijk dat op de dagen van vervroegd stemmen de stemlokalen tot 21.00 uur open zijn. De lange openingstijden leiden tot een te grote uitvoeringslast omdat als gevolg daarvan de gemeentelijke verkiezingsorganisatie (en veelal ook de buitendienst van de gemeente) bijna vijf volledige dagen overbelast is. Dat komt doordat de stemlokalen van de maandag in het weekend moeten worden ingericht en op maandag, dinsdag en woensdag moeten worden ontruimd en schoongemaakt en de stembescheiden moeten worden vervoerd en veilig moeten worden opgeslagen.

2.5 Stemopneming: het tellen van de stemmen

De stemmen die op 15 en 16 maart zijn uitgebracht zijn op 17 maart, de dag van stemming, geteld. Dit was mogelijk vanaf 07.30 uur of een door de burgemeester te bepalen later tijdstip. De Tijdelijke wet bepaalt dat het stembureau dat verantwoordelijk was voor de stemming ook de stemopneming uitvoert. Deze wettelijke bepaling heeft in de praktijk tot veel vragen bij gemeenten geleid. Allereerst betrof dat de vraag of dezelfde personen die bij de stemming stembureaulid waren geweest ook de telling van de stemmen zouden moeten uitvoeren. Verder is er veel discussie geweest over de vraag wie de uitkomst van de telling bekend zouden moeten maken in het geval de telling voor 21.00 uur gereed zou zijn. In die situatie moest de zitting van de stemopneming immers worden geschorst. De uitkomst van de telling mocht namelijk pas na 21.00 uur bekend worden gemaakt.

Niet gebruikte stembiljetten

Volgens artikel N 2, eerste lid, van de Kieswet worden niet gebruikte stembiljetten na afloop van de stemming in een pak gedaan en verzegeld. Na de verzegeling kunnen de pakken enkel nog worden geopend in het geval er sprake is van strafrechtelijk onderzoek. Dat betekent dat op de dagen van vervroegd stemmen de niet gebruikte stembiljetten ook in verzegelde pakken moesten worden verpakt en niet meer konden gebruikt op de dag van stemming.

Gemeenten gaven voorafgaand aan de verkiezing aan dat door de onzekerheid over de opkomst van het vervroegd stemmen het lastig was om een inschatting te maken van het aantal kiezers dat daar gebruik van zou maken en daardoor ook lastig was in te schatten hoeveel stembiljetten er nodig waren. Gemeenten gaven aan dat zij de vrees hadden dat er te veel niet-gebruikte stembiljetten door de stembureaus op 15 en 16 maart verpakt zouden moeten worden, waardoor er op de dag van stemming wellicht tekorten zouden zijn.

Het ministerie van BZK heeft geadviseerd aan gemeenten om zo veel mogelijk de stembiljetten in tranches aan te leveren bij het stembureau in plaats van in een keer. Op die manier kon de gemeente de aantallen stembiljetten beter in de hand houden. Daarnaast heeft het ministerie van BZK gewezen op de mogelijkheid dat de gemeente het stembureau kon instrueren om, voordat de ongebruikte stembiljetten in pakken worden gedaan, de gemeente te contacteren. In dat geval kon de gemeente aangeven of ze de ongebruikte stembiljetten wilde ophalen.

¹⁴ Kiezers die voor 21.00 uur in het stemlokaal zijn en moeten wachten als er een rij is, mogen ook nog na 21.00 uur stemmen. Dat is zo geregeld in de Kieswet.

¹⁵ Ipsos, *Stemmen in tijden van corona; een evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing 2021*, p. 20-22.

2.6 Vervroegd stemmen in de toekomst?

Het vervroegd stemmen bij de Tweede Kamerverkiezing is in het kader van het coronavirus ingevoerd. Vanwege het bevorderen van de toegankelijkheid van de verkiezing is het denkbaar dat het vervroegd stemmen ook bij volgende verkiezingen zal worden behouden en in de Kieswet wordt vastgelegd. Zou daarvoor worden gekozen, dan zijn er, dat wijst deze evaluatie uit, verbeteringen mogelijk die van belang zijn voor de uitvoerbaarheid van vervroegd stemmen in het stemlokaal. Het gaat dan met name om de volgende verbeteringen:

1. *Andere openingstijden op de dagen dat vervroegd kan worden gestemd*

Gemeenten zijn van mening dat de openingstijden die zijn gehanteerd bij de Tweede Kamerverkiezing onnodig lang zijn en een te grote uitvoeringslast geven voor gemeenten. De Tweede Kamerverkiezing heeft immers laten zien dat er relatief weinig kiezers op de dagen van vervroegd stemmen 's avonds hebben gestemd. Gemeenten vragen daarom om de openingstijden aan te passen en de stemlokalen op maandag en dinsdag al om 18.00 uur te sluiten. Verder vinden gemeenten dat, in het geval ook bij komende verkiezingen nog rekening moet worden gehouden met covid-19, niet gecommuniceerd moet worden dat het stemmen op maandag en dinsdag vooral bedoeld is voor kiezers die extra kwetsbaar zijn. Dat laatste heeft er volgens de gemeenten namelijk toe geleid dat er op maandag en dinsdag relatief weinig kiezers zijn gaan stemmen, waardoor het op woensdag (en met name na 17.00 uur) toch erg druk was in veel stemlokalen.

2. *Vervroegd uitgebrachte stemmen laten tellen door een gemeentelijk stembureau*

Gemeenten willen het tellen van de stemmen die vervroegd zijn uitgebracht bij voorkeur laten uitvoeren door één stembureau (in plaats van door de stembureaus waar de stemmen zijn uitgebracht). Dit geeft de gemeenten meer mogelijkheden om de telling efficiënt in te richten. Een en ander zou kunnen worden vormgegeven door een gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen in te stellen dat deze stemmen telt (als één telploeg voor alle vervroegd stembureaus).

3. *Stembiljetten die op maandag en dinsdag overblijven, op woensdag gebruiken*

Het is voor gemeenten niet mogelijk (vooraf) te bepalen hoeveel kiezers er op maandag c.q. op dinsdag vervroegd zullen stemmen. Het is daarom moeilijk om een juiste verdeling te maken van het aantal benodigde stembiljetten op maandag, dinsdag en woensdag. De Kieswet gaat er nu vanuit dat als er stembiljetten overblijven bij een stembureau die stembiljetten verpakt en verzegeld worden en dus niet meer gebruikt kunnen worden. Gemeenten willen dat er een andere regeling komt voor de stembiljetten die op maandag en dinsdag overblijven, zodat die stembiljetten op woensdag kunnen worden gebruikt. Dat voorkomt ook dat er onnodig veel stembiljetten moeten worden gedrukt die vervolgens moeten worden vernietigd.

3 Briefstemmen voor kiezers van 70 jaar en ouder

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk van de evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing wordt op basis van (voor de evaluatie) uitgevoerd onderzoek, de gevoerde gesprekken met gemeenten en met intermediaire organisaties, etc. teruggekeken op hoe het briefstemmen door kiezers van 70 jaar en ouder in de praktijk is gegaan.

De briefstembescheiden¹⁶ ontvingen de kiezers van 70 jaar en ouder in twee zendingen:

In de eerste zending ontvingen deze kiezers:

- Een stem(plus)pas waarmee per brief kon worden gestemd, maar ook in het stemlokaal of waarmee een onderhandse volmacht aan een andere kiezer kon worden gegeven. Op de stem(plus)pas stond informatie over de briefstembescheiden die de kiezer nog (in de tweede zending) zou ontvangen. Uitleg over het briefstemmen was niet bij de stem(plus)pas gevoegd.
- In de tweede zending ontvingen deze kiezers:
- Een briefstembiljet;
- Een briefstembiljetenvelop;
- Een voorgeadresseerde en voorgefrankeerde retourenvelop;
- Uitleg over het stemmen per brief.

In bijlage 8 (overzicht briefstembescheiden) bij deze evaluatie is een afbeelding van deze documenten gevoegd.

De Eerste en Tweede Kamer hebben de wens geuit om na de Tweede Kamerverkiezing een discussie te voeren over de vraag of briefstemmen als stemmogelijkheid moet blijven bestaan. Gelet hierop is in de evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing niet alleen teruggekeken naar hoe het briefstemmen onder de bijzondere corona-omstandigheden heeft plaatsgevonden, maar ook in kaart gebracht op welke wijze briefstemmen vorm gegeven zou kunnen worden als dat onder “normale” omstandigheden, als een vorm van vervroegd stemmen mogelijk zou moeten worden.

3.2 Briefstemmen vanwege uitzonderlijke pandemie-omstandigheden

Het kabinet heeft voorafgaand aan de Tweede Kamerverkiezing het standpunt ingenomen dat het om principiële redenen niet wenselijk is, ook niet tijdens een pandemie, om briefstemmen voor alle kiezers mogelijk te maken. De reden daarvoor is dat briefstemmen, net als alle andere vormen van stemmen waarbij de kiezer niet in een stemlokaal (waar een stembureau toezicht kan houden) de stem uitbrengt, aanzienlijke inbreuken maakt op de waarborgen waar het verkiezingsproces aan dient te voldoen. Deze waarborgen zijn¹⁷: transparantie, controleerbaarheid, integriteit, kiesgerechtigdheid, stemvrijheid, stemgeheim, uniciteit en toegankelijkheid. Het standpunt van het kabinet is toegelicht in de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 en is in beide Kamers uitvoerig besproken tijdens de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel.

¹⁶ Briefstembescheiden is de verzamelterm voor alle documenten die de kiezer krijgt heeft om per brief te kunnen stemmen.

¹⁷ De Adviescommissie inrichting verkiezingsproces (de commissie Korthals Altes) heeft in haar rapport “Stemmen met vertrouwen” de waarborgen waaraan het verkiezingsproces moet voldoen beschreven. Het kabinet heeft in het standpunt over het advies van de commissie deze waarborgen overgenomen (zie Kamerstukken II 2007/08, 31 200-VII, nr. 26).

Vanwege de uitzonderlijke pandemie-omstandigheden heeft het kabinet, daarmee gevolg gevend aan de motie van het lid Terpstra (CDA)¹⁸, besloten bij de Tweede Kamerverkiezing van maart 2021 het mogelijk te maken dat uitsluitend kiezers van 70 jaar en ouder per brief zouden kunnen stemmen. Een groep kiezers die volgens het RIVM generiek extra kwetsbaar is voor het coronavirus. Briefstemmen maakte het voor deze kiezers mogelijk om in deze uitzonderlijke omstandigheden zelf te stemmen zonder naar het stemlokaal te hoeven gaan.

De Eerste Kamer heeft in het debat over de Tijdelijke wet gevraagd te reflecteren op het punt van de verschillende groepen die wel en niet gebruik kunnen maken van het briefstemmen en of dat gebruik van briefstemmen nu wel of niet schuurt met de rechtsstatelijke beginselen. Op 19 februari 2021 deed de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag uitspraak in het kort geding dat de Partij voor de Dieren had aangespannen tegen de Staat over het briefstemmen. De rechter heeft de Staat in deze uitspraak in het gelijk gesteld en de vorderingen om briefstemmen voor meer mensen dan alleen 70-plussers mogelijk te maken afgewezen.¹⁹ De rechter heeft geoordeeld dat er geen ongeoorloofd onderscheid is gemaakt tussen de kiezers die wel en de kiezers die niet per brief konden stemmen. Het actief kiesrecht is naar het oordeel van de rechter voor alle kiezers onaangetast gebleven: iedereen kan stemmen op de gebruikelijke wijze, diegenen die niet durven stemmen doen dat door hun persoonlijke afwegingen en niet door keuzes van de Staat. Alle kiesgerechtigden kunnen hun stem in een stemlokaal uitbrengen. De Staat heeft zich ingespannen het stemmen op de stembureaus veilig te laten verlopen en extra mogelijkheden gecreëerd voor alle kiezers om hun stem uit te brengen. De groep mensen jonger dan 70 jaar met 'onderliggende ziektes' is moeilijk te identificeren. Daarom is het onderscheid dat de Staat maakt, volgens de rechtbank gerechtvaardigd. Ook heeft de rechter overwogen dat de Staat logischerwijs het aspect van de uitvoerbaarheid van de maatregel, in combinatie met de vastgestelde datum voor de verkiezing, heeft meegewogen bij zijn keuze. Invoeren van een hele nieuwe wijze van stemmen is een zeer majeure verandering in het verkiezingsproces. Een dergelijke verandering doorvoeren zou onder andere omstandigheden niet zijn gebeurd zonder dat uitvoerige testen worden gehouden (zoals dat ook gebeurt in het kader van de ontwikkeling van een nieuw model stembiljet) én bij een of meerdere verkiezingen (op een kleinschalig niveau) experimenten zouden zijn gehouden. Dat is de staande beleidsaanpak als het gaat om majeure veranderingen in het verkiezingsproces. Experimenten maken het mogelijk in de praktijk ervaring op te doen en dan te kunnen bepalen of en zo ja hoe de beoogde verandering landelijk moet worden ingevoerd. Kleinschalig experimenteren was bij de Tweede Kamerverkiezing niet mogelijk, omdat vanwege de pandemie de behoefte bestond om briefstemmen voor een groep generiek kwetsbare kiezers mogelijk te maken.

3.3 Opzet van het briefstemmen bij de Tweede Kamerverkiezing van 17 maart 2021

Het briefstemmen voor de kiezers van 70 jaar en ouder is geregeld in de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19. Het betrof ca. 2,4 miljoen kiesgerechtigden. In de memorie van toelichting bij die wet en in de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel is uiteengezet welke keuzes er zijn gemaakt met betrekking tot het briefstemmen en de redenen die daaraan ten grondslag lagen.

Met name omdat het voor gemeenten niet mogelijk was om voor de Tweede Kamerverkiezing een aanvraagproces op te zetten, hebben alle kiezers van 70 jaar en ouder, ca. 2,4 miljoen kiezers, ongeacht of de kiezer per brief wilde stemmen, de briefstembescheiden ontvangen.

¹⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35590, nr. 11.

¹⁹ ECLI:NL:RBDHA:2021:1305.

Om te verzekeren dat ook de kiezers van 70 jaar en ouder hun stempas (de stempluspas) vóór de wettelijke termijn van veertien dagen voor de dag van stemming zouden ontvangen (uiterlijk 3 maart 2021) en de mogelijkheid zouden hebben om nog een vervangende stempas aan te vragen (dat kon tot uiterlijk vrijdag 12 maart, 17.00 uur), alsmede vanwege het bijkomende voordeel dat het niet mogelijk is om door één zending te onderscheppen in bezit te komen van alle briefstembescheiden, is besloten de briefstembescheiden in twee zendingen aan de kiezers toe te sturen. Daarbij is onderkend dat twee zendingen de complexiteit zou vergroten, omdat de kiezer bij de ontvangst van het stembiljet en de enveloppen (de tweede zending) de stempluspas (eerste zending) erbij moest zoeken om een briefstem uit te brengen.

Om de begrijpelijkheid van de briefstembescheiden te toetsen zijn in december 2020 in zogenoemde focusgroepen gesprekken gehouden. Dat is in opdracht van het ministerie van BZK uitgevoerd door het bedrijf MARE. Het rapport met de uitkomsten van deze gesprekken is op 12 januari 2021 aan de Tweede Kamer gezonden.²⁰ Samengevat waren de uitkomsten:

- Overkoepelend gezien is het proces met betrekking tot briefstemmen een proces dat duidelijk gecommuniceerd wordt. De documenten geven (indien in detail gelezen) op overzichtelijke wijze het proces weer en bieden handvatten om te kunnen stemmen per brief.
- Zowel het proces, de inhoud en de vorm waarin de documenten worden gepresenteerd kennen een positieve ontvangst.
- Belangrijk is om wel te beseffen dat niet alles in detail wordt gelezen, waardoor er een potentieel risico is dat er handelingen over het hoofd worden gezien. Dit kan uiteindelijk tot fouten in het proces leiden, met een ongeldige stem als gevolg. Tevens is het mogelijk dat het feit dat briefstemmen een extra optie is, gemist wordt.

Ter optimalisatie van de briefstembescheiden heeft MARE een aantal aanbevelingen gedaan, in casu:

- Maak duidelijker dat de stempluspas nieuwe informatie bevat die niet op de stempas staat die kiezers kennen van andere verkiezingen.
- Leg uit dat de kiezer de rest van de briefstembescheiden in 1 zending toegestuurd krijgt.
- Vermeld consistent overal de naam van de dag (dus vrijdag 12 maart in plaats van 12 maart).
- Zet op de stempas de naam van de website van de gemeente en mogelijk een telefoonnummer van de gemeente.
- Vermeld op de envelop voor het briefstembiljet dat deze envelop alleen voor het briefstembiljet bedoeld is, door toevoegen van het woord 'alleen'.
- Vermeld op het briefstembiljet zelf dat het biljet met een willekeurige kleur, pen of potlood ingevuld kan worden.
- Vermeld in de uitleg dat de kiezer ook in het stemlokaal kan stemmen of een volmacht kan geven.
- Zorg ervoor dat het nummer van de landelijke telefoonlijn en de website meer opvalt.
- Maak ook een film waar wordt uitgelegd hoe het stemmen per brief gaat.

De uitkomsten van de gesprekken in de focusgroepen en de aanbevelingen van MARE zijn gebruikt om de stempluspas, de uitleg over het stemmen per brief én de tekst op de briefstembiljetenvelop aan te passen. Ook zijn de uitkomsten gebruikt voor het maken van een film waarin aan de kiezer werd uitgelegd hoe het stemmen per brief verloopt.

In de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 zijn voorzieningen getroffen om te voorkomen dat briefstemmen terzijde gelegd moeten worden doordat de kiezer:

- de stempas niet zou (kunnen) ondertekenen (uit de gegevens die gemeenten hebben geleverd is op te maken dat ca. 1% van de kiezers die per brief hebben gestemd de stem(plus)pas niet heeft ondertekend);
- het briefstembiljet niet in de briefstembiljetenvelop zou stoppen, maar "los" in de retourenvelop zou doen.

Beide omissies leidden er derhalve niet toe dat de briefstem terzijde werd gelegd door de briefstembureaus.

²⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35165, nr. 29, bijlage.

Daarnaast hebben kiezers op andere manieren een briefstem uitgebracht die volgens de instructie terzijde moest worden gelegd²¹. Dit betrof:

- *Het opsturen van een briefstem waarbij zowel de stem(plus)pas als het briefstembiljet in de briefstembiljetenvelop waren gestopt die vervolgens in de retourenvelop zat.*

Op die manier trof het briefstembureau tijdens de vooropening enkel een briefstembiljetenvelop aan en geen stempluspas. Dit was reden tot terzijdelegging. Op basis van signalen van de gemeenten dat dit veelvuldig voorkwam is advies gevraagd aan de Kiesraad en voorlichting aan de Afdeling advisering van de Raad van State. De vraag aan hen was of er ruimte kon worden gegeven aan de briefstembureaus om de briefstembiljetenvelop te openen om te bezien of daar een stempluspas in zit. Zowel de Kiesraad als de Raad van State hebben laten weten daar binnen de wet ruimte voor te zien. Daarom heb ik op 16 maart 2021 aan de gemeenten gevraagd om de briefstembureaus de instructie te geven om de werkwijze aan te passen. Al eerder werd op 14 maart naar aanleiding van vragen van briefstembureaus de instructie verduidelijkt dat als in een retourenvelop een los briefstembiljet werd aangetroffen en een gesloten 'dunne' briefstembiljetenvelop waarvan het vermoeden was dat daarin de stempluspas zou zitten, deze briefstembiljetenvelop mocht worden geopend. Zo hebben briefstembureaus bij de vooropening kunnen voorkomen dat briefstemmen terzijde moesten worden gelegd.

- *Het opsturen van alle stembescheiden in de niet geadresseerde envelop die bedoeld was om het briefstembiljet in te doen.*

PostNL heeft ca. 33.000 ongeadresseerde briefstembiljetenveloppen in de brievenbussen aangetroffen. Deze briefstembiljetenveloppen waren niet (voor)geadresseerd, omdat die envelop niet bedoeld is om de briefstem te zenden aan het briefstembureau van de gemeente. Als gevolg hiervan kon PostNL de enveloppen niet bezorgen bij de gemeente waar de kiezer mocht stemmen. In overleg met het ministerie van BZK heeft PostNL de ongeadresseerde enveloppen alsnog bezorgd bij 25 gemeenten, zodat deze enveloppen in het proces van de briefstembureaus zouden worden afgehandeld. Deze 25 gemeenten konden vervolgens, conform de werkwijze die op dinsdag 16 maart jl. is doorgevoerd, de briefstembiljetenveloppen openen om na te gaan of daar de stempluspas in zat. Volgens gemeenten zat slechts in een zeer gering deel van de ongeadresseerde enveloppen een stempluspas en een stembiljet. De enveloppen met uitsluitend het briefstembiljet of een stempluspas moesten alsnog terzijde worden gelegd. De enveloppen met een briefstembiljet en stempluspas zijn waar mogelijk alsnog bij de juiste gemeente bezorgd. Hier is met ondersteuning vanuit het ministerie op 17 maart extra inspanning op gepleegd. Door het krappe tijdpad is dit echter niet in alle gevallen gelukt.

Om kiezers die per brief wilden stemmen tot en met 17 maart 21.00 uur de mogelijkheid te geven hun stem uit te brengen, zijn afgiftepunten bij de gemeenten ingesteld, waar de briefstem fysiek kon worden afgegeven. De kiezers die hun briefstem per post wilden uitbrengen zijn opgeroepen om dat uiterlijk op vrijdag 12 maart te doen zodat PostNL de briefstem op tijd kon aanleveren bij de gemeente.

²¹ Kamerstukken II 2020/21, 35165, nr. 37.

3.4 Hoe is het briefstemmen door kiezers van 70 jaar en ouder in de praktijk gegaan

3.4.1 Productie en verzending briefstembescheiden

Het besluit om het stemmen per brief mogelijk te maken heeft het kabinet eind oktober 2020 genomen.²² Het wetsvoorstel waarin dit is geregeld werd op 17 december 2020 door de Tweede Kamer en op 26 januari 2021 door de Eerste Kamer aangenomen. De briefstembescheiden moesten daarom in korte tijd worden ontwikkeld.

De leveranciers van de gemeenten wilden, vanwege de tijd die deze bedrijven nodig hebben om tijdig te kunnen produceren, de modellen voor de briefstembescheiden zo spoedig mogelijk hebben (bij voorkeur medio december 2020). Geprobeerd is om daaraan tegemoet te komen, ondanks dat de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel nog moest worden afgerond. De leveranciers hebben de modellen op 7 januari 2021 ontvangen.

De tijdsdruk, de beperkingen/mogelijkheden van de bestaande (logistieke) processen en de wettelijke termijnen zijn van invloed geweest op de briefstembescheiden. Door zowel kiezers als door de media is geconstateerd dat de grootte van het stembiljet (60 cm bij 100 cm) het lastig maakte om het stembiljet in de (briefstembiljet)envelop te krijgen. Het stembiljet was bij deze verkiezing zo groot omdat meer partijen dan bij eerdere verkiezingen aan de verkiezing mochten meedoen. Het formaat van de retourenvelop voor het briefstemmen is bepaald door de verwerkingscapaciteit van de postbezorging. In de (maximale) tijd die beschikbaar was voor het verzenden van het stembiljet (tweede zending) aan de kiezers én voor het op tijd kunnen bezorgen van per post uitgebrachte stemmen, kon geen grotere envelop²³ worden gebruikt dan een envelop van het zogenoemde C5+formaat²⁴. Omdat de envelop voor het briefstembiljet in de retourenvelop moest passen was het formaat van die envelop nog kleiner, in casu formaat C5²⁵.

Er is voor gekozen om geen gekleurde retourenvelop te gebruiken. Die keuze is ingegeven door de ervaring van kiezers in het buitenland dat een gekleurde retourenvelop risico's meebrengt omdat die opvalt in de post en als gevolg daarvan soms in het ongereede kan raken.²⁶ De kiezers in het buitenland hebben daarom de keuze om een eigen retourenvelop te gebruiken. Er is ingeschat dat het kunnen bieden van een dergelijke keuze aan de kiezers van 70 jaar en ouder het stemmen per brief mogelijk complexer zou maken.

Ook de briefstembiljetenvelop had een witte kleur met daarop gedrukt: 'Deze envelop is alleen voor het briefstembiljet' en op de achterzijde: 'Doe alleen uw briefstembiljet in deze envelop en plak deze envelop dicht'. De briefstembiljetenvelop die wordt gebruikt voor de kiezers in het buitenland is ook wit.

Het briefstembiljet was qua afmetingen en inhoud gelijk aan het stembiljet dat in de stemlokalen is gebruikt. Afwijkend was dat bovenaan het briefstembiljet een gekleurde balk is gedrukt met de tekst 'Briefstembiljet'. Verder is het briefstembiljet anders gevouwen om het mogelijk te maken dat dit biljet in de gebruikte enveloppen zou passen en in de sorteercentra van PostNL (geautomatiseerd) zou kunnen worden verwerkt. Dat laatste is vooraf door de leveranciers van de stembescheiden en PostNL getest.

²² Brief d.d. 30 oktober 2020. Kamerstukken II 2020/21, 35590, nr. 22.

²³ Voor verwerking van grotere enveloppen zoals C4-formaat (32,4 x 22,9 cm) was de capaciteit binnen de beschikbare tijd onvoldoende.

²⁴ De afmetingen van C5+ envelop zijn: 23,5 x 16,6 cm.

²⁵ Een C5 envelop heeft de volgende afmetingen: 22,9 x 16,2 cm.

²⁶ Voor de kiezers in het buitenland is om deze reden in de Kieswet geregeld dat geen gebruik hoeft te worden gemaakt van de zogenoemde oranje retourenvelop.

De uitleg (die werd meegezonden met het stembiljet) over hoe het stemmen per brief gaat is waar mogelijk in beeldtaal vormgegeven met daarbij korte toelichtende teksten. Op de uitleg stond het landelijke telefoonnummer dat gebeld kon worden voor vragen over het stemmen per brief en werd verwezen naar de informatie (waaronder een film met uitleg) die te vinden was op www.elkestemt.nl.

De briefstembescheiden zijn vanaf 22 februari 2021 verzonden aan de kiezers. Eerder was niet mogelijk omdat de Raad van State pas op 16 februari 2021 uitspraak deed in beroepszaken die waren aangespannen tegen besluiten van de Kiesraad.

In onderstaande tabel is aangegeven wanneer de briefstembescheiden (tweede zending) zijn verzonden:

Datum waarop producent briefstembescheiden heeft aangeleverd bij bedrijf dat de verzending aan kiezers verzorgt	Verwachte datum dat tweede zending bij kiezer aankomt	Aantal briefstembescheiden
Maandag 22 februari	Woensdag 24/ donderdag 25 februari	Ca. 245.000
Woensdag 24 februari	Maandag 1 tot en met vrijdag 5 maart	Ca. 130.000
Vrijdag 26 februari	Dinsdag 2/ woensdag 3 maart	Ca. 680.000
Maandag 1 maart	Woensdag 3/ donderdag 4 maart	Ca. 1.170.000
Woensdag 3 maart	Vrijdag 5/ zaterdag 6 maart	Ca. 175.000

De briefstembescheiden konden bij de Tweede Kamerverkiezing dus bij het merendeel van de kiezers worden bezorgd ruim één week voor de deadline voor het aanvragen van een vervangende stempas (12 maart, 17.00 uur).

3.4.2 Voorlichting en communicatie over het stemmen per brief

De keuze is gemaakt om de voorlichting en communicatie over het stemmen per brief met name te richten op het geven van uitleg en op het creëren van een laagdrempelige mogelijkheid om telefonisch vragen te stellen en informatie te vragen. Indachtig de uitkomsten van de in december 2020 gehouden gesprekken in focusgroepen was het doel van de voorlichting en communicatie dat de kiezers de gegeven uitleg zouden lezen/bekijken voordat de briefstem zou worden uitgebracht.

3.4.3 Hoeveel kiezers hebben gebruik gemaakt van mogelijkheid om per brief te stemmen

Van de ca. 2,4 miljoen kiesgerechtigden die per brief konden stemmen heeft ca. 1,1 miljoen dat ook gedaan. Het aantal kiezers dat per brief heeft willen stemmen is hoger uitgevallen dan voor de verkiezing was ingeschat. Het ministerie van BZK heeft voor de verkiezing drie peilingen laten uitvoeren waarin onder meer aan kiezers van 70 jaar en ouder werd gevraagd hoe ze zouden gaan stemmen. De peilingen lieten op dit punt een constant beeld zien, te weten dat circa een derde van de kiezers dat overwoog. In werkelijkheid heeft meer dan 45% van de kiezers dat gedaan. In sommige gemeenten heeft zelfs meer dan 50% van de kiezers van 70 jaar en ouder per brief gestemd. Geconcludeerd kan worden dat bij de Tweede Kamerverkiezing het briefstemmen bij deze kiezers duidelijk in een behoefte heeft voorzien.

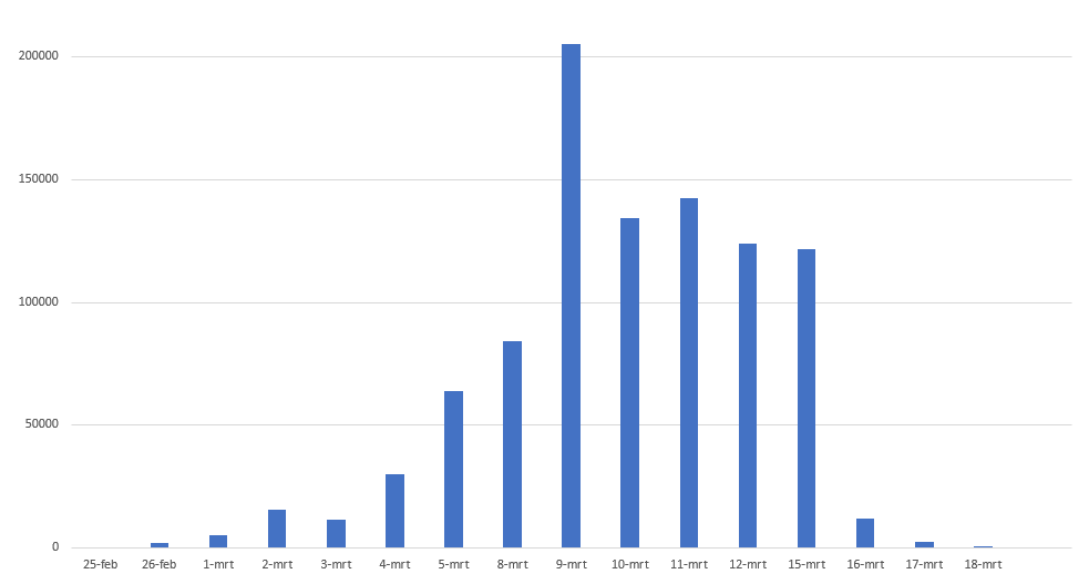
Voor de evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing heeft het ministerie van BZK aan Ipsos opdracht gegeven om een enquête te houden onder kiezers. De uitkomst van deze enquête is in bijlage 4 bij de evaluatie gevoegd. Uit deze enquête blijkt dat van de kiezers die per brief hebben gestemd ca. 36% dat heeft gedaan om geen risico op corona te lopen en 25% om drukte in het stemlokaal te mijden. De andere hoofdreden om per brief te stemmen was het gemak ervan.

Uit deze enquête blijkt verder dat ca. 20% van de kiezers bij verkiezingen zeker per brief zou (willen) stemmen als die mogelijkheid zou bestaan en daarenboven nog ca. 18% van die kiezers die dat waarschijnlijk zou willen doen.²⁷ Er is dus een duidelijke wens bij een deel van de kiezers om per brief te kunnen stemmen als een vorm van vervroegd stemmen.

3.4.4 Wanneer en langs welke weg zijn de briefstemmen uitgebracht

De kiezers die per brief konden stemmen hebben de stempluspas ontvangen in de periode 12 februari tot 3 maart 2021. De tweede zending kon pas vanaf 22 februari 2021 starten, omdat de Raad van State pas op 16 februari 2021 uitspraak deed over het laatste beroep dat was ingesteld tegen besluiten van de Kiesraad in het kader van de kandidaatstelling.

Aan PostNL is gevraagd om in beeld te brengen wanneer de per post uitgebrachte stemmen zijn bezorgd bij de gemeenten. In onderstaande grafiek²⁸ is dat beeld te zien.



De grafiek laat een aantal dingen zien, te weten:

- Het merendeel van de briefstemmers heeft onmiddellijk of kort na ontvangst van het briefstembiljet (tweede zending) de briefstem uitgebracht. Dat wordt ook bevestigd door de enquête die Ipsos heeft uitgevoerd.
- De kiezers die per brief wilden stemmen hebben goed begrepen dat de briefstem niet later dan vrijdag 12 maart in de brievenbus moest worden gedaan. PostNL bevestigt dat na 12 maart er nog maar zeer weinig briefstemmen in de brievenbussen zijn aangetroffen. Het aantal te laat, dat wil zeggen na 17 maart 21.00 uur, door de gemeenten ontvangen briefstemmen is daarom ook heel gering.
- Het overgrote deel van de briefstemmen is per post uitgebracht. Dat blijkt uit de informatie van PostNL en wordt bevestigd door de gemeenten en door de enquête van Ipsos. Uit die enquête

²⁷ Rapport Ipsos, *Stemmen in tijden van corona; een evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing 2021*, p. 13.

²⁸ Bron: PostNL.

blijkt dat 82% van de briefstemmers de briefstem per post heeft uitgebracht. Van de mogelijkheid om de briefstem af te geven bij een afgiftepunt is heel weinig gebruik gemaakt. Gemeenten zijn daarom van mening dat het niet nodig is om gedurende een hele week²⁹ afgiftepunten in te stellen. Zou briefstemmen in de toekomst mogelijk worden, dan vinden de gemeenten dat uitsluitend op maandag, dinsdag en op de dag van stemming zelf de afgiftepunten open dienen te zijn voor de kiezers die de briefstem niet per post hebben kunnen uitbrengen dan wel geen gebruik willen maken van de post.

3.4.5 Briefstembureaus: stemopneming briefstemmen: terzijdelegging en ongeldige stemmen

De uitgebrachte briefstemmen zijn door speciale stembureaus, de zogenoemde briefstembureaus, beoordeeld. Het beoordelen en tellen van de briefstemmen verloopt in twee stappen, te weten:

- Stap 1: de vooropening
- Stap 2: de stemopneming.

Bij de vooropening bepaalt het briefstembureau of de kiezer die een briefstem heeft uitgebracht kan worden toegelaten tot de stemming. Daartoe stelt het briefstembureau vast of de kiezer een geldige stem(plus)pas heeft bijgevoegd. Is dat het geval, dan bepaalt het briefstembureau of de kiezer ook een briefstembiljet (al dan niet in een envelop) heeft bijgevoegd. Als er een briefstembiljet is wordt dat stembiljet (zonder dat het wordt opgevouwen) in de stembus gedaan. Daarmee wordt de identiteit van de kiezer (die vermeld is op de stem(plus)pas) gescheiden van de uitgebrachte stem, zodat het stemgeheim is gewaarborgd.

Als het briefstembureau geen geldige stem(plus)pas en/of geen briefstembiljet (al dan niet in een envelop) aantreft wordt de briefstem terzijde gelegd. Terzijdelegging betekent dat er geen stem is die meegeteld kan worden. Terzijdelegging is derhalve iets anders dan een ongeldige stem. Het oordeel of een stem geldig of ongeldig is velt het briefstembureau tijdens de stemopneming (stap 2). Bij de stemopneming wordt het stembiljet opgevouwen en wordt bepaald wat de kiezer daarop heeft ingevuld. Dan stelt het briefstembureau vast of er een geldige of ongeldige stem is uitgebracht door de kiezer.

De briefstembureaus maken van de vooropening een proces-verbaal waarin staat hoeveel kiezers die een briefstem hebben uitgebracht zijn toegelaten en hoeveel briefstemmen er terzijde zijn gelegd (en de reden voor terzijdelegging). De stemopneming leidt tot een ander proces-verbaal waarin staat wat de kiezers hebben gestemd (stemmen uitgebracht op kandidaten of blanco) en hoeveel ongeldige stemmen er zijn uitgebracht. Beide processen-verbaal worden door de gemeente gepubliceerd en zijn daarmee voor eenieder die daar kennis van wil nemen in te zien.

Volgens het centraal stembureau, de Kiesraad, zijn er door briefstembureaus bij de stemopneming in totaal 1.069.048 briefstemmen van kiezers binnen Nederland geteld. Hiervan waren er 3.080 (0,29%) ongeldig en 1.181 (0,11%) blanco. Het aantal terzijdeleggingen bij de vooropening is alleen vermeld in de processen-verbaal van de vooropening. Dat is ook het geval bij de kiezers die vanuit het buitenland stemmen. Bij de uitslagberekening is het aantal terzijde gelegde briefstemmen niet getotaliseerd en daarom niet te vinden in het proces-verbaal van het centraal stembureau.

²⁹ De afgiftepunten waren bij de Tweede Kamerverkiezing open van 10 maart tot en met 17 maart 2021 (21.00 uur).

Uit de processen-verbaal van de zogenoemde vooropening door briefstembureaus is op te maken³⁰ dat tussen de 4 en 6 % van de door de briefstembureau ontvangen enveloppen terzijde gelegd moest worden, omdat:

- Een stempluspas ontbrak;
- De stempluspas niet geldig was of niet echt;
- Een briefstembiljet ontbrak.

Het exacte percentage van briefstemmen die niet meegeteld konden worden is niet te bepalen. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van dubbeltellingen. Dat komt voor als kiezers de stem(plus)pas en het briefstembiljet separaat van elkaar hebben opgestuurd. Dat leidt bij de briefstembureaus tot twee afzonderlijke terzijdeleggingen (eenmaal omdat het stembiljet ontbreekt en eenmaal omdat de stem(plus)pas ontbreekt). Ook is niet uit te sluiten dat er kiezers zijn die alleen het briefstembiljet hebben opgestuurd (dat leidt bij het briefstembureau tot een terzijdelegging), maar de stem(plus)pas hebben gebruikt om zelf in het stemlokaal te stemmen of een onderhandse volmacht te geven.

Bij de Nederlanders die vanuit het buitenland per brief hebben gestemd heeft het briefstembureau van de gemeente Den Haag bij de vooropening 2,8% van de ontvangen briefstemmen ter zijde gelegd. Kiezers in het buitenland kunnen al sinds een aantal decennia per brief stemmen. Het proces van het briefstemmen voor de kiezers in het buitenland wijkt op onderdelen af³¹ van het briefstemmen voor kiezers van 70 jaar en ouder bij de Tweede Kamerverkiezing. Het percentage terzijdeleggingen bij de kiezers die vanuit het buitenland stemmen is bij de Tweede Kamerverkiezing lager dan voor het briefstemmen in Nederland. Het is echter van belang om te onderkennen dat als een kiezer in het buitenland de briefstem opstuurt in de (ongeadresseerde) envelop voor het briefstembiljet, die briefstem nooit in Nederland zal aankomen. In de internationale post zal die brief namelijk niet bezorgd worden in Nederland en dus niet kunnen aankomen bij de gemeente Den Haag. Briefstemmen die zo zijn verzonden kunnen dan ook bij de kiezers in het buitenland niet in de processen-verbaal van het briefstembureau leiden tot terzijdeleggingen. Dat was anders voor de briefstemmen van de briefstемmers van 70 jaar en ouder, omdat het ministerie van BZK aan PostNL heeft gevraagd om de briefstembiljetenveloppen die in de brievenbussen zijn aangetroffen, te bezorgen bij 25 gemeenten. Daardoor konden deze terzijdeleggingen wel in de processen-verbaal van de briefstembureaus worden vermeld.

3.4.6 Geen signalen over vermissing van briefstemmen en mogelijk misbruik/fraude met briefstemmen

Gemeenten hebben geen signalen ontvangen over briefstemmen die zijn ontvreemd of over mogelijk misbruik c.q. fraude van/met briefstemmen. Ook het ministerie van BZK heeft hierover geen meldingen ontvangen.

PostNL heeft voor de verwerking van de briefstemmen een apart proces ingericht. De Eerste en Tweede Kamer zijn daarover op 10 februari jl. geïnformeerd.³² PostNL heeft zelf het ingerichte proces gemonitord. PostNL heeft ten behoeve van de evaluatie laten weten dat het bedrijf geen incidenten heeft geregistreerd over vermiste c.q. kwijtgeraakte briefstemmen. Wat zich wel in enkele gevallen heeft voorgedaan is dat briefstemmen door PostNL bij de verkeerde gemeente zijn bezorgd. Dat is door de gemeenten opgemerkt en heeft ertoe geleid dat PostNL de briefstemmen bij de gemeente heeft opgehaald en bij de juiste gemeente heeft bezorgd.

³⁰ Zie antwoord 9 april 2021 op vragen 2282 van het voormalig TK-lid Van Otterloo (50PLUS): Kamerstukken II 2020/21, Aanhangsel.

³¹ Zie antwoord 9 april 2021 op vragen 2282 van het voormalig TK-lid Van Otterloo (50PLUS): Kamerstukken II 2020/21, Aanhangsel.

³² Kamerstukken II 2020/21, 35 165, nr. 31, bijlage.

3.4.7 Ervaring kiezers met briefstemmen

Om inzicht te krijgen in hoe kiezers het briefstemmen bij de Tweede Kamerverkiezing hebben ervaren heeft Ipsos briefstемmers geënquêteerd en heeft MARE wederom gesprekken in focusgroepen gevoerd. De betreffende rapporten zijn als bijlage 3 en bijlage 4 bij deze evaluatie gevoegd.

Enquête onder briefstемmers

Ipsos heeft in opdracht van het ministerie van BZK 329 kiezers geënquêteerd die per brief hebben gestemd. Nagenoeg al deze kiezers (99%) hebben het briefstemmen niet moeilijk of lastig gevonden. 1% van de kiezers vond het wel moeilijk/lastig en vond de uitleg niet duidelijk.

Slechts 8% van de briefstемmers heeft bij het uitbrengen van de briefstem informatie daarover gezocht. Als naar informatie is gezocht dan is dat gebeurd op de website van de gemeente of op www.elkestemtelt.nl (49% van de kiezers die naar informatie zocht). Slechts 4% heeft naar de landelijke telefoonlijn gebeld. Dat hebben in de periode van 10 februari tot en met 17 maart ca. 5.300 kiezers gedaan.³³ Er zijn kiezers die niet de landelijke telefoonlijn hebben gebeld maar hun eigen gemeente. Met name de vraag, na ontvangst van de stem(plus)pas, wanneer de rest van de stembescheiden zou worden bezorgd, is bij de gemeenten gesteld.

De rest van de kiezers heeft elders informatie gezocht, met name binnen de eigen kring.

Focusgesprekken met briefstемmers

MARE heeft voor de evaluatie in opdracht van het ministerie van BZK gesprekken gevoerd met 14 kiezers die per brief hebben gestemd (focusgroepen).

Uit die gesprekken blijkt dat de kiezers briefstemmen een passende en gewaardeerde manier van stemmen hebben gevonden. Een veilige manier om te kunnen stemmen in coronatijd.

Samengevat geven de gesprekken het volgende beeld:

- In algemene zin is informatie over briefstemmen voornamelijk via de media verkregen; via nieuws op radio en tv en via (plaatselijke) kranten.
- Specifieke informatie over hoe briefstemmen werkt was voor de goede lezer ook duidelijk aan de hand van de stempluspas en briefstembescheiden. Deze specifieke informatie over het proces van briefstemmen is echter niet door alle kiezers (goed) gelezen.
- Indien men behoefte had aan ondersteuning is dit veelal gezocht onder *peers* of partner/familieleden (die ook helpen bij administratieve regelzaken).
- Het briefstemmen an sich was in de beleving van kiezers niet ingewikkeld. Desalniettemin vinden de kiezers met wie is gesproken dat de media én de hoeveelheid papierwerk (briefstembescheiden en het zeer grote stembiljet) de indruk wekten dat het wel ingewikkeld was. Voor de een was dit een waarschuwing om zorgvuldig te werk te gaan, voor de ander een bevestiging dat het proces toch wel enigszins ingewikkeld was.
- De verschillende opties voor het inleveren van de briefstem werden gewaardeerd. Enerzijds vanwege de extra tijd (tot 12 maart per post versus tot 17 maart bij een afgiftepunt), anderzijds vanwege gemak (de brievenbus om de hoek) of zekerheid (niet kwijtraken in de post, fraude voorkomen).

³³ Bron: De landelijke telefoonlijn briefstemmen was onderdeel van het publieksinformatienummer coronavirus. De cijfers zijn ontleend aan de rapportages van het publieksinformatienummer.

In de beleving van de briefstемmers was er een aantal drempels die het briefstemproces in de weg stonden:

- De bescheiden kwamen tezamen overweldigend over.
- Instructies werden niet/beperkt gelezen en intuïtief handelen had meer bevorderd kunnen worden: een nog kortere uitleg, een minder groot stembiljet (formaat) of minder briefstembescheiden (hoeveelheid), maar bijvoorbeeld ook het gebruik van kleurcodering of verschillende formaten enveloppen had kunnen bijdragen aan de aantrekkelijkheid tot lezen/intuïtief handelen.
- Doordat de briefstembescheiden in twee zendingen kwamen, werd bij intuïtief handelen niet altijd de stempluspas erbij gepakt/retour gestuurd.
- Het aantal enveloppen zorgde soms voor verwarring en de opdruk werd niet altijd gelezen.
- Via de media was er voornamelijk aandacht voor fouten/ongeldige stemmen en de aankondiging van het briefstemmen. In de beleving van de briefstемmers was meer aandacht voor het proces, via bronnen specifiek voor ouderen, passend geweest om het proces nader over het voetlicht te krijgen.

3.5 Briefstemmen in de toekomst

Het briefstemmen voor kiezers van 70 jaar en ouder is bij de Tweede Kamerverkiezing alleen mogelijk gemaakt vanwege de zeer uitzonderlijke pandemie-omstandigheden waarmee Nederland is geconfronteerd. Briefstemmen is, dat heeft de Adviescommissie Inrichting Verkiezingsproces (commissie Korthals Altes) ook uiteengezet, te overwegen als het nodig is om het mogelijk te maken dat kiezers gebruik kunnen maken van hun kiesrecht (waarborg toegankelijkheid). Dat is het geval bij de Nederlanders die in het buitenland wonen, omdat van die kiezers niet kan worden gevergd dat ze afreizen om te kunnen stemmen in een stemlokaal.

De Eerste en Tweede Kamer hebben de wens geuit om na de Tweede Kamerverkiezing een discussie te voeren over de vraag of briefstemmen als stemmogelijkheid moet blijven bestaan. In de Eerste Kamer is gevraagd om dan ook inzicht te geven in de risico's die briefstemmen met zich kan brengen. Gelet hierop heeft het ministerie van BZK aan Verdonck, Klooster & Associates (VK&A) opdracht gegeven om een nadere analyse te maken van de risico's die verbonden (kunnen) zijn aan het stemmen per brief en mogelijke maatregelen in kaart gebracht die, als briefstemmen in de toekomst overwogen zou worden, de risico's zouden kunnen mitigeren. Het rapport dat VK&A heeft opgesteld is bij deze evaluatie gevoegd (bijlage 7). Ook in de evaluatiegesprekken die zijn gevoerd met gemeenten zijn voorstellen en suggesties gedaan voor het verbeteren van het proces van het stemmen per brief. Hieronder wordt op hoofdlijnen geschetst hoe een briefstemproces op hoofdlijnen eruit zou kunnen zien rekening houdend met het rapport van VK&A en de voorstellen/suggesties van gemeenten.

Briefstemmen alleen op aanvraag

Briefstemmen op aanvraag was bij de Tweede Kamerverkiezing niet mogelijk omdat het voor gemeenten niet uitvoerbaar was om een aanvraagproces in te richten. Doordat het besluit om briefstemmen mogelijk te maken, naar aanleiding van een motie in de Tweede Kamer, eind oktober 2020 werd genomen was er voor gemeenten geen tijd om een dergelijk nieuw proces op te zetten.

Het toesturen van briefstembescheiden aan kiezers die daar zelf om hebben gevraagd heeft, zoals ook de Kiesraad heeft opgemerkt, de voorkeur omdat dan geen briefstembescheiden in omloop worden gebracht die niet gebruikt zullen worden en waarvan gepoogd kan worden om er misbruik van te maken. Dit komt ook naar voren uit het rapport van VK&A. Het moeten aanvragen heeft het bijkomend voordeel dat een kiezer bij de aanvraag een email-adres kan opgeven dat gebruikt kan worden om de kiezer rechtstreeks te informeren over het proces van het stemmen per brief. Dat

gebeurt ook bij de kiezers die vanuit het buitenland per brief kunnen stemmen. Het is dan mogelijk om kiezers bijvoorbeeld te informeren over het feit dat als briefstemmen wordt aangevraagd het niet mogelijk is om voor een andere kiezer een volmachtstem uit te brengen. Bij de Tweede Kamerverkiezing hebben niet alle kiezers dit begrepen. Ook kan er dan direct gecommuniceerd worden over het telefoonnummer dat kiezers kunnen bellen met vragen. Dat voorkomt mogelijk dat vragen bij gemeenten terecht komen in plaats van bij een centrale voorziening die de kiezers kan helpen.

Het mogelijk maken dat briefstemmen wordt aangevraagd heeft, zeker bij de eerste verkiezingen waar dat zou kunnen, tot gevolg dat niet vooraf te bepalen is hoeveel kiezers een aanvraag zullen doen en hoeveel kiezers daarom briefstembescheiden moeten krijgen. Dat is als de huidige wettelijke termijnen in het verkiezingsproces ongewijzigd blijven zeer problematisch. In de tijd die er nu is tussen de dag van kandidaatstelling en de dag van de verkiezing (44 kalenderdagen³⁴) is ca. 2,5 miljoen kiezers die per brief willen stemmen het maximaal haalbare. Voor meer briefstemmen is (voor zover thans is te overzien) de huidige capaciteit voor productie en (tijdige) bezorging binnen die termijn niet toereikend.

Briefstem afkomstig van de kiezer die briefstemmen heeft aangevraagd

Bij de Tweede Kamerverkiezing moest de kiezer de stem(plus)pas ondertekenen. Omdat er kiezers zijn die niet in staat zijn om te ondertekenen is in de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 geregeld dat een niet ondertekende stem(plus)pas door het briefstembureau als geldig kon worden aangemerkt. Anders dan bij de kiezers die vanuit het buitenland per brief mogen stemmen was niet vereist dat een kopie van een geldig identiteitsdocument werd meegezonden. Bij de kiezers in het buitenland is dat nodig omdat bij het stemmen het bezit van de Nederlandse nationaliteit moet worden aangetoond. Dat laatste is niet nodig bij kiezers in Nederland omdat de kiesgerechtigdheid (en dus het Nederlanderschap) wordt bepaald op basis van de gegevens in de Basisregistratie personen.

Vanuit het perspectief van het mitigeren van het risico op misbruik van briefstembescheiden verdient het de voorkeur dat het briefstembureau een middel heeft om te kunnen controleren of de briefstem afkomstig is van de kiezer die heeft aangevraagd om per brief te stemmen. VK&A heeft daar in zijn rapport een voorstel voor gedaan. Dat voorstel houdt in dat de gemeente bij het honoreren van de aanvraag, de kiezer een code toestuurt. De kiezer moet die code invullen op de stempas bij het uitbrengen van de briefstem. Het briefstembureau controleert bij de vooropening de code. Dit voorstel, VK&A wijst daar ook uitdrukkelijk op, heeft vergaande uitvoeringsconsequenties en kan leiden tot terzijdeleggingen als de kiezer vergeet de code in te vullen. Dat zijn dan briefstemmen die dus niet mee kunnen tellen. Daarenboven is ook in het voorstel van VK&A niet volledig uit te sluiten dat een andere persoon dan de kiezer in het bezit kan komen van de code en die kan gebruiken. Het voor 100% uitsluiten dat een andere persoon dan de kiezer de briefstembescheiden gebruikt is dus niet mogelijk. Het is een inherent risico bij elke vorm van stemmen die niet in het stemlokaal plaatsvindt. De Kiesraad heeft in zijn evaluatie-advies een andere oplossing gesuggereerd zijnde het meesturen van een kopie van een geldig identiteitsbewijs zoals dat ook geldt voor de kiezers die vanuit het buitenland mogen stemmen. Ook die oplossing leidt tot terzijdelegging indien de kiezer vergeet een kopie mee te sturen. Bezien vanuit de privacy kent het meesturen van een kopie van een identiteitsdocument ook de nodige nadelen.

Fouten voorkomen, terzijdeleggingen beperken

Briefstemmen is (aanzienlijk) complexer dan het stemmen in het stemlokaal en heeft daarom als risico dat de kiezer zich kan vergissen/een fout kan maken waardoor de stem niet kan worden meegeteld. Daarenboven moet een briefstem op tijd worden ontvangen. Ook dat is een kwetsbaarheid die niet voorkomt bij het stemmen in het stemlokaal en kan leiden tot stemmen die niet mee kunnen tellen. Het proces voor het briefstemmen moet waar mogelijk zo worden ingericht dat fouten en

³⁴ Artikel J 1 Kieswet.

terzijdeleggingen worden voorkomen. Het is echter een illusie om te denken dat bij briefstemmen het percentage stemmen dat uitvalt hetzelfde zal kunnen zijn als het aantal ongeldige stemmen dat in het stemlokaal wordt uitgebracht.

VK&A, gemeenten en anderen hebben bruikbare voorstellen gedaan voor verbeteren van het proces en het mogelijk voorkomen van fouten en terzijdeleggingen. Het gaat dan concreet om de volgende voorstellen:

- *Afschaffen van de envelop voor het briefstembiljet*
De bedoeling van deze envelop is het waarborgen van het stemgeheim bij de vooropening door het briefstembureau. Bij de Tweede Kamerverkiezing is in de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 al geregeld dat de kiezer zijn stembiljet ook “los” in de retourenvelop kon stoppen. De envelop maakt het voor een deel van de kiezers extra complex en daardoor foutgevoelig. Het afschaffen van de briefstembiljetenvelop voorkomt de fout dat kiezers hun briefstem in de ongeadresseerde envelop doen. Een fout die bij de Tweede Kamerverkiezing door meer dan 30.000 kiezers is gemaakt. Het stemgeheim bij de vooropening kan in voldoende mate worden gewaarborgd door de manier waarop het stembiljet wordt gevouwen. Voor kiezers die het stembiljet ook willen sluiten zou conform het voorstel van VK&A gebruik kunnen worden gemaakt van een zogenoemde sluitzegel³⁵.
- *Andere naam voor de stempluspas en tekst stempas duidelijker*
In gesprekken met kiezers en door organisaties die uitleg hebben gegeven over het stemmen per brief is geconstateerd dat de naam van de stempas om per brief te kunnen stemmen (de stempluspas) niet duidelijk was en tot verwarring heeft geleid. Verder vonden kiezers de teksten van de pas niet altijd duidelijk. Dat betreft met name de tekst over de stembescheiden en de wijze waarop de briefstem kon worden uitgebracht (via de post of bij een afgiftepunt).
- *Alle briefstembescheiden tegelijk aan de kiezer toesturen*
Het in twee zendingen ontvangen van de briefstembescheiden is complex voor een deel van de kiezers. Het vergroot het risico dat de kiezers vergeten de stempas mee te sturen met het briefstembiljet. Een omissie die leidt tot een terzijdelegging. Het in één zending versturen van de briefstembescheiden aan de kiezer betekent evenwel dat de briefstembescheiden pas kunnen worden verstuurd als het stembiljet is geproduceerd. Dat kan door het proces van de kandidaatstelling (en de mogelijkheid om in beroep te gaan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) pas gebeuren als onherroepelijk is welke lijsten en kandidaten op het stembiljet komen te staan³⁶. Er is dan heel weinig tijd om alle stembiljetten te drukken, te vouwen en te couverteren en dan nog ruim voor de deadline voor het aanvragen van een vervangende stempas bij de kiezer te krijgen. Een kleine vertraging (bijvoorbeeld als gevolg van storing bij de productie) in het proces kan dan al tot gevolg hebben dat (een deel) van de kiezers de briefstembescheiden niet meer op tijd ontvangt om nog te kunnen stemmen.
- *Uitleg over het stemmen per brief meer intuïtief maken*
De uitleg die de kiezer krijgt (bij de stembescheiden) kan worden verbeterd door die meer intuïtief te laten aansluiten op de wijze waarop kiezers de briefstem uitbrengen. Waar mogelijk moet de hoeveelheid tekst nog verder worden beperkt. Te veel tekst schrikt een deel van de kiezers af. Als het briefstemmen moet worden aangevraagd, kan al bij het inwilligen van het verzoek de kiezer informatie worden gegeven over het stemmen per brief, zodat de kiezer vooraf al beter is voorbereid op wat hij/zij nog gaat ontvangen.

³⁵ Sluitzegel: zegel om een brief, formulier, etc. af te sluiten. Soms bedrukt met een tekst of afbeelding.

³⁶ Bij de Tweede Kamerverkiezing kon pas vanaf 16 februari rond het middaguur (dat is 29 dagen voor de dag van stemming) worden begonnen met de productie van de stembiljetten.

Gemeenten hebben op basis van de opgedane ervaringen voorstellen en suggesties gedaan om de organisatie van het briefstemmen te verbeteren en de uitvoeringslasten voor gemeenten te verminderen:

- *Afgiftepunten instellen voor de dagen waarop het stemmen per brief niet meer mogelijk is*
De gemeenten vinden dat het niet nodig is om de afgiftepunten 6 werkdagen open te stellen. Het merendeel van de kiezers stuurt de briefstem namelijk per post terug. Gemeenten geven daarbij aan dat kiezers hun briefstem ook reeds voorafgaand aan de opening van de afgiftepunten bij het gemeentehuis afgaven. Dit kon als postbezorging worden behandeld. Het volstaat volgens de gemeenten als de afgiftepunten drie dagen (maandag, dinsdag en de dag van stemming) open zijn. Dan kunnen kiezers die niet per post willen stemmen dan wel tot op het allerlaatste moment het verloop van de verkiezingscampagne willen volgen de briefstem afgeven bij een afgiftepunt. Gemeenten vinden ook dat op de dag van stemming de afgiftepunten moeten sluiten om 18.00 uur (in plaats van 21.00 uur) zodat de gemeenten de tijd hebben om de afgegeven briefstemmen te verzamelen en de briefstembureaus voor 21.00 uur kunnen starten met het vooropenen. Ook zien veel gemeenten graag de mogelijkheid van flexibele openingstijden en locaties van de afgiftepunten.
- *Alleen briefstemmen die te laat zijn ontvangen voorzien van een datumstempel*
Gemeenten zien geen toegevoegde waarde in het stempelen en tekenen van de briefstemmen die op tijd worden ontvangen. Het stempelen en tekenen is belastend voor de gemeenten zeker als veel kiezers per brief stemmen. VK&A heeft in zijn rapport voorstellen gedaan voor de introductie van controles om te waarborgen dat op tijd ontvangen briefstemmen kunnen worden verantwoord.
- *Geen briefstemmen afgeven bij stembureaus*
Gemeenten zijn van mening dat als een kiezer de gang naar een stemlokaal kan maken, hij/zij daar ook kan stemmen. Het kunnen afgeven van een briefstem bij een stembureau leidt tot extra belasting voor de stembureaus en de gemeenten. Gemeenten moeten dan een apart proces inrichten om de briefstemmen op te halen en te bezorgen bij de briefstembureaus. Dat willen gemeenten niet.
- *Regels voor transport briefstemmen en administratie ontvangen briefstemmen vereenvoudigen en verduidelijken*
De regels voor het transport van de briefstemmen die zijn afgegeven bij de afgiftepunten en van de briefstemmen die PostNL bezorgt bij de gemeenten moeten waar mogelijk gelijk worden getrokken. De administratie van de ontvangen briefstemmen willen de gemeenten vereenvoudigen door af te zien van het zetten van een datumstempel en handtekening op een ontvangen briefstem. Het briefstembureau krijgt immers alleen briefstemmen die de gemeente op tijd heeft ontvangen. Daarom hoeft het briefstembureau daarop niet te controleren. VK&A heeft in zijn rapport voorstellen gedaan omtrent het administreren van de briefstemmen en het uitvoeren van controles. Die voorstellen zouden benut kunnen worden voor het inrichten van een ander controleproces.

Ten slotte kan het proces van de uitslagberekening worden verbeterd door daarin ook het aantal terzijdeleggingen te totaliseren (inclusief de redenen van terzijdeleggingen). Dit draagt bij aan de transparantie en controleerbaarheid. De Kiesraad heeft hier in zijn advies ook op gewezen.

4 Toegankelijkheid

4.1 Actieplan toegankelijk stemmen

Bij de Tweede Kamerverkiezing is het Actieplan toegankelijk stemmen³⁷ uitgevoerd door de ministeries van BZK en VWS, door de gemeenten (VNG/NVVB) en de Kiesraad. Ook politieke partijen zijn opgeroepen om in heldere taal te communiceren richting de kiezers.

Het actieplan, bestaande uit 10 punten, is enerzijds gericht op het op een toegankelijke manier informeren van kiezers over de verkiezingen en anderzijds op de fysieke toegankelijkheid van met name stemlokalen. Bijgevoegd is (als bijlage 9) een afzonderlijke evaluatie van dit actieplan die VNG, NVVB, Kiesraad, VWS en BZK hebben opgesteld. Het voornemen is om bij elke komende verkiezing door concrete acties blijvende aandacht te besteden aan het thema toegankelijkheid.

4.2 Toegankelijkheid stemlokalen

De checklist 'toegankelijkheid stemlokalen'³⁸ is sinds 2012 het kader voor de toegankelijkheid van de stemlokalen. Een stemlokaal is volledig toegankelijk als het aan alle criteria in de checklist voldoet. De toegankelijkheidscriteria richten zich op bereikbaarheid (kan men via de openbare weg bij het stemlokaal komen), de betreedbaarheid (kan men vanaf de openbare weg tot in het stemlokaal komen) en de bruikbaarheid (kan men de stemfaciliteiten in het stemlokaal gebruiken).

De checklist is in de zomer van 2020, op basis van de aanbevelingen uit een door Advies- en ingenieursonderneming Arcadis uitgevoerd onderzoek³⁹ aangepast en verbeterd, en meer toegespitst op verschillende gebruikersgroepen. Aan het onderzoek van Arcadis hebben verschillende gemeenten en belangenorganisaties meegewerkt.

Bij de Tweede Kamerverkiezing zijn op 15, 16 en 17 maart steekproeven gehouden om na te gaan hoe het met de toegankelijkheid gesteld was. Gebleken is dat de toegankelijkheid tot aan de stembus verbeterd is, maar dat nog niet alle lokalen volledig toegankelijk zijn. Een van de oorzaken daarvan is de aparte uitgang die vanwege corona in veel stemlokalen was ingericht. De aparte uitgang was niet altijd toegankelijk voor alle kiezers waardoor kiezers soms weer via de ingang het stemlokaal moesten verlaten.

Ten opzichte van de vorige verkiezingen is de fysieke toegankelijkheid van stemlokalen toegenomen. Bij de verkiezing van het Europees Parlement (EP) in 2019 was 66% van de stemlokalen voldoende toegankelijk, dit is bij de afgelopen Tweede Kamerverkiezing gestegen naar 77%. Het gemiddelde cijfer van de stemlokalen die minstens voldoende scoorden was bij de EP-verkiezing 8,0 en bij de Tweede Kamerverkiezing 8,7. Een duidelijke vooruitgang. De meest voorkomende oorzaken voor het niet toegankelijk zijn, zijn de volgende: de hoofdentree, onvoldoende aanduiding op de openbare weg, te smalle deuren of hoogteverschillen bij deuren, te steile hellingen of geen hellingen bij hoogteverschillen, of kandidatenlijst niet juist opgehangen.

In de enquête onder gemeenten geven ruim acht op de tien (82%) van de 274 gemeenten die deelnamen aan de enquête aan dat alle stemlokalen voldoen aan alle toegankelijkheidscriteria die het ministerie van BZK heeft gesteld. In de geënquêteerde gemeenten waar niet alle stemlokalen aan de

³⁷ Bijlage bij Kamerstukken II 2019-2020, 35300-VII, nr. 124. Zie ook Actieplan Toegankelijk Stemmen | Rapport | Rijksoverheid.nl.

³⁸ Overige verkiezingsmaterialen en informatie | Publicatie | Rijksoverheid.nl.

³⁹ Bijlage bij Kamerstukken II 2019-2020, 35300-VII, nr. 124.

criteria voldoen, zeggen de gemeenten dat nog altijd gemiddeld ruim 80% van de stemlokalen wel aan de criteria voldoet. Er is één gemeente die rapporteert dat geen enkele van hun stemlokalen voldoet aan de criteria.

Van de gemeenten die hebben deelgenomen aan de enquête geeft 13% aan klachten te hebben ontvangen van kiezers over de toegankelijkheid van de stemlokalen. Het betreft in totaal 35 gemeenten. Voor de betreffende gemeenten bestond de mogelijkheid een toelichting te geven. Meestal ging die over een of enkele meldingen, over zeer specifieke omstandigheden. Die zijn vaak ook zo goed mogelijk direct opgelost. In vier gemeenten betrof het klachten van kiezers die dachten dat het stemlokaal op alle drie de dagen (15, 16 en 17 maart) open zou zijn.

4.3 Meldingen bij het College voor de Rechten van de Mens

Het College voor de Rechten van de Mens heeft bij de Tweede Kamerverkiezing wederom een meldpunt ingesteld waar kiezers terecht konden met meldingen over toegankelijkheid. Bij het meldpunt zijn 139 meldingen binnengekomen⁴⁰: 70 meldingen over de toegankelijkheid (waarvan 10 positief) en de rest over de coronamaatregelen, zoals stemlokalen die volgens de kiezer niet coronaproof waren of de (on)mogelijkheid om per brief te stemmen. De meeste meldingen over toegankelijkheid gingen over:

- de fysieke toegankelijkheid: 25
- de (on)toegankelijkheid van het stembiljet: 13
- het toestaan van hulp bij het stemmen: 7.

21 melders gaven aan dat de coronamaatregelen een positieve invloed hebben gehad op de toegankelijkheid.

Het aantal meldingen is lager dan bij de verkiezingen in maart 2019 (provinciale staten-/waterschapsverkiezingen). Toen waren er 188 meldingen. Bij de EP-verkiezing in mei 2019 waren er minder meldingen, te weten 70 meldingen.

Bij eerder gehouden verkiezingen was het beeld ook anders. Toen ging het grootste deel van de meldingen over hulp bij het stemmen.

In de rapportages van het meldpunt is een positieve trend te zien maar inzet op voorlichting van stembureauleden over het toestaan van hulp blijft een belangrijk aandachtspunt.

4.4 Voorzieningen voor doelgroepen

De NVVB, de VNG en de gemeenten hebben zich ingespannen om goede voorbeelden uit te wisselen van stemlokalen die extra toegankelijk zijn gemaakt met voorzieningen voor doelgroepen.

Uit de enquête onder gemeenten blijkt dat circa drie op de tien (31%) gemeenten in een of meer stemlokalen voorzieningen hebben aangeboden voor specifieke doelgroepen.

Het betrof meestal (een combinatie van) een van de volgende voorzieningen:

- kandidatenlijst in braille;
- stemmal met audio-ondersteuning voor blinden en slechtzienden.

Daarnaast hebben sommige gemeenten een gebarentolk ingezet, of andere medewerkers om begeleiding te bieden aan specifieke doelgroepen. Tot slot noemden sommige gemeenten ook voorzieningen op de locatie, zoals geleidelijnen, brede stemhokjes, lokalen met minder prikkels en het aanbieden van vervoer via de WMO⁴¹.

⁴⁰ Zie bijlage 11: rapportage College voor de Rechten van de Mens.

⁴¹ Wet maatschappelijke ondersteuning.

Stemmen met een visuele beperking

Steeds meer gemeenten stellen een mal met audio-ondersteuning beschikbaar waarmee blinde kiezers en kiezers met een ernstige visuele beperking zoveel als mogelijk zelfstandig kunnen stemmen. In 2018 kon dit bij 4 gemeenten, in 2019 bij 12 gemeenten (PS/WS-verkiezingen) en 20 gemeenten (EP-verkiezing), in 2021 bij de Tweede Kamerverkiezing maakten ruim 50 gemeenten gebruik van de mal. Bij de afgelopen Tweede Kamerverkiezing is gebleken dat de vouwen in het stembiljet een probleem kunnen vormen voor het gebruik van de mal voor blinde en slechtziende kiezers. Dit kan worden voorkomen door ongevouwen stembiljetten te gebruiken. Gemeenten kunnen die bestellen bij hun leveranciers. Uiteraard moet de kiezer na het invullen van het stembiljet wel het stembiljet vouwen zodat zijn stemgeheim is gewaarborgd.

Samen met de Oogvereniging heeft het ministerie van BZK twee informatieve filmpjes ontwikkeld. In een van de filmpjes is aan kiezers uitgelegd hoe kiezers met een visuele beperking veilig zouden kunnen stemmen met inachtneming van de coronamaatregelen en welke mogelijkheden er voor deze kiezers in het stemlokaal zijn om te stemmen. De tweede film was een instructiefilm om de stemmal te gebruiken. Deze filmpjes heeft de Oogvereniging bij webinars gebruikt en hebben de gemeenten en de Rijksoverheid op hun website kunnen plaatsen om kiezers te informeren.

In samenwerking met de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens is begin maart 2021 een update van de KopieID-app doorgevoerd, zodat vooral mensen met een (visuele) beperking beter gebruik kunnen maken van deze app. Met deze app kunnen kiezers die een andere kiezer willen machtigen, veilig een kopie van hun identiteitsbewijs maken. Uit de download- en gebruiksgegevens van de KopieID-app is een duidelijke piek rond de Tweede Kamerverkiezing te zien, waaruit blijkt dat deze app in die periode meer dan gebruikelijk is gebruikt.

Stemmen met een auditieve beperking

In de tv-commercial van de publiekscampagne werden de verschillende mogelijkheden toegelicht voor kiezers om bij deze Tweede Kamerverkiezing hun stem uit te brengen. Van deze commercial is een versie gemaakt met gebarentolk. Deze versie is gepubliceerd op elkestemtelt.nl. Het ministerie van BZK heeft het filmpje ook beschikbaar gesteld aan de vereniging Dovenschap en via de toolkit verkiezingen aan gemeenten en andere intermediaire organisaties.

Daarnaast heeft de vereniging Dovenschap in samenwerking met gemeenten een aantal video's ontwikkeld over basisgebaren voor de vrijwilligers op de stembureaus en een instructievideo die kon worden getoond op tv-schermen in de stembureaus. Deze waren op aanvraag voor gemeenten beschikbaar.

4.5 Toegankelijke voorlichting

Bij de verkiezing is extra ingezet op toegankelijke en begrijpelijke voorlichting aan kiezers. Een overzicht daarvan is te vinden in de separate evaluatie van het Actieplan toegankelijk stemmen. Een aantal voorbeelden:

- De gratis verkiezingskranten in begrijpelijke taal van ProDemos zijn breed verspreid. Veel gemeenten en zorginstellingen hebben de kranten bij ProDemos aangevraagd. Het ministerie van BZK heeft het mogelijk gemaakt om deze kranten gratis bij gemeenten te bezorgen.
- Er is subsidie beschikbaar gesteld voor de training Stoere stemmer van Stichting Stras zodat een training specifiek gericht op de Tweede Kamerverkiezing voor (jong)volwassenen met een verstandelijke beperking kon worden ontwikkeld en gegeven.
- In samenwerking met Ieder(in) en Stichting Lezen en Schrijven is gekeken naar toegankelijk communiceren over de verkiezing en de geldende coronamaatregelen. Er is een infographic gemaakt voor kiezers waarop stond uitgelegd op welke manieren zij hun stem konden uitbrengen.

Daarnaast is ook een specifieke infographic gemaakt voor mensen die door het coronavirus in een risicogroep vallen. Beide infographics zijn gepubliceerd op elkestemtelt.nl en via gemeenten en intermediaire organisaties onder de aandacht gebracht.

4.6 Initiatieven voor extra toegankelijkheid informatie politieke partijen

ProDemos heeft met subsidie van BZK een debat in Duidelijke taal georganiseerd. Kandidaat-Kamerleden van 11 verschillende partijen namen deel. De jury, bestaande uit ervaringsdeskundigen, heeft aan het einde van het debat de prijs uitgereikt aan het kandidaat-Kamerlid dat het beste in duidelijke taal heeft gedebatteerd. Het debat vond digitaal plaats en is via de kanalen van ProDemos uitgezonden en werd daar 2.920 keer bekeken. Ook is het debat dit jaar voor het eerst uitgezonden via NPO-politiek, waarmee het debat voor een breder publiek toegankelijk werd gemaakt. Via NPO-politiek is het debat meerdere keren uitgezonden.

Aan Stichting Lezen en Schrijven is een subsidie beschikbaar gesteld zodat politieke partijen met behulp van de Stichting een deel van hun verkiezingsprogramma konden laten hertalen in toegankelijke taal. Daarnaast gaf de Stichting een workshop met tips voor toegankelijk taalgebruik. Er is van 12 partijen bekend dat zij een verkiezingsprogramma in toegankelijke taal hebben gepubliceerd of op een andere manier inzet hebben gepleegd om het verkiezingsprogramma toegankelijk te maken. Niet al deze partijen hebben gebruik gemaakt van het aanbod van Stichting Lezen en Schrijven.⁴²

⁴² Bijlage 9: evaluatie Actieplan Toegankelijk Stemmen.

5 Communicatie en publiekscampagne

Bij elke verkiezing is er een communicatiecampagne om de kiezers te informeren over de komende verkiezing en om de kiezers te informeren over de wijze waarop zij hun stem kunnen uitbrengen. De campagne heeft mede tot doel kiezers op te roepen om gebruik te maken van hun stemrecht.

De omstandigheden waaronder de Tweede Kamerverkiezing moest worden georganiseerd hebben ook gevolgen gehad voor de campagne. Immers de kiezers moesten bij deze verkiezing worden geïnformeerd over de getroffen maatregelen om het stemmen veilig te laten verlopen. Doordat laat bekend was welke maatregelen zouden gelden is met een korte voorbereidingstijd een groot aantal communicatiemiddelen ontwikkeld.

De inzet van de communicatie bestond uit grofweg drie sporen:

1. *Het eerste spoor bestond uit een massamediale publiekscampagne*, gericht op doelgroepgerichte informatieverstrekking over de maatregelen die bij deze verkiezing golden en op motivatie van kiezers om ook in coronatijd hun stem uit te brengen. Deze campagne richtte zich op alle kiesgerechtigde Nederlanders van 18 jaar en ouder en specifiek ook op jongeren (inclusief zogenoemde 'first time voters'), kiezers van 70-plus die ook per brief mochten stemmen en risicogroepen voor wie het vervroegd stemmen op maandag 15 en dinsdag 16 maart 2021 vooral was bedoeld.
2. *Het tweede spoor bestond uit een 'maatwerkcommunicatie-aanpak'*, gericht op extra informatieverstrekking voor specifieke doelgroepen, waarbij de uitvoering nadrukkelijk plaatsvond in samenwerking met intermediaire organisaties. De maatwerkcommunicatie werd qua doelgroepen in het bijzonder gericht op kiezers van 70 jaar en ouder, op risicogroepen als gevolg van corona, op blinden/slechtzienden, doven/slechthorenden, laaggeletterden, LVB/MVB en jongeren.
3. *Het derde spoor bestond uit de informatievoorziening en –uitwisseling met communicatieadviseurs en woordvoerders van gemeenten*, gericht op informatievoorziening richting kiezers met behulp van de middelen uit de massamediale publiekscampagne en de maatwerkcommunicatie. Hiertoe is een communicatienetwerk ingericht, bestaande uit communicatieadviseurs en woordvoerders die zich namens de gemeenten bezighielden met deze Tweede Kamerverkiezing. Op de website www.verkiezingentoolkit.nl stonden wat betreft de massamediale publiekscampagne ook alle middelen die door gemeenten en intermediaire organisaties in hun communicatie konden worden gebruikt, waaronder alle campagnebeelden en bijbehorende social media posts, online banners en posters.

De covid-maatregelen, waaronder ook het vervroegd kunnen stemmen op maandag 15 en dinsdag 16 maart en het per brief kunnen stemmen door kiezers van 70 jaar en ouder, hebben geleid tot een veel omvangrijkere campagne dan bij eerdere verkiezingen gebruikelijk was, waarbij ook extra intensief is ingezet op communicatie voor doelgroepen. Ook heeft dit geresulteerd in een veel intensievere samenwerking met de voorlichters en communicatieadviseurs van de gemeenten. Een samenwerking die heel goed is bevallen en continuering verdient bij komende verkiezingen.

5.1 De publiekscampagne

Met de landelijke massamediale publiekscampagne 'Elke stem telt' (tv, radio, online) is voorlichting gegeven over alle getroffen coronamaatregelen.

De campagne die begin februari 2021 startte, richtte zich op alle kiesgerechtigde Nederlanders van 18 jaar en ouder.

Meer specifiek was er aandacht voor:

- Jongeren van 18/19 jaar (de zogenoemde 'first time voters').
- Ouderen die ook per brief mochten stemmen (70+).
- Risicogroepen die vooral op maandag of dinsdag (de vervroegd stemdagen) hun stem konden uitbrengen.

Bijgevoegd is in bijlage 17 het campagne-effectonderzoek van de publiekscampagne. Het aandeel mensen dat op de hoogte is van de getroffen maatregelen in de vorm van extra mogelijkheden om te stemmen, is aanzienlijk toegenomen tijdens de campagne. Na afloop van de campagne blijkt een overgrote meerderheid van de doelgroepen te vinden dat zij redelijk of goed geïnformeerd zijn over de getroffen maatregelen. De kennis rond de getroffen maatregelen blijft onder kiezers die voor het eerst stemmen wel achter op de overige kiezers. Na afloop van de campagne blijken meer stemgerechtigden het belangrijk te vinden om ook in coronatijd hun stem uit te brengen.

Uit crossmedia-analyses blijkt dat de campagne een rol heeft gespeeld bij de realisatie van bijna alle doelstellingen. Waarschijnlijk heeft alle publiciteit rond de Tweede Kamerverkiezing, zoals bijvoorbeeld de discussie of het verstandig is om deze in coronatijd te laten doorgaan of niet, extra aan de realisatie van de doelstellingen bijgedragen.

De onderzoekers constateren echter vooral dat de campagne een grote bijdrage heeft kunnen leveren aan het informeren over de Tweede Kamerverkiezing in een tijd dat er veel over corona wordt gecommuniceerd en men op andere manieren dan de campagne kennis had kunnen nemen over de maatregelen rondom de Tweede Kamerverkiezing.

Rijksoverheid

Op 17 maart is de Tweede Kamerverkiezing

Ook in deze coronatijd zorgen we ervoor dat iedereen kan stemmen. Want elke stem telt.

Uiterlijk op woensdag 3 maart ontvangt u uw stempas thuis. Met die stempas en een geldig identiteitsbewijs kunt u op woensdag 17 maart uw stem uitbrengen in een stemlokaal. In het stemlokaal gelden coronamaatregelen.

Doe vooraf de gezondheidscheck. Deze ontvangt u bij uw stempas.

Kijk op [waarsmijnstemlokaal.nl](https://www.mijnstemlokaal.nl) waar u kunt stemmen.

Vanwege het coronavirus zijn er dit jaar extra mogelijkheden om uw stem uit te brengen:

- Zogaat vooral voor risicogroepen in alle gemeenten een aantal stemlokalen al open op maandag 15 en dinsdag 16 maart.
- Bent u 70+, dan kunt u ook per brief stemmen. Verstuur uw briefstem per post of geef deze af bij een gemeentelijk afgeleverpunt. Kijk op de website van de gemeente waar de afgeleverpunten zijn. 70+ en vragen over briefstemmen? Kijk op elkestemtelt.nl of bel met 0800-1951.
- Kunt u niet zelf komen stemmen in het stemlokaal, bijvoorbeeld doordat u corona-klachten heeft? Dan kunt u iemand machtigen om voor u te stemmen. Kijk op de achterkant van uw stempas hoe u dit doet.

Stempas kwijt of niet ontvangen?
Vraag zo snel mogelijk een nieuwe aan bij uw gemeente. Dat kunt u schriftelijk of mondeling doen uiterlijk vrijdag 12 maart 17:00 uur.

Kijk voor meer informatie op elkestemtelt.nl of op de website van uw gemeente.

Elke stem telt

Voorbeeld van printadvertentie

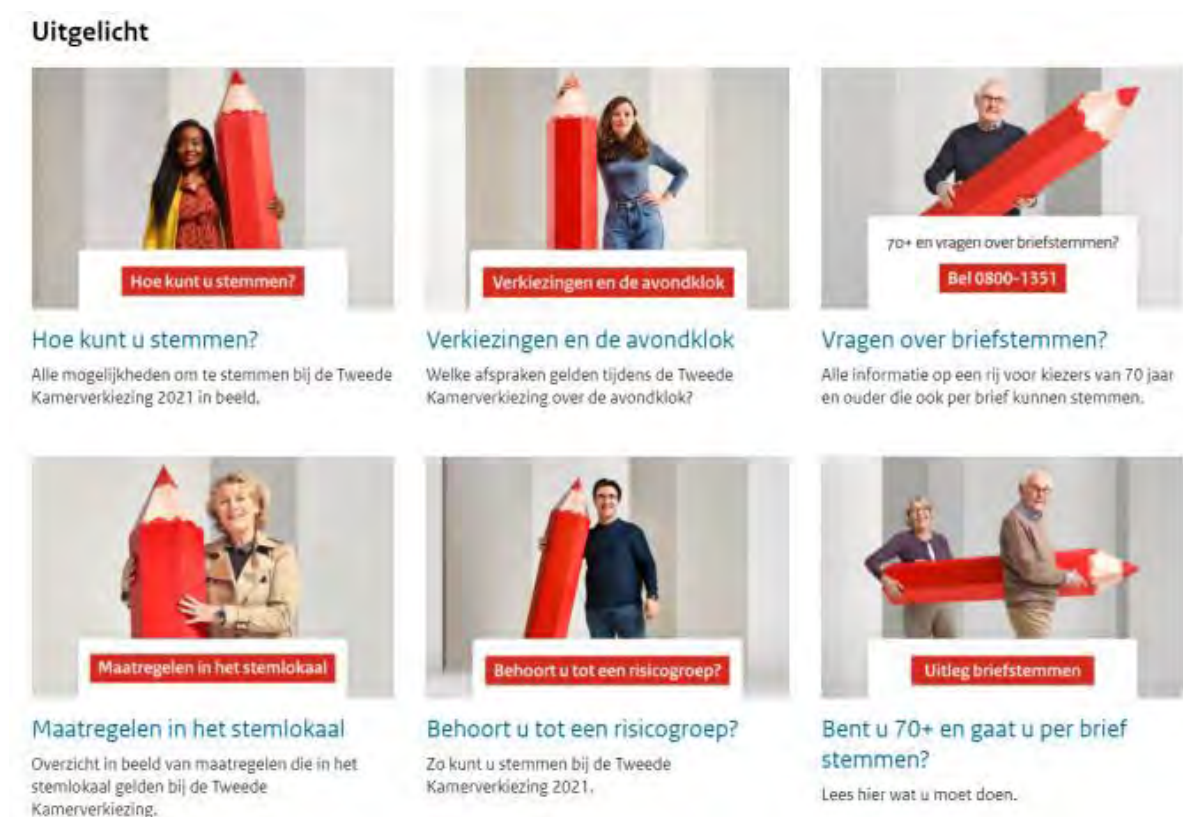
De vormgeving van de website www.elkestemtelt.nl is voor deze verkiezing vernieuwd. Daarbij is alle publieksinformatie ingestoken vanuit het perspectief van de doelgroepen. Ook de middelen voor de maatwerkcommunicatie zijn op de website opgenomen.

De informatie op de website was geordend langs de volgende vragen en situaties:

- Hoe kunt u stemmen bij de Tweede Kamerverkiezing 2021?
- Ik ga stemmen in een stemlokaal
- Ik ben 70-plus en wil per brief stemmen
- Ik wil iemand machtigen om voor mij te stemmen
- Maatregelen in verband met corona
- Stemmen vanuit het buitenland.

Daarnaast is op de homepage gebruik gemaakt van zgn. tegels met bijbehorende foto's die elk een ander thema of middel uitlichten:

Uitgelicht



The screenshot shows a grid of six tiles, each featuring a large red pencil and a person. The tiles are arranged in two rows of three. Each tile has a title, a subtitle, and a brief description.

Tile 1	Tile 2	Tile 3
Hoe kunt u stemmen? Alle mogelijkheden om te stemmen bij de Tweede Kamerverkiezing 2021 in beeld.	Verkiezingen en de avondklok Welke afspraken gelden tijdens de Tweede Kamerverkiezing over de avondklok?	Vragen over briefstemmen? Alle informatie op een rij voor kiezers van 70 jaar en ouder die ook per brief kunnen stemmen.
Maatregelen in het stemlokaal Overzicht in beeld van maatregelen die in het stemlokaal gelden bij de Tweede Kamerverkiezing.	Behoort u tot een risicogroep? Zo kunt u stemmen bij de Tweede Kamerverkiezing 2021.	Uitleg briefstemmen Bent u 70+ en gaat u per brief stemmen? Lees hier wat u moet doen.

Screenshot van deel van de startpagina van elkestemtelt.nl

5.2 Kiezers van 70 jaar en ouder die (ook) per brief konden stemmen

In de "algemene" tv-commercial, de radiocommercials, online en in de printadvertentie is aandacht besteed aan de mogelijkheid om per brief te stemmen voor kiezers van 70 jaar en ouder. Aanvullend daarop is een extra radiocommercial met uitleg ingezet en zijn advertenties met uitleg geplaatst in landelijke en regionale dagbladen en huis-aan-huisbladen. Ook is gebruik gemaakt van advertorials en advertenties in magazines en RTV-gidsen. Hiermee kon de doelgroep gericht (dus minder zichtbaarheid richting niet 70-plussers) worden bereikt. Ook heeft de minister van BZK in online en print magazines van KBO-PCOB en ANBO en een interview in het programma Tijd voor Max op

3 maart 2021 (gemiddeld bereik om 17.00 uur is 780.000 kijkers, exclusief herhalingen) het briefstemmen uitgelegd. KBO-PCOB en ANBO hebben zelf ook actief aandacht besteed aan de verkiezing en het briefstemmen voor kiezers van 70 jaar en ouder. De organisaties besteedden aandacht aan de verkiezing en het briefstemmen op hun websites, in nieuwsbrieven, magazines en via hun social-mediakanalen waarbij ook gebruik is gemaakt van communicatiemiddelen die door het ministerie van BZK zijn ontwikkeld, zoals een instructiefilm. Ook verschillende politieke partijen hebben instructiefilms over het stemmen per brief gemaakt en die onder hun leden verspreid.

Geconstateerd kan worden dat alleen de inzet van alle communicatiemiddelen niet toereikend is om het aantal terzijdeleggingen in een nieuw proces van stemmen te helpen voorkomen.



Rijksoverheid

Op 17 maart is de Tweede Kamerverkiezing

Bent u 70 jaar of ouder en stemt u per brief?

Zorg dat uw briefstem op tijd aankomt.
Als u uw briefstem per post verstuurt, doe dit dan vóór vrijdag 12 maart 17.00 uur. U kunt uw briefstem ook afgeven bij een afgiftepunt in uw gemeente.

De afgiftepunten zijn op werkdagen open:

- van woensdag 10 maart tot en met dinsdag 16 maart van 09.00 tot 17.00 uur;
- op woensdag 17 maart van 07.30 tot 21.00 uur.

Let op!
Gebruik onderstaande uitleg en check of u alle stappen goed heeft uitgevoerd, voordat u uw briefstem verstuurt. Dat is belangrijk om ervoor te zorgen dat uw stem meetelt.

Weten waar de afgiftepunten zijn? Kijk op de website van uw gemeente of neem contact op met uw gemeente.

Heeft u vragen?
Bel dan met 0800 - 1351 of kijk op elkestemtelt.nl.



1. Maak op het briefstembiljet uw keuze.
Dit mag met elke kleur.
Doe alléén het briefstembiljet in de envelop met de tekst 'briefstembiljet'. Plak de envelop dicht.



2. Pak nu uw stempluspas erbij, die u eerder ontving.
Zet uw handtekening op de stempluspas.



3. Stop in de retourenvelop:

- de dichtgeplakte envelop met uw briefstembiljet;
- én de stempluspas waarop u uw handtekening heeft gezet.

Plak de retourenvelop dicht. Een postzegel is niet nodig.



4. Zorg dat uw briefstem voor woensdag 17 maart 21.00 uur aankomt:

- doe uw briefstem voor vrijdag 12 maart 17.00 uur op de post óf
- lever deze in bij een afgiftepunt. De afgiftepunten zijn op werkdagen open van woensdag 10 maart tot en met dinsdag 16 maart van 09.00 tot 17.00 uur en op woensdag 17 maart van 07.30 tot 21.00 uur. Waar de afgiftepunten zijn, vindt u op de website van uw gemeente.

Elke stem telt

Advertentie met uitleg over briefstemmen

Begin februari zijn directies van verpleeg- en verzorgingshuizen via een brief geattendeerd op de mogelijkheid tot briefstemmen voor een (groot) deel van hun bewoners. Dit met als doel om te zorgen dat de stempluspas en de briefstembescheiden tijdig zouden worden doorgeleid aan deze bewoners en om bewoners te attenderen op en te informeren over de mogelijkheid om per brief te stemmen.

Begin februari zijn directies van verpleeg- en verzorgingshuizen via een brief geattendeerd op de mogelijkheid tot briefstemmen voor een (groot) deel van hun bewoners. Dit met als doel om te zorgen dat de stempluspas en de briefstembescheiden tijdig zouden worden doorgeleid aan deze bewoners en om bewoners te attenderen op en te informeren over de mogelijkheid om per brief te stemmen.

5.3 Kiezers die vanwege het coronavirus tot een risicogroep behoren

In aanloop naar de Tweede Kamerverkiezing heeft het ministerie van BZK overleg gevoerd met Stichting Ieder(in) over met name de vraag hoe kiezers die vanwege het coronavirus tot de risicogroepen behoren, geïnformeerd konden worden over het stemmen bij de Tweede Kamerverkiezing. Dat heeft onder meer geresulteerd in de factsheet 'Hoe kunt u stemmen bij deze Tweede Kamerverkiezing'. Bij de opzet en inhoud van deze factsheet is gebruik gemaakt van de uitkomsten van een onderzoek⁴³ uitgevoerd door Ieder(in) samen met het Longfonds, de Diabetesvereniging Nederland, de ouderenbond KBO-PCOB en Per Saldo.



Rijksoverheid

Tweede Kamerverkiezing op 17 maart 2021

Ik behoor tot een **risicogroep** vanwege het coronavirus,
hoe kan ik mijn stem uitbrengen?

Ik wil zelf stemmen in het stemlokaal

Liever niet naar een stemlokaal op 17 maart?

Op 15 en 16 maart gaat in elke gemeente al een aantal stemlokalen open, speciaal bedoeld voor risicogroepen. De stemlokalen zijn open van **7.30-21.00 uur**. In sommige gemeenten kunnen kiezers stemmen met een stemmal, stemmen in de buitenlucht, bijvoorbeeld onder tenten, of in een drive through. Vraag uw gemeente welke mogelijkheden er in uw gemeente zijn. Biedt uw gemeente deze mogelijkheden niet? En wilt u daarom liever in een andere gemeente stemmen? Vraag een kiezerspas aan bij uw gemeente. Doe dit dan voor vrijdag 12 maart 17.00 uur. Met een kiezerspas kunt u in elke gemeente in Nederland stemmen.

In alle stemlokalen worden coronamaatregelen genomen:

- Kiezers kunnen overal 1,5 m afstand houden van andere kiezers en stembureauleden.
- Bij de ingang staat een extra stembureau dat er op toeziet dat het niet te druk is in het stemlokaal.
- In het stemlokaal worden looproutes aangegeven.
- Kiezers dragen een mondneusmasker en desinfecteren de handen bij de ingang.
- Elke kiezer krijgt een schoon potlood.
- Stembureauleden dragen beschermingsmiddelen en zitten waar nodig achter een kuitscherm.
- De stemhokjes en handcontactpunten (deurklinken, deurposten etc.) worden elk half uur schoongemaakt.

Wat kunt u verder zelf nog doen?

- U mag een eigen rode pen of potlood meenemen.
- U kunt een mondneusmasker dragen van het type FFP2.
- Heeft u vanwege een lichamelijke beperking (motorisch of visueel) hulp nodig in het stemlokaal? U kunt zelf iemand meenemen om u te helpen, of u kunt een stembureaulid om hulp vragen.

Heeft u coronavragen of bent u niet zeker van de dag dat u gaat stemmen, een van de andere vragen van de gezondheidscheck, met ja! Kom dan niet naar het stemlokaal, maar machtig een andere kiezer om uw stem uit te brengen.

Ik ga liever niet zelf naar het stemlokaal

Machtig een andere kiezer om uw stem uit te brengen.

- Dat kan tot op de dag van de verkiezing via uw stempas. Kijk op de achterkant van uw stempas hoe u dat doet. Daar is een kopie van uw ID-bewijs voor nodig. Dat kan ook een goed leesbare afbeelding hiervan zijn op een smartphone of tablet. Weten hoe u dat op een veilige manier doet? Kijk op www.elkestemtelt.nl.
- Het kan ook via een schriftelijke volmacht. U en degene die u wilt machtigen vullen hiervoor een formulier in. Dit formulier vraagt u persoonlijk of schriftelijk bij uw gemeente aan en levert u voor vrijdag 12 maart 17.00 uur in bij uw gemeente.

Bent u 70 jaar of ouder? Dan kunt u ook per brief stemmen.

Alle documenten die u hier voor nodig heeft, ontvangt u thuis. Hier zit ook een duidelijke uitleg bij. Lees die goed door.

Zorg dat uw briefstem voor **woensdag 17 maart 21.00 uur** aankomt:

- Doe uw briefstem vóór **vrijdag 12 maart 17.00 uur** op de post of
- Lever deze in bij een afgeleverpunt. De afgeleverpunten zijn op werkdagen open van **woensdag 10 maart tot en met dinsdag 16 maart van 9.00 tot 17.00 uur** en op **woensdag 17 maart van 7.30 tot 21.00 uur**. Kijk op de website van uw gemeente waar de afgeleverpunten zijn, of bel met uw gemeente.

Bent u 70+ en heeft u vragen over briefstemmen? Kijk op www.elkestemtelt.nl of bel met 0800-1351.

Meer informatie?
Kijk op www.elkestemtelt.nl of op de website van uw gemeente.

Elke stem telt

Factsheet voor risicogroepen

⁴³ <https://iederin.nl/vooral-mensen-met-extra-kwetsbare-gezondheid-twijfelen-of-ze-gaan-stemmen/>.

5.4 Jonge kiezers

De communicatiecampagne was ook gericht op jongeren en kiezers die voor de eerste keer konden stemmen. Daarenboven zijn:

- via online media en social media (in de periode van 25 februari tot en met 17 maart 2021) twee online banners ingezet voor jongeren (18-29 jaar);
- twee video-advertenties ingezet voor jongeren (22-29 jaar);
- een brief en een ansichtkaart ontwikkeld en beschikbaar gesteld aan gemeenten om naar jongeren te sturen die voor het eerst konden stemmen (18-19 jaar).

Met financiële steun van het ministerie van BZK heeft ProDemos diverse activiteiten ontplooid gericht op jongeren. Het ministerie van BZK heeft verder samengewerkt met:

- de MBO Raad om de inzet van mbo-jongeren te stimuleren bij de voorbereiding en de organisatie van de Tweede Kamerverkiezing. Dit heeft er onder meer toe geleid dat mbo-studenten zich hebben aangemeld als stembureaulid en/of teller.
- Codename Future. Langs deze weg hebben ca. 40.000 mbo-studenten ten minste één lesuur gevolgd waarin aandacht aan de Tweede Kamerverkiezing werd besteed.
- de zogenoemde 'Young Reporters' van Codename Future en een aantal jongeren(raden) die verenigd zijn in het initiatief #KenJeStem.

6 Stemmen door kiezers buiten Nederland

Nederlanders in het buitenland kunnen stemmen voor de Tweede Kamer- en Europees Parlementsverkiezingen.⁴⁴ De gemeente Den Haag is ingevolge de Kieswet verantwoordelijk voor het registreren van de kiezers die vanuit het buitenland willen stemmen en voor de organisatie van de verkiezing voor deze kiezers.

6.1 Registratie om te kunnen stemmen vanuit het buitenland

Nederlanders die in het buitenland wonen moeten zich registreren als kiezer buiten Nederland om te kunnen stemmen, zodat van hen een adres bekend is waar de stembescheiden naar toe gestuurd moeten worden. Sinds de invoering van de permanente registratie per 1 april 2017⁴⁵ hoeft een Nederlander in het buitenland zich maar eenmaal te registreren om te kunnen stemmen vanuit het buitenland en niet meer voor elke verkiezing opnieuw. Hij vermeldt bij de registratie of hij de stembescheiden wenst te ontvangen voor Tweede Kamerverkiezingen, of voor Europees Parlementsverkiezingen, of voor beide soorten verkiezingen.

De Tweede Kamerverkiezing van maart 2021 is de eerste Tweede Kamerverkiezing waarvoor kiezers die in de permanente registratie staan, de stembescheiden automatisch toegestuurd hebben gekregen zonder dat daarvoor van hen zelf actie nodig was. Om te stemmen vanuit het buitenland hebben zich voor de Tweede Kamerverkiezing 92.772 Nederlanders geregistreerd (van wie 1.643 woonachtig in Aruba, Curaçao en Sint Maarten).

6.2 Stembiljet waarmee kiezers in het buitenland stemmen

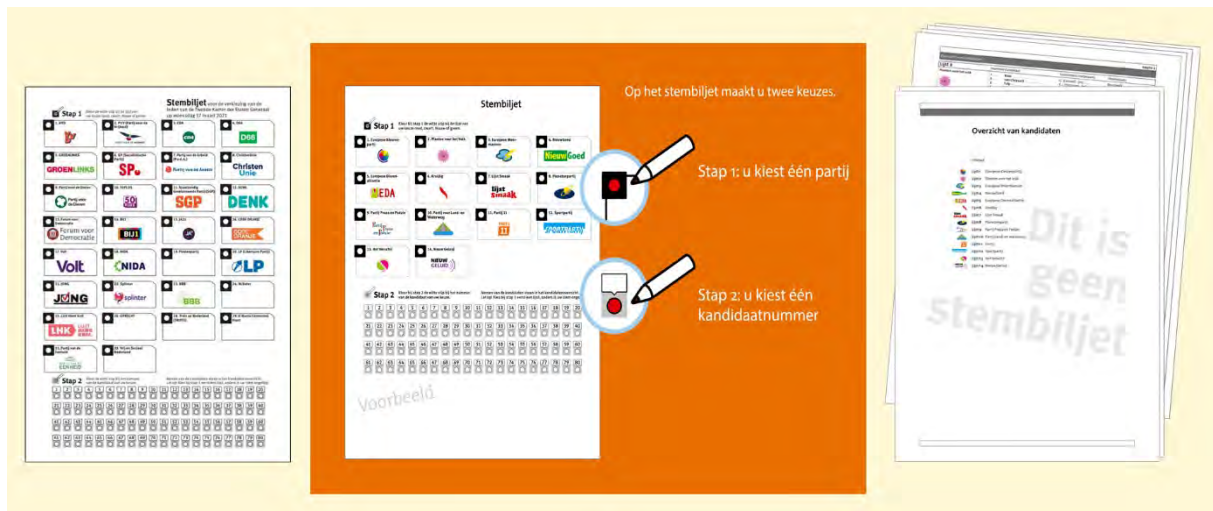
De kiezers in het buitenland hebben met onderstaand stembiljet (links afgebeeld) gestemd bij de Tweede Kamerverkiezing. De Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming (Tijdelijke experimentenwet)⁴⁶ maakt het sinds juni 2013 mogelijk om (als experiment) kiezers in het buitenland met dit stembiljet te laten stemmen. Het stembiljet kan per e-mail aan de kiezers in het buitenland worden toegezonden.

⁴⁴ Bij het parlement is een grondwetswijziging aanhangig om kiezers in het buitenland tevens kiesrecht te geven voor een kiescollege dat mede de Eerste Kamer kiest (Kamerstukken II 2020/21, 35785).

⁴⁵ Wijziging van de Kieswet in verband met het vereenvoudigen van de procedure voor registratie als kiezer voor Nederlanders die in het buitenland wonen (permanente kiezersregistratie niet-ingezetenen) (Stb. 2017, 95).

⁴⁶ Stb. 2013, 240.

Op het stembiljet staan de namen van de partijen die meedoen aan de verkiezing en, als een partij een logo heeft geregistreerd bij het centraal stembureau, het logo van die partij. Op het stembiljet staan geen namen van de kandidaten. Op het stembiljet staan kandidaatnummers. Het aantal kandidaatnummers dat op het stembiljet wordt vermeld, is gelijk aan het aantal kandidaten op de kandidatenlijst met de meeste kandidaten. De namen van de kandidaten en de kandidaatnummers vindt de kiezer in het overzicht van kandidaten (rechts afgebeeld) dat de kiezer samen met het stembiljet ontvangt.



De kiezer stemt door eerst het vakje bij de partij van zijn keuze in te kleuren en vervolgens het vakje bij het nummer van de kandidaat op wie hij wil stemmen. De gemeente Den Haag stuurt met het stembiljet een instructiefolder mee met daarin uitleg hoe met het stembiljet een geldige stem kan worden uitgebracht (uitleg hierboven in het midden afgebeeld). De instructiefolder was tevens te vinden op de website www.stemmenvanuithetbuitenland.nl.

Verder stelde de gemeente Den Haag ook bij deze verkiezing online een voorziening beschikbaar waar de kiezer kon oefenen met invullen van het stembiljet, waarbij de kiezer daarop 'feedback' krijgt omdat wordt toegelicht waarom een gemaakte keuze geldig of ongeldig is. De oefenvoorziening was beschikbaar vanaf het moment van verzending van de stembiljetten: 16 februari 2021 (<https://nieuwstembiljetvanuithetbuitenland.nl>).

Logo's op het stembiljet

Het aantal partijen dat een logo heeft geregistreerd bij het centraal stembureau is ten opzichte van de Tweede Kamerverkiezing van 2017 toegenomen: 24 van de 30 partijen (80%) stonden met een aanduiding en een logo op het stembiljet. In 2017 waren dat 13 van de 25 partijen (52%). Duidelijk is dat de inzet van de Kiesraad om politieke partijen die een aanduiding registreren te wijzen op de mogelijkheid tevens een logo te registreren, vruchten afwerpt.⁴⁷

Tweede Kamerverkiezing	2021	2017	2012
	80% (24 van de 30 partijen)	52% (13 van de 25 partijen)	n.v.t.

Europees parlamentsverkiezing	2019	2014	2009
	87,5% (14 van de 16 partijen)	73,7% (14 van de 19 partijen)	n.v.t.

6.3 Verzending stembescheiden aan de kiezers in het buitenland

Kiezers die vanuit het buitenland stemmen hebben de volgende stembescheiden nodig:

- Een briefstembewijs (dit is het equivalent voor de stempas voor kiezers buiten Nederland);
- Een briefstembiljet;
- Een envelop voor het briefstembiljet;
- Een retourenvelop om de briefstem aan het briefstembureau te retourneren.

Het briefstembewijs en de enveloppen worden (met een begeleidende brief) al 12 weken voor de verkiezingsdag toegezonden (per post) aan de kiezers die op dat moment in de permanente registratie zijn opgenomen. Dat is voor de Tweede Kamerverkiezing gebeurd vanaf 23 december 2020. De wettelijke registratietermijn om te kunnen stemmen voor de Tweede Kamerverkiezing van maart jl. liep tot en met 3 februari 2021. Aan de Nederlanders die in de periode december 2020 tot en met 3 februari 2021 een verzoek om registratie deden, werd het briefstembewijs toegezonden na beoordeling van het verzoek door de gemeente Den Haag.

Het meest tijdskritisch is de toezending van het stembiljet. Dit kan pas nadat het overzicht van de kandidaten definitief is vastgesteld. Bij deze verkiezing was dat pas op 16 februari 2021, nadat de Raad van State uitspraak had gedaan op beroepen tegen besluiten van de Kiesraad in het kader van de kandidaatstelling. Direct vanaf 16 februari 2021 verzond de gemeente Den Haag het briefstembiljet aan de kiezers. De kiezers die hadden aangegeven het stembiljet per e-mail te willen ontvangen, konden er vanaf dat moment direct over beschikken, zodat zij vier weken de tijd hadden om hun briefstem bij het briefstembureau in Den Haag te krijgen.⁴⁸ De kiezers die het stembiljet per post wilden ontvangen, ontvingen dit later, en in sommige gevallen te laat om nog te kunnen stemmen. Het aantal kiezers in het buitenland dat het stembiljet conform hun verzoek per e-mail ontvangt, is de laatste jaren flink toegenomen. Die stijging heeft zich bij de Tweede Kamerverkiezing van maart jl. niet verder doorgezet. Bij de verkiezing van het Europees Parlement in 2014, toen verzending van het stembiljet per e-mail aan de kiezers in het buitenland voor het eerst mogelijk was, maakte iets meer dan 50% van de geregistreerde kiezers gebruik van deze mogelijkheid. Bij de Tweede Kamerverkiezing van 2017 was dat bijna 68%, bij de verkiezing van het Europees Parlement in 2019 ontving bijna 80% van de kiezers conform hun keuze het stembiljet per e-mail. Bij de Tweede

⁴⁷ Advies over wijziging van de Kieswet in verband met de definitieve invoering van het nieuwe stembiljet voor kiezers buiten Nederland, 13 juli 2020, kenmerk 2020-0000394414.

⁴⁸ Zij konden hun briefstem rechtstreeks opsturen naar Den Haag of ervoor kiezen hun briefstem op te sturen naar of af te geven bij een Nederlandse ambassade die vervolgens zorgde voor doorzending naar Den Haag. Aan de kiezers is geadviseerd ervoor te zorgen dat de briefstem uiterlijk 5 maart door de ambassade was ontvangen, zodat deze op tijd bij het briefstembureau in Den Haag zou aankomen.

Kamerverkiezing van maart 2021 was dit 76,5%. De gemeente Den Haag ontving berichten van kiezers dat zij bij deze verkiezing het stembiljet per post wilden ontvangen omdat zij als gevolg van het coronavirus niet naar hun werk of elders konden en thuis geen mogelijkheid hadden om te printen. Dit kan een verklaring zijn voor dit effect.

Er is bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel aanhangig dat mogelijk maakt dat de kiezers buiten Nederland ook na afloop van de Tijdelijke experimentenwet kunnen blijven stemmen met een stembiljet dat per e-mail aan hen kan worden toegezonden.⁴⁹

6.4 Vervangend briefstembewijs per e-mail

Het briefstembewijs (de stempas voor kiezers buiten Nederland) is een noodzakelijk document om per brief te kunnen stemmen. De kiezer buiten Nederland die zijn briefstembewijs niet of niet tijdig ontvangt, loopt het risico niet te kunnen stemmen. Hij kan dan wel een vervangend briefstembewijs aanvragen (dit is mogelijk tot uiterlijk de twaalfde dag voor de stemming⁵⁰), maar loopt alsnog vast als ook dat, door traagheid in de postbezorging en/of omdat de post niet in alle landen even betrouwbaar is, niet tijdig aankomt. Met ingang van 1 januari 2021 is daarom de bestaande mogelijkheid voor kiezers om een vervangend briefstembewijs per post te ontvangen, aangevuld met de mogelijkheid om een vervangend briefstembewijs per e-mail te ontvangen.⁵¹ Deze mogelijkheid is er niet voor kiezers die in Curaçao, Aruba en Sint Maarten woonachtig zijn. Deze kiezers kunnen ter plekke bij de Vertegenwoordiging van Nederland een vervangend briefstembewijs aanvragen en de Vertegenwoordiging kan het vervangend briefstembewijs ter plekke aan deze kiezers overhandigen.

Toezending per e-mail betekent dat de kiezer direct over zijn vervangend briefstembewijs kan beschikken en zo voldoende tijd heeft om zijn briefstem op tijd bij het briefstembureau te krijgen.⁵² Bij de Tweede Kamerverkiezing van 17 maart 2021 hebben 3.445 kiezers gebruik gemaakt van de nieuwe mogelijkheid om hun vervangend briefstembewijs per e-mail toegestuurd te krijgen. 336 kiezers ontvingen dit desgevraagd per post. Veruit de meeste vervangend briefstembewijzen werden aangevraagd kort nadat de stembiljetten waren verstuurd (16 februari 2021), een moment waarop de kiezers zich kennelijk realiseren dat zij (nog) niet alle stembescheiden compleet hebben omdat zij het briefstembewijs niet hebben ontvangen dan wel zijn kwijtgeraakt.

Dat deze nieuwe mogelijkheid om een vervangend briefstembewijs per e-mail te ontvangen in een behoefte voorzag, kwam ook naar voren uit het volgende: ondanks inspanningen van de gemeente Den Haag om kiezers in de permanente registratie in de aanloop naar de verkiezing te bewegen een actueel adres door te geven, werden ruim 1.800 briefstembewijzen door de gemeente Den Haag retour ontvangen omdat het adres niet klopte. Nadat de gemeente Den Haag telefonisch of per e-mail met deze kiezers contact had opgenomen, kon de gemeente bij deze verkiezing aan hen vragen of zij gebruik wilden maken van de nieuwe mogelijkheid om hun vervangend briefstembewijs per e-mail te ontvangen. Als deze mogelijkheid er niet was geweest, had uitsluitend de mogelijkheid geresteed om het vervangend briefstembewijs per post aan de kiezer (op het juiste adres) te sturen, met het risico dat dit niet tijdig aankomt en de kiezer niet kan stemmen.

De gemeente Den Haag is in staat gebleken om de meeste aanvragen om een vervangend briefstembewijs binnen een dag af te handelen en in andere gevallen uiterlijk binnen 4 dagen. Bij toezending per e-mail kon de kiezer er zo met 1 tot maximaal 4 dagen over beschikken.

⁴⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35670, nr.2 (Wijziging van de Kieswet in verband met de definitieve invoering van het nieuwe stembiljet voor kiezers buiten Nederland).

⁵⁰ Of bij een verzoek in persoon de negende dag om 12.00 uur.

⁵¹ Besluit tot wijziging van het Tijdelijk experimentenbesluit nieuwe stembiljetten en centrale stemopneming in verband met de invoering van een elektronisch vervangend briefstembewijs (Stb. 2020, 345).

⁵² Net als het verzoek om een vervangend briefstembewijs dat per post wordt toegezonden, kan het verzoek om een vervangend briefstembewijs dat per e-mail wordt toegezonden, door de kiezer in het buitenland per post, per e-mail en mondeling (in persoon) worden gedaan.

Om te voorkomen dat een kiezer die het vervangend briefstembewijs per mail ontvangt, dit briefstembewijs meerdere malen print en op die manier succesvol zou kunnen proberen meer dan één keer te stemmen, bevat elk vervangend briefstembewijs een nummer dat per verkiezing uniek is voor het betreffende briefstembewijs. Het briefstembureau controleert bij het openen van een retourenvelop of er niet al eerder een (vervangend) briefstembewijs met eenzelfde nummer is ontvangen. De gemeente Den Haag heeft geen enkele aanwijzing dat bij de Tweede Kamerverkiezing pogingen zijn ondernomen om meer dan één stem uit te brengen.

Eerder heb ik de Tweede Kamer toegezegd⁵³ om, als de ervaringen met het per e-mail versturen van het vervangend briefstembewijs positief zouden zijn, de stap te zetten om mogelijk te maken dat ook het (reguliere) briefstembewijs per e-mail wordt verstuurd. Gelet op de positieve ervaringen bij de verkiezing van de Tweede Kamer van maart 2021 wil ik die stap nu gaan zetten. Ik heb dan ook het voornemen om hiervoor wetgeving voor te bereiden.

6.5 Aantonen Nederlanderschap

Voorafgaand aan de Tweede Kamerverkiezing zijn signalen afgegeven dat kiezers, mede vanwege corona, mogelijk niet op tijd zouden kunnen beschikken over een geldig ID-bewijs (paspoort of identiteitskaart). Bij het uitbrengen van de stem moet een kopie van het geldige ID-bewijs worden meegestuurd als bewijs van het bezit van het Nederlanderschap. Gelet hierop is het in de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 mogelijk gemaakt dat de kiezer in het buitenland in deze gevallen ook een zogenoemde verklaring van Nederlanderschap⁵⁴ kon gebruiken. Ik heb het voornemen na te gaan onder welke voorwaarden (bijv. geldigheidsduur van het bewijs van Nederlanderschap) deze mogelijkheid kan worden behouden, ook voor de registratie.

6.6 Overzicht stemmen vanuit het buitenland

Voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer op 17 maart 2021 zijn in totaal bij de gemeente Den Haag en de Nederlandse Vertegenwoordigingen in Aruba, Curaçao en Sint Maarten 92.772 kiezers geregistreerd. Dat zijn ruim 12.000 kiezers meer dan bij de Tweede Kamerverkiezing van 2017 (80.660). Het merendeel van de nieuwe kiezers (bijna 10.000) heeft zich in januari 2021 geregistreerd, kort voor het einde van de wettelijke termijn. Van de geregistreerde kiezers hebben 89.067 kiezers verzocht om per brief te stemmen vanuit het buitenland. 1.123 kiezers hebben verzocht om met een kiezerspas een stem uit te brengen in een stemlokaal in Nederland (incl. Bonaire, Sint Eustatius of Saba). 2.582 kiezers hebben een schriftelijke volmacht aangevraagd om een kiezer in Nederland te machtigen.

Uiteindelijk hebben 63.549 kiezers per brief een stem uitgebracht van de 92.772 geregistreerde briefstemmers, wat neerkomt op 68,5% van de geregistreerde kiezers. Van de kiezers die met een kiezerspas hebben gestemd en de kiezers die per volmacht hebben gestemd is de opkomst niet na te gaan.

Ten behoeve van deze evaluatie is nagegaan hoeveel kiezers in het buitenland een keuze hebben gemaakt op de nummer 1 van de lijst (de lijsttrekker).⁵⁵ Dit is vergeleken met het aantal kiezers dat in Nederland op de lijsttrekker heeft gestemd.⁵⁶ Dit is uitgerekend voor alle partijen die drie of meer zetels in de Tweede Kamer hebben. Deze vergelijking geeft inzicht in de vraag of het stembiljet waarmee kiezers in het buitenland stemmen zou kunnen leiden tot een ander stemgedrag, in casu tot minder zogenoemde voorkeurstemmen.

⁵³ Kamerstukken II 2019/20, 35165, nr. 23.

⁵⁴ Als bedoeld in artikel 61 van het Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap.

⁵⁵ Bron: Uitslagen Tweede Kamerverkiezing 2021 | Gemeente Den Haag.

⁵⁶ Bron: Uitslag Tweede Kamerverkiezing 17 maart 2021 Proces-verbaal | Proces-verbaal | Kiesraad.nl en <https://www.verkiezingsuitslagen.nl/verkiezingen/detail/TK20210317>.

Partij	Percentage van de stemmen uitgebracht op de lijsttrekker door kiezers in Nederland	Percentage van de stemmen uitgebracht op de lijsttrekker door kiezers in het buitenland
VVD	86,8%	85,4%
PVV	89,3%	73,4%
D66	79,1%	73,6%
CDA	44,1%	38,4%
SP	66,8%	48,9%
PvdA	67,3%	64,7%
GroenLinks	42,4%	44,4%
FvD	46,9%	49,6%
PvdD	70,7%	71,4%
ChristenUnie	67,8%	55,5%
Volt	53,6%	53,5%
SGP	89,9%	89,7%
JA21	80,1%	72,4%
DENK	50,8%	34,4%

Het stemgedrag tussen beide groepen kiezers wijkt niet betekenisvol af. Over het algemeen stemden kiezers in Nederland (iets) vaker op de lijsttrekker en maakten kiezers in het buitenland dus door het inkleuren van het vakje bij het nummer van de kandidaat van hun keuze, (iets) vaker uitdrukkelijk hun voorkeur kenbaar voor een lager op de lijst geplaatste kandidaat.

6.7 Briefstembureaus, terzijdeleggingen en ongeldigheid

Behalve het briefstembureau in Den Haag was er bij de Tweede Kamerverkiezing van 2021 een briefstembureau in Aruba, in Curaçao en in Sint Maarten.⁵⁷

De taken van de briefstembureaus zijn:

- bepalen of de kiezer die een briefstem heeft uitgebracht tot de stemming kan worden toegelaten (de vooropening) en
- de stembiljetten openvouwen, bepalen wat de kiezer daarop heeft ingevuld, vaststellen of er sprake is van een geldige of ongeldige stem en de uitgebrachte briefstemmen tellen (de stemopneming).

Indien bij de vooropening wordt geconstateerd dat geen kopie is bijgevoegd van een geldig identiteitsdocument (zodat bezit van Nederlanderschap niet kan worden vastgesteld), geen echt en ondertekend briefstembewijs is bijgevoegd en/of een briefstembiljet ontbreekt, wordt de briefstem terzijde gelegd. Uit de gepubliceerde processen-verbaal van vooropening van de vier briefstembureaus blijkt dat 2,8% van de briefstemmen uit het buitenland bij vooropening terzijde is gelegd.⁵⁸

Het aantal ongeldige stemmen bedroeg 0,27%. Dat is nagenoeg gelijk aan het percentage ongeldige stemmen dat door de kiezers in Nederland is uitgebracht. Dat bedroeg 0,22%. In onderstaande tabellen wordt afrondend een overzicht gegeven van het stemmen door de kiezers in het buitenland bij de Tweede Kamerverkiezing van maart 2021 en voorafgaande verkiezingen.

⁵⁷ Staatscourant februari 2021, nr. 6646.

⁵⁸ Zie antwoorden 9 april 2021 op schriftelijke vragen, Aangangsels Handelingen, vergaderjaar 2020/21, nr. 2282.

Tweede Kamer	TK 2021	TK 2017	TK 2012	TK 2010
Aantal geregistreerde kiezers	92.772 waarvan 1.643 in Aruba, Curaçao en Sint Maarten	80.660 waarvan 1.830 in Aruba, Curaçao en Sint Maarten	48.374 waarvan 1.951 in Aruba, Curaçao en Sint Maarten	46.546 waarvan 19.197 Aruba, 1.444 Curaçao en 685 St. Maarten
Verzonden stembescheiden	89.067 70.967 per mail 18.100 per post 1.123 kiezerspassen 2.582 volmachten	68.132 46.125 per mail 22.007 per post 5.680 kiezerspassen 6.848 volmachten	40.493 4.920 kiezerspassen 2.961 volmachten	39.468 4.442 kiezerspassen 2.636 volmachten
Uitgebrachte briefstemmen	63.549	61.397	35.898	35.157
Ongeldige briefstemmen	174 (0,27%) 59x meerdere partijen c.q. kandidaten gekozen 32x geen partij gekozen 22x identiteit kiezer te achterhalen op stembiljet 14x stembiljet wijkt af van voorgeschreven model 7x kandidaat staat niet op lijst	112 (0,19%)	212 (0,59%)	3,6%
Stem op lijst, niet op kandidaat	978 (1,54%)	7,7%	n.v.t.	n.v.t.
Blanco	35	21	38	38

Europees Parlement	EP 2019	EP 2014	EP 2009
Aantal geregistreerde kiezers	63.517 waarvan 1.830 in Aruba, Curaçao en Sint Maarten	23.799 waarvan 1.951 in Aruba, Curaçao en Sint Maarten	39.601 waarvan 19.197 Aruba, 1.444 Curaçao en 685 St. Maarten
Verzonden stembescheiden	50.438 per mail 11.857 per post 729 kiezerspassen 508 volmachten	12.074 per mail 8.943 per post 1.807 kiezerspassen 975 volmachten	37.070
Uitgebrachte briefstemmen	35.657	16.920	30.059
Ongeldige briefstemmen	225 (0,63%) waarvan 0,34% - geen partij gekozen - meerdere partijen c.q. kandidaten gekozen - kandidaat staat niet op lijst 0,29% - stembiljet met verkeerde kleur ingevuld - identiteit kiezer te achterhalen op stembiljet	39 (0,23%)	4,2%
Stem op lijst, niet op kandidaat	806 (2,26%)	niet bekend	n.v.t.
Blanco	47	18	39

7 Experimenten met centraal tellen van de stemmen

7.1 Achtergrond experimenten

Sinds 2013 kunnen gemeenten, op basis van de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming (Tijdelijke experimentenwet), experimenteren met een centrale opzet van de stemopneming (centraal tellen van de stembiljetten). Deze wet is ontwikkeld om tegemoet te komen aan een aantal knelpunten die gemeenten ervaren bij het tellen van de stemmen. In experimenteergemeenten verrichten de stembureaus op de avond van de stemming alleen een voorlopige telling op lijstniveau. De definitieve telling, inclusief het tellen per kandidaat, gebeurt de volgende dag, in het openbaar, op een centrale locatie in de gemeente. De telling kan zo worden uitgevoerd op uniforme wijze, op een locatie met voldoende faciliteiten. Eventuele (tel)fouten die de stembureaus op de avond van de stemming hebben gemaakt, kunnen worden gecorrigeerd, en de stembureauleden worden op de avond van de stemming ontlast. Tellen met uitgeruste krachten en in een rustige sfeer (zonder tijdsdruk om snel een voorlopige uitslag bekend te maken) geeft een nauwkeuriger resultaat. Dat verkleint het risico op een hertelling. Ook is een centrale stemopneming voor kiezers, politici en journalisten aantrekkelijker om bij te wonen. Weliswaar is het tellen van de stembiljetten in de stemlokalen ook onder de huidige Kieswet publiek toegankelijk, maar in de praktijk wordt daarvan zelden gebruikgemaakt, ook doordat de stemopneming versnipperd plaatsvindt in de vele stemlokalen.

7.2 Deelname experimenten Tweede Kamerverkiezing 2021

Ca. tien maanden voorafgaand aan de Tweede Kamerverkiezing zijn alle gemeenten uitgenodigd om mee te doen aan de experimenten. De volgende 36 gemeenten hebben, na instemming van de gemeenteraad, meegedaan aan het experiment: Aalten, Amersfoort, Asten, Borger-Odoorn, Dantumadiel, Deventer, Dinkelland, Elburg, Enschede, Groningen, Hardenberg, Harlingen, Heerlen, Kampen, Lansingerland, Losser, Midden-Delfland, Nieuwkoop, Nijkerk, Nissewaard, Noardeast-Fryslân, Oldebroek, Olst-Wijhe, Opsterland, Ouder-Amstel, Pekela, Raalte, Rotterdam, Someren, Stein, Tubbergen, Uithoorn, Utrecht, Westerkwartier, Wijdmeren en Zwolle. De meeste gemeenten hebben bij een of meer voorgaande verkiezingen ook meegedaan aan het experiment. Enkele gemeenten (Amersfoort, Midden-Delfland, Oldebroek, Someren en Utrecht) deden dit keer voor het eerst mee.

7.3 Voorbereiding

Alle gemeenten hebben in het najaar van 2020 uitgebreide informatie gekregen over de procedures rond centraal tellen. In januari 2021 zijn er drie digitale instructiebijeenkomsten gehouden. Daarbij zijn ook ervaringen van eerdere experimenten gedeeld, zodat gemeenten die voor het eerst meededen met het experiment een goede inschatting konden maken van wat er komt kijken bij de voorbereiding en organisatie van het experiment.

7.4 Ervaringen

Voor de evaluatie is een vragenlijst uitgezet onder de gemeentefunctionarissen die waren belast met de organisatie van de verkiezing in hun gemeente, en onder de voorzitters en leden van de gemeentelijk stembureaus en de tellers. Van 21 van de 36 deelnemende gemeenten is een ingevulde

vragenlijst ontvangen. De resultaten zijn als bijlage bij deze evaluatie gevoegd (paragraaf 6 van het rapport "Evaluatie verkiezingen" van Kantar).

Algemeen oordeel

De experimenten zijn over het algemeen goed verlopen. 17 van de 21 respondenten hebben het verloop van de centrale stemopneming als goed (10) of zeer goed (7) beoordeeld. De overige 4 respondenten vonden dat de centrale stemopneming niet goed en niet slecht is verlopen. 20 van de 21 respondenten meent dat centraal tellen het telproces betrouwbaarder maakt; 18 van de 21 respondenten vindt dat het telproces er transparanter door wordt. 14 van de 21 respondenten zouden het gemeentebestuur adviseren om bij een volgende verkiezing opnieuw aan het experiment mee te doen. 5 respondenten waren neutraal over deze vraag, met als argument dat de volgende verkiezing een gemeenteraadsverkiezing is. Bij deze verkiezing wordt het over het algemeen belangrijker gevonden dat de uitslag op kandidaatsniveau niet pas op de volgende dag bekend wordt. Het voorgaande bevestigt dat er goede redenen zijn om centrale stemopneming als mogelijkheid in de Kieswet vast te leggen; het wetsvoorstel nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen⁵⁹, dat in behandeling is bij de Tweede Kamer, voorziet daarin. Om tot de inwerkingtreding van dat wetsvoorstel de mogelijkheid van experimenten te behouden, heb ik een verlengingswet in procedure gebracht om de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming te verlengen.

Vervoer en opslag van de stembescheiden

Geen van de respondenten heeft bijzonderheden gemeld bij het vervoer of de opslag van de stembescheiden. In alle gemeenten zijn de stembussen/ transportboxen gescheiden vervoerd van de enveloppen (met daarin voor elk stembureau het proces-verbaal en de sleutel van de stembus/ transportbox). In 14 gemeenten zijn de stembescheiden in de stembus vervoerd van stemlokaal naar de opslag; vijf gemeenten gebruikten een transportbox. De twee gemeenten die een andere vervoerswijze aangeven, gebruikten zowel stembus als transportbox.

18 van de 21 respondenten meldde dat er twee personen zijn ingezet bij het vervoer van de stembussen en/of de transportboxen. Bij de overige respondenten is minimaal één persoon ingezet en maximaal vier personen.

De ruimtes waar de stembescheiden zijn opgeslagen, werden door de gemeenten vergelijkbaar omschreven: een beveiligde ruimte of kluis, meestal op het gemeentekantoor. Aanvullende maatregelen die gemeenten hebben getroffen om ervoor te zorgen dat de opslag van de stembescheiden veilig verliep, waren onder meer inbraakwering, alarmcentrale, e.d., en procedures ter controle (instructie, personen die de overdracht controleren, apps om vervoerders te volgen).

Training leden gemeentelijk stembureau en tellers

9 van de 21 respondenten lieten weten dat de leden het gemeentelijk stembureau en de tellers een training hebben gevolgd. In de andere gemeenten hebben ofwel een deel van deze personen een training gehad maar niet iedereen, ofwel waren de leden en tellers ervaren en hadden zij daarom geen instructie nodig.

Aantal leden gemeentelijk stembureau en tellers

De aantallen bij de centrale stemopneming betrokken medewerkers varieerde sterk. Gemiddeld telde het gemeentelijk stembureau 7 leden, en waren er 102 tellers, verdeeld over 18 telteams.

Centrale tellocatie

In 20 van de 21 gemeenten werd de centrale stemopneming op één locatie verricht. Eén gemeente gebruikte twee locaties. De meeste gemeenten maakten gebruik van een sporthal (9 gemeenten) of

⁵⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35489.

het gemeentehuis (5 gemeenten). Zeven gemeenten maakten gebruik van een andere locatie, zoals een evenementenhal.

De centrale stemopneming kon over het algemeen worden ingericht volgens de voorgeschreven coronamaatregelen. Eén gemeente merkte op dat tellers ongemerkt toch te dicht bij elkaar komen.

Tijdsduur centrale stemopneming

In de meeste gemeenten (16 van de 21) werd de centrale stemopneming op dezelfde dag afgerond (de dag na de verkiezing). In 4 gemeenten is de centrale stemopneming de volgende dag afgerond (vrijdag). In 1 gemeente kon de centrale stemopneming pas op de vierde dag na de verkiezing volledig worden afgerond (zondag). De Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 bood daar ook voldoende ruimte voor: waar bij 'reguliere' verkiezingen de centrale stemopneming daags na de verkiezing moet zijn afgerond omdat het hoofdstembureau al op de tweede dag na de verkiezing (vrijdag) om 10.00 uur zitting heeft, vond de zitting van de hoofdstembureaus bij de afgelopen Tweede Kamerverkiezing pas plaats op de vijfde dag na de verkiezing (maandag).

Kosten en besparingen

De kosten van centraal tellen zijn naar de inschatting van 16 van de 21 respondenten hoger dan de kosten van een reguliere stemopneming. De geschatte meerkosten lopen sterk uiteen. Vooral in de grotere gemeenten zijn de meerkosten fors (met name in verband met huur van de tellocatie en vergoedingen aan en catering voor tellers).

8 Overige onderwerpen

8.1 Caribisch Nederland (Bonaire, Saba en Sint Eustatius)

Organisatie van de Tweede Kamerverkiezing

Net als in Europees Nederland konden kiesgerechtigden in de openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint Eustatius (BES) op 17 maart stemmen voor de leden van de Tweede Kamer. De Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 was met uitzondering van de in die wet geregelde mogelijkheid van briefstemmen voor kiezers van 70 jaar en ouder en met uitzondering van de uitbreiding van het maximumaantal volmachten van twee naar drie, ook van toepassing in Caribisch Nederland. Bij de afgelopen Tweede Kamerverkiezing dienden dus ook in Bonaire, Saba en Sint Eustatius in de stembureaus en op de tellocaties de wettelijke afstands- en hygiëneregels gericht op tegengaan van verspreiding van het coronavirus te worden toegepast. In Sint Eustatius had men al ervaring opgedaan met de organisatie van een verkiezing met toepassing van de wettelijke afstands- en hygiëneregels. De eilandsraads-verkiezing in Sint Eustatius op 21 oktober 2020 was de eerste verkiezing in Nederland waar maatregelen om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan, van toepassing waren. In aanloop naar de eilandsraadverkiezing vond hierover intensief overleg plaats tussen de medewerkers van Sint Eustatius en de medewerkers van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De International Federation for Electoral Systems (IFES) heeft de eilandsraadsverkiezing van Sint Eustatius waargenomen.⁶⁰

Voor Bonaire en Saba was het nieuw om een verkiezing te organiseren met toepassing van de voorschriften van de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19. Van de drie openbare lichamen maakte uitsluitend het bestuurscollege van Saba gebruik van de mogelijkheid van vervroegd stemmen op 15 en 16 maart. Ook in aanloop naar de Tweede Kamerverkiezing vond zeer regelmatig overleg plaats tussen de openbare lichamen en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om de openbare lichamen waar nodig van informatie te voorzien. Het ministerie heeft de openbare lichamen tevens ondersteund door middel van het drukken van de stempassen, stembiljetten en andere verkiezingsmaterialen.

Opkomst

Voor de openbare lichamen is door de Rijksdienst Caribisch Nederland een opkomstbevorderende campagne ontwikkeld. De campagne had tot doel kiezers te attenderen op de komende verkiezing en te informeren over de in acht te nemen coronamaatregelen. De campagne-effectmeting is als bijlage 19 toegevoegd.

In de tabel hieronder zijn de cijfers van de afgelopen drie Tweede Kamerverkiezingen weergegeven. Het aantal uitgebrachte stemmen is toegenomen in vergelijking met eerdere verkiezingen. Ook is het aantal kiesgerechtigden toegenomen.

	Aantal uitgebrachte stemmen Tweede Kamer- verkiezing 2021	Aantal kies- gerechtigden 2021	Aantal uitgebrachte stemmen Tweede Kamer- verkiezing 2017	Aantal kies- gerechtigden 2017	Aantal uitgebrachte stemmen Tweede Kamer- verkiezing 2012	Aantal kies- gerechtigden 2012
Bonaire	3.076	13.490	2.631	11.955	2.565	10.336
Sint Eustatius	639	1.893	436	1.873	262	1.760
Saba	450	907	385	889	274	802

⁶⁰ Rapportage is toegevoegd als bijlage.

Stemmen per volmacht

In de openbare lichamen wordt in vergelijking met rest van Nederland relatief vaak bij volmacht gestemd. Op Saba is bij de Tweede Kamerverkiezing van maart jl. 14,7% van de stemmen uitgebracht per volmacht, op Sint Eustatius 43,8% en op Bonaire was het percentage volmachtstemmen 14,5%. In de gemeenten was het percentage volmachtstemmen bij de Tweede Kamerverkiezing van maart jl. 8,77%.

Zoals hiervoor aangegeven gold de uitbreiding van het maximumaantal volmachten (van twee naar drie) niet in Caribisch Nederland. Dat het aantal uit te brengen volmachtstemmen per kiezer niet is uitgebreid is in lijn met mijn voornemen⁶¹ om de volmachtregeling in Caribisch Nederland in de aanloop naar de eilandsraadverkiezing van 2023 te beperken. Dat voornemen zal worden betrokken bij het voornemen om het maximumaantal af te geven volmachten te beperken indien een vorm van vervroegd stemmen wordt ingevoerd.

8.2 Proces van uitslagvaststelling

8.2.1 Uitslagvaststelling

De stembureaus hebben de stembiljetten bij de Tweede Kamerverkiezing handmatig geteld en de uitkomsten van de telling vastgelegd in een proces-verbaal. Om de uitslag van de Tweede Kamerverkiezing uit te rekenen hebben gemeenten, hoofdstembureaus en het centraal stembureau (de Kiesraad) gebruik gemaakt van de programmatuur OSV2020. Deze programmatuur wordt door de Kiesraad beschikbaar gesteld. De Kiesraad stelt, om de betrouwbare werking van de programmatuur te waarborgen, voorwaarden aan het gebruik van deze programmatuur.⁶²

Gemeenten hebben de stemmentotalen van de stembureaus twee keer door verschillende personen ingevoerd in OSV om voor de gemeente het totaal aantal uitgebrachte stemmen per partij en per kandidaat te berekenen. OSV genereert daarvoor de zogenoemde opgave van de burgemeester (N 11) die met de processen-verbaal van de stembureaus wordt gepubliceerd. Naast deze opgave genereert OSV ook een digitaal bestand met de in OSV ingevoerde data en de door OSV gemaakte optellingen. De nieuwe versie van OSV die bij de Tweede Kamerverkiezing is gebruikt maakte het mogelijk om dit digitale bestand (digitaal) te ondertekenen. Dit digitale bestand is door de gemeenten overgedragen aan de hoofdstembureaus die daarvan gebruik hebben gemaakt om de gemeentelijke totalen per kieskring op te tellen en zo per kieskring te bepalen hoeveel stemmen er zijn uitgebracht per partij en per kandidaat. Dit digitale optelbestand is vervolgens gebruikt bij de optellingen door het centraal stembureau om het landelijk totaal te berekenen.

Voor de overdracht van de digitale bestanden heeft de VNG in samenwerking met de Kiesraad een technische voorziening ontwikkeld. De Tweede Kamer is hierover op 27 januari jl. geïnformeerd.⁶³ 335 gemeenten hebben van de voorziening gebruik gemaakt om het bestand digitaal over te dragen. De VNG heeft navraag gedaan naar de ervaringen van de hoofdstembureaus met de digitale overdracht van bestanden. De hoofdstembureaus die daarop reageerden gaven aan bij een volgende verkiezing weer gebruik te willen maken van de digitale overdracht, waarbij het de voorkeur heeft dat alle gemeenten gebruik maken van deze technische voorziening. De broncode van de ontwikkelde voorziening voor digitale overdracht wordt door de VNG overgedragen aan de Kiesraad. De Kiesraad kan daarmee in de toekomst, zou dat nodig zijn, opnieuw de voorziening inrichten en digitale overdracht mogelijk maken.

⁶¹ Kamerstukken II 2018/19, 35 165, nr. 9.

⁶² <https://www.kiesraad.nl/verkiezingen/osv-en-eml/ondersteunende-software-verkiezingen-osv>.

⁶³ Kamerstukken II 2020/21, 35165, nr. 30.

8.2.2 Controle op de correcte werking van OSV

De Kiesraad heeft voor de Tweede Kamerverkiezing aangekondigd controles te zullen uitvoeren om de juiste werking van OSV2020 te kunnen vaststellen. De Kiesraad heeft voor deze controle samen met de VNG een controleprotocol opgesteld.⁶⁴ In zijn proces-verbaal heeft de Kiesraad verslag gedaan van de resultaten van deze controle. De Kiesraad constateert het volgende:

“Voor de gemeenten, de hoofdstembureaus en het centraal stembureau zijn afzonderlijke controleprotocollen opgesteld. De gemeenten hebben de controletelling uitgevoerd voor steeds drie lijsten. Deze lijsten zijn door middel van een steekproef bepaald die is uitgevoerd door het Centraal Bureau voor de Statistiek. De hoofdstembureaus en het centraal stembureau hebben alle lijsten gecontroleerd. De bevindingen van de controletellingen zijn vastgelegd in verslagen die aan de Kiesraad zijn opgestuurd. Deze verslagen zijn door de gemeenten en het centraal stembureau gepubliceerd op hun website. De controles zijn niet uitgevoerd in de kieskring Bonaire, omdat daar geen gebruik wordt gemaakt van OSV2020.

Van alle 352 gemeenten zijn verslagen ontvangen. In geen enkele gemeente is een verschil geconstateerd. In zes gemeenten werd aanvankelijk wel een verschil geconstateerd tussen de controletelling en de optelling uit OSV2020, maar dit bleek in alle gevallen te berusten op een invoerfout bij de controletelling waarbij de getallen uit het proces-verbaal verkeerd waren overgenomen. Ook bij de hoofdstembureaus en het centraal stembureau zijn geen verschillen geconstateerd. Op grond van deze bevindingen kan worden vastgesteld dat de door OSV2020 gegenereerde totalen correct zijn.”

8.2.3 Publicatie processen-verbaal

Ter bevordering van de transparantie en controleerbaarheid van de totstandkoming van de verkiezingsuitslag zijn gemeenten verplicht diverse documenten op hun website te publiceren. Het gaat dan om de processen-verbaal van de stembureaus (N 10-1), van de vooropening door de briefstembureaus (E 1) en van de telling door de briefstembureaus (E 2), de verslagen van waarnemers bij bijzondere of mobiele stembureaus met beperkte toegang (model D), de opgave van de burgemeester met de uitkomsten op gemeentelijk niveau (N 11) en het optellingsbestand dat door de ondersteunende software verkiezingen is gegenereerd (het zogenaamde CSV-bestand). Wanneer een gemeente hoofdstembureau gemeente was moest deze ook de uitslag voor de betreffende kieskring (O 3) openbaar maken. De Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 schrijft voor dat de genoemde bestanden raadpleegbaar moeten zijn tot ten minste drie maanden na toelating van de gekozenen.

Bij de Tweede Kamerverkiezing zijn ter uitvoering van de motie-Özütok (GroenLinks) en Den Boer (D66)⁶⁵ stappen gezet om de processen-verbaal meer centraal te publiceren. Gemeenten hebben een vaste url aangeleverd bij de Kiesraad waar de kiezers de gepubliceerde documenten konden vinden. De Kiesraad heeft op zijn website doorgelinkt naar al deze urls.

Het ministerie van BZK heeft in de dagen na de verkiezing gemonitord of en hoe gemeenten deze publicatie van documenten hebben uitgevoerd. Het merendeel van de gemeenten heeft uiteindelijk alle benodigde bestanden gepubliceerd op de website. Waar het ministerie bevindingen constateerde (bijvoorbeeld het ontbreken van een of meer documenten) werd hierover contact opgenomen met de betreffende gemeente. Met betrekking tot de publicatie van de processen-verbaal zijn de volgende onderwerpen gesignaleerd:

⁶⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35165, nr. 30.

⁶⁵ Gewijzigde motie van de leden Özütok (GroenLinks) en Den Boer (D66) over een heldere wijze van bekendmaking van de verkiezingsuitslagen, Kamerstukken II 2019/20, 35165, nr. 12.

- De vooraf door gemeenten gemelde url's van de webpagina waar de processen-verbaal zouden worden gepubliceerd kwamen in de praktijk niet altijd overeen. Bij ongeveer een derde van de gemeenten was de opgegeven url niet de pagina waar de processen-verbaal stonden gepubliceerd.
- De vindplaats van de processen-verbaal op de opgegeven webpagina's verschilt per gemeente.
- Het was niet voor alle gemeenten duidelijk dat ook het proces-verbaal E 1 van de vooropening door de briefstembureaus moest worden gepubliceerd.
- Een enkele gemeente was niet in staat om ontbrekende processen-verbaal alsnog te publiceren omdat de fysieke documenten inmiddels waren overgedragen aan de Tweede Kamer in het kader van het geloofsbrievenonderzoek.
- De wijze van publicatie verschilt sterk tussen gemeenten. Sommige gemeenten publiceren per proces-verbaal een bestand, andere gemeenten publiceren een 'verzamelbestand' (.pdf) waarin meerdere processen-verbaal staan. Deze bestanden kunnen oplopen tot 1000 pagina's of meer.
- Bij sommige gemeenten werden de processen-verbaal pas een week na de verkiezing op de website openbaar gemaakt. De opgegeven verklaring hiervoor was meestal verlof van personeel.
- Bij sommige gemeenten biedt de website geen ondersteuning om .CSV-bestanden te publiceren. Dit is van belang voor het publiceren van het optellingsbestand dat OSV genereert.
- Bij verschillende gemeenten waren de processen-verbaal begin mei (1,5 maand na de verkiezing) al niet meer goed vindbaar op de gemeentelijke website. Bij een enkele gemeente was de vooraf aangemelde pagina inmiddels weer offline.

De commissie voor het onderzoek van de geloofsbrieven van de Tweede Kamer heeft in haar verslag opgemerkt dat niet alle gemeenten de processen-verbaal hebben gepubliceerd. Met de Kiesraad, de VNG en de NVVB ga ik in overleg over de vraag hoe bij volgende verkiezingen de publicatie van de processen-verbaal verder kan worden geüniformeerd en hoe de processen-verbaal meer centraal digitaal kunnen worden gepubliceerd.

8.3 Proces van ondersteuningsverklaringen

De Kieswet bepaalt dat politieke partijen die nog niet in de Tweede Kamer zijn vertegenwoordigd, voor deelname aan de verkiezing een waarborgsom van €11.250 moeten betalen en 30 ondersteuningsverklaringen moeten inleveren voor elk van de 20 kieskringen waar de groepering op het stembiljet wil staan (voor de kieskring Bonaire 10). Deze eisen zijn bedoeld om lichtvaardige kandidaatstelling tegen te gaan en te verzekeren dat de groepering over een zekere aanhang beschikt alvorens deze op het stembiljet komt.

De ondersteuningsverklaringen worden afgelegd door kiezers op het gemeentehuis. Het is voor nieuwe politieke partijen van groot belang dat iedereen die een ondersteuningsverklaring wil afleggen, daartoe ruimschoots in staat wordt gesteld. Juist vanwege dat belang is de periode waarbinnen de verklaringen kunnen worden afgelegd, in verband met de covid-19- beperkingen, voor de Tweede Kamerverkiezing in de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 verlengd van twee naar vier weken. Voorafgaand aan de verkiezing zijn de gemeenten geïnstrueerd over de regels rond het afleggen van ondersteuningsverklaringen.⁶⁶ Dit is herhaald in de periode dat partijen verzuimen konden herstellen na de dag van kandidaatstelling. De gemeenten zijn er daarbij op gewezen dat het belangrijk is dat in voorkomende gevallen ook kiezers die zonder afspraak een verklaring komen afleggen, daartoe de gelegenheid krijgen.

Tijdens de periode van het afleggen van ondersteuningsverklaringen zijn er bij de Kiesraad en het ministerie klachten binnengekomen van politieke partijen en kiezers over hoe dit proces werd gefaciliteerd bij de gemeenten. De meeste gemeenten werkten om covid-19-redenen vooral op afspraak. 95% van de gemeenten geeft in de enquête aan dat het afleggen van ondersteuningsverklaringen ook zonder afspraak kon. Bij signalen dat dit desondanks niet altijd

⁶⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 165, nr. 28

mogelijk (b)leek, heeft het ministerie contact opgenomen met de betreffende gemeente met het verzoek om hiervoor een oplossing te vinden en bijvoorbeeld de informatie op de website te verduidelijken.

Een op de zes (15%) gemeenten die heeft deelgenomen aan de enquête heeft klachten ontvangen over ondersteuningsverklaringen. De meeste klachten gingen over wanneer men verklaringen kon afgeven. Meestal geven gemeenten hierbij aan dat ze naar aanleiding van de klacht de informatie op de gemeentelijke website hebben aangepast om de procedures te verduidelijken. Enkele gemeenten noemden specifieke incidenten waarbij kiezers onterecht weggestuurd zijn (vijf gemeenten melden elk één incident).

De Kiesraad bepleit in zijn evaluatieadvies om het afleggen van ondersteuningsverklaringen digitaal mogelijk te maken, onder gelijktijdige verhoging van het aantal af te leggen verklaringen (zoals ook is voorgesteld in het wetsvoorstel 'Met één stem meer keus', dat momenteel voor advies voorligt bij de Raad van State). De Kiesraad wijst daarbij op het feit dat de krappe termijnen in de kandidaatstellingsprocedure en het hoge aantal ingediende lijsten (met onderliggende stukken, waaronder de verzamelde ondersteuningsverklaringen) de werkzaamheden van het centraal stembureau onder druk zetten en deze binnen het gestelde tijdsbestek amper nog uitvoerbaar maken.

Naar aanleiding van dit advies ga ik in gesprek met de Kiesraad over verbetervoorstellen voor het kandidaatstellingsproces en zal ik de mogelijkheid van digitalisering van het afleggen van ondersteuningsverklaringen verkennen, waarbij waarborgen moeten worden betrokken om de mogelijkheid van ronselen zoveel mogelijk tegen te gaan.

9 Reactie op evaluatieadvies Kiesraad en rapporten waarnemingsmissies

Nr.	Advies Kiesraad	Reactie
	<i>Algemeen</i>	
1	De Kiesraad adviseert te kijken naar de mogelijkheden om het vertrouwen in het verkiezingsproces te vergroten. Het grote aantal deelnemende partijen en de ontwikkeling van het vertrouwen van kiezers in het verkiezingsproces vragen om een grondige aanpassing van het verkiezingsproces. De Kiesraad ziet dat als een gezamenlijke opdracht voor alle bij de uitvoering betrokken organisaties en pleit ervoor om dit in de komende tijd in gezamenlijkheid op te pakken. De Kiesraad meent dat het urgent is om samen met de bij de uitvoering betrokken organisaties in te zetten op verbetering van het verkiezingsproces en daarvoor de benodigde middelen beschikbaar te maken. De Raad noemt daarvoor in ieder geval: - Vaart maken met voorgenomen experimenten met een ander, kleiner, model stembiljet - Verbetering van de kandidaatstellingsprocedure - Verbetering kwaliteit, grotere transparantie en mogelijkheden om fouten in het tel- en optelproces te onderzoeken en te herstellen.	<i>Ik ben het met de Kiesraad eens dat het verkiezingsproces op een aantal punten verbetering behoeft, waaronder deze door de Kiesraad genoemde punten. Samen met de Kiesraad en de gemeenten werk ik daartoe aan een vernieuwingsagenda. Op dit punt wordt verwezen naar de brief aan de Tweede Kamer over de evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing.</i>

Kandidaatstellingsprocedure

2	De Kiesraad adviseert verbetering van de kandidaatstellingsprocedure zodat de uitvoeringslast acceptabel blijft. De Raad bepleit onder meer de krappe termijnen voor het centraal stembureau onder de loep te nemen, en wil digitalisering van het afleggen van ondersteuningsverklaringen onder gelijktijdige verhoging van het aantal af te leggen verklaringen.	<i>Ik neem dit advies over en zal de Kiesraad vanuit zijn ervaring als centraal stembureau vragen met verbetervoorstellen te komen voor het kandidaatstellingsproces, zodat deze kunnen worden betrokken bij een volgend wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet.</i>
3	De Kiesraad adviseert om in de Kieswet te bepalen dat de documenten die na onderzoek van de kandidatenlijsten ter inzage worden gelegd, worden vernietigd nadat onherroepelijk is beslist over de geldigheid van de ingeleverde lijsten, of te verduidelijken dat de terinzagelegging tot dat moment duurt.	<i>Ik neem dit advies over en wil deze verbetering meenemen in het onder 2 bedoelde wetsvoorstel.</i>
4	De Kiesraad adviseert de wettelijke regeling rondom dubbele kandidaatstelling te verduidelijken. De wet kent geen bepaling die	<i>Momenteel ligt er een wetsvoorstel voor advies voor bij de Afdeling advisering van de Raad van State dat voorziet in invoering van het</i>

	het onmogelijk maakt dat een kandidaat in de ene kieskring op de ene lijst staat, en in een andere kieskring op een andere lijst.	<i>burgerforum kiesstelsel. Dit wetsvoorstel (met de naam: Met één stem meer keus) voorziet mede in afschaffing van het fenomeen kieskring. Als dit wetsvoorstel in werking zal treden, kan de door de Kiesraad geschetste situatie zich niet meer voordoen.</i>
--	---	--

Bijzondere maatregelen in het stemlokaal

5	Bij verlenging van de maatregelen als bedoeld in de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 adviseert de Kiesraad opnieuw te kijken of het gepast is kiezers de toegang tot het stemlokaal te ontzeggen als zij niet vrijwillig de afstands- en hygiënemaatregelen in acht nemen.	<i>Er moet rekening mee worden gehouden dat er ook bij volgende verkiezingen (waaronder de herindelingsverkiezingen van november 2021) nog coronamaatregelen van kracht zullen zijn. Daarom wil de regering uit voorzorg de geldigheidsduur van de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 verlengen tot 1 januari 2022. Ik bereid voorts een wetsvoorstel voor dat deze Tijdelijke wet op onderdelen aanpast, en afschaling van maatregelen mogelijk maakt naar gelang de corona-omstandigheden. De Kiesraad wordt over deze wijziging geconsulteerd. Wel benadruk ik dat het gezondheidsperspectief leidend is. Als de epidemiologische situatie het houden van afstand en het in acht nemen van hygiënemaatregelen noodzakelijk maakt, is het van belang dat kiezers zich daaraan houden, ook omdat anders de gezondheid van andere kiezers in gevaar kan worden gebracht.</i>
6	De Kiesraad adviseert om indien de flyer met de gezondheidscheck gehandhaafd blijft, de verzending daarvan te vervroegen en te combineren met de verzending van de stempas (uiterlijk 14 dagen voor de stemming). De Kiesraad adviseert tevens om de gezondheidscheck inhoudelijk aan te passen en te laten aansluiten bij het beleid over toegang tot openbare gebouwen.	<i>Ik wil de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 zodanig aanpassen dat de regels rondom de gezondheidscheck flexibeler kunnen worden toegepast. Mocht de stand van zaken met betrekking tot het coronavirus zodanig zijn dat er ook bij volgende verkiezingen een gezondheidscheck nodig is, dan wil ik die gezondheidscheck op onderdelen ook inhoudelijk aanpassen, daarbij rekening houdend met het advies van de Kiesraad. Over de termijn van verzending zij opgemerkt dat veel gemeenten de flyer met de gezondheidscheck al met de stempas hebben meegestuurd (uiterlijk 14 dagen voor de stemming). Ik wijs er overigens op dat de gezondheidscheck alleen zin heeft als de kiezer die kort voor zijn gang naar het stemlokaal doet.</i>

7	De Kiesraad adviseert bij verlenging van de maatregel van stemlokalen met beperkte toegang, deze alleen toe te passen op mobiele stembureaus. Duidelijker moet geregeld worden dat de telling altijd in het openbaar plaatsvindt.	<i>Het aanwijzen van een stemlokaal met beperkte toegang is een noodmaatregel die verband houdt met de epidemiologische situatie en die in slechts een beperkt aantal stemlokalen van toepassing is. Het is daarbij naar mijn oordeel niet relevant of het betreffende stemlokaal al dan niet mobiel is. Ik</i>
---	---	---

		<i>neem het advies over om duidelijker tot uitdrukking te brengen dat het tellen van de stemmen altijd in het openbaar plaatsvindt.</i>
8	De Kiesraad ziet geen aanleiding tot voortzetting van de tijdelijke uitbreiding naar drie volmachten die een kiezer kan uitbrengen en adviseert deze voortaan te beperken tot één volmacht per persoon. De Kiesraad adviseert om de delictsomschrijving van artikel Z 8 van de Kieswet aan te scherpen zodat kan worden opgetreden tegen onwenselijke oproepen tot het verzamelen van volmachten.	<i>In het wetsvoorstel tot aanpassing van de Tijdelijke wet wordt geregeld dat ook indien de Tijdelijke wet van toepassing is, het aantal volmachten teruggaat van maximaal 3 naar maximaal 2.</i> <i>Een introductie van vervroegd stemmen in de Kieswet zou vervolgens naar mijn oordeel gepaard kunnen gaan met vermindering van het aantal aan te nemen volmachten tot maximaal 1 per kiezer.</i> <i>Ik zal met mijn ambtsgeenoot van Justitie en Veiligheid en het Openbaar Ministerie bezien welke mogelijkheden er zijn om de delictsomschrijving van artikel Z 8 van de Kieswet aan te scherpen zoals door de Kiesraad wordt geadviseerd.</i>

Briefstemmen

9	De Kiesraad is er geen voorstander van om briefstemmen in de huidige vorm te verlengen. Als het al noodzakelijk is een vorm van briefstemmen tijdelijk te behouden, ziet de Kiesraad briefstemmen op aanvraag als een geschikter alternatief.	<i>Op dit punt wordt verwezen naar hoofdstuk 3 van deze evaluatie en naar hetgeen is gesteld in de brief aan de Tweede Kamer over de evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing.</i>
---	---	---

Verzending stempassen

10	De Kiesraad heeft de indruk dat er door de pandemie meer problemen waren met het ontvangen van vervangende documenten. De Kiesraad adviseert de uiterste termijn waarvoor de stempas moet zijn ontvangen te vervroegen en kiezers gericht te informeren wanneer zij de stempas ontvangen moeten hebben.	<i>Ik zal dit advies in overweging nemen. Overigens hebben veel gemeenten de stempas sowieso al eerder dan twee weken voor de dag van stemming laten bezorgen. Het is belangrijk dat de leveranciers van de gemeenten tijdig beginnen met het personaliseren van de stempassen. Daartoe is in art. 7a, tweede lid, van de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 bepaald dat het kiezersregister daags na de dag van de kandidaatstelling beschikbaar moet zijn. Ik wil die bepaling ook in de Kieswet vastleggen. Zie ook hetgeen hierover is opgemerkt in hoofdstuk 2 van deze evaluatiebijlage.</i>
----	---	---

Vervroegd stemmen

11	De Kiesraad adviseert om bij herhaling van vervroegd stemmen de openingstijden 's ochtends en 's avonds aan te passen.	<i>Zoals opgemerkt, wil de regering de geldigheidsduur van de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 uit voorzorg verlengen tot 1 januari 2022, en heb ik een wetsvoorstel in consultatie gebracht dat deze Tijdelijke wet op onderdelen aanpast ten behoeve van de herindelingsverkiezingen van november a.s. Daarin is een aanpassing voorgesteld ten aanzien van de openingstijden van vervroegd stemlokalen. Daarnaast wil ik, indien in structurele financiële dekking kan worden voorzien, een wetsvoorstel voorbereiden dat vervroegd stemmen in het stemlokaal mogelijk maakt (in de Kieswet vastlegt). Ik zal dit advies van de Kiesraad daarbij betrekken.</i>
12	De Kiesraad adviseert om voortaan te bepalen dat de telling van de vervroegd ontvangen stembiljetten op de dag van stemming pas om 21.00 uur kan aanvangen.	<i>Ik neem dit advies van de Kiesraad niet over. Ik heb de indruk dat de regels voor (beveiliging van) vervoer en opslag van de stembescheiden goed hebben gewerkt. Ook het feit dat de vervroegd uitgebrachte stemmen op de reguliere dag van stemming al op de ochtend konden worden geteld, draagt bij aan de uitvoerbaarheid van het vervroegd stemmen voor gemeenten.</i>

Toegankelijkheid

13	De Kiesraad bepleit om het actieplan toegankelijk stemmen bij de verkiezingen van 2021 en 2022 opnieuw onder de aandacht te brengen.	<i>Ik neem dit advies van de Kiesraad over. Met de Kiesraad, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken heb ik afgesproken om voor elke verkiezing een herijking te maken van het actieplan.</i>
14	De Kiesraad herhaalt dat het toestaan van bijstand aan kiezers met een verstandelijke beperking in het stemhokje serieuze overweging verdient en ziet het conceptwetsvoorstel dat hierop ziet met belangstelling tegemoet.	<i>Ik verwacht een wetsvoorstel dat experimenten mogelijk maakt met hulp in het stemhokje nog vóór het zomerreces in consultatie te kunnen brengen (onder meer bij de Kiesraad).</i>

Kwaliteitsverbetering uitslag

15	Op grond van de Tijdelijke wet stond er dit keer geen handtekening van de voorzitter van het centraal stembureau op de achterzijde van het stembiljet. Het heeft de voorkeur van de Kiesraad als er in plaats van de handtekening een (beter) echtheidskenmerk komt.	<i>Voor het stembiljet dat is gebruikt bij het raadgevend referendum in 2018 over de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten is een ontwerp gemaakt voor de bedrukking van de achterzijde van het stembiljet. Ik zal met de leveranciers die voor de gemeenten de stembiljetten produceren nagaan of dat ontwerp bruikbaar is voor de stembiljetten die bij de gemeenteraadsverkiezingen zullen worden gebruikt.</i>
----	--	---

16	De Kiesraad adviseert een extra inspanning om te zorgen dat bij een volgende verkiezing alle gemeenten de uitslagen transparant en controleerbaar op hun website publiceren en dit bij gemeenten eerder onder de aandacht te brengen. De Kiesraad wil daaraan graag zijn bijdrage leveren.	<i>Ik ben al met de Kiesraad in gesprek om te bezien hoe de publicatie van de processen-verbaal van de stembureaus en de digitale bestanden met uitslaggegevens kan worden gestroomlijnd en geüniformeerd. Ik ga ook de gemeenten bij dat gesprek betrekken.</i>
17	De Kiesraad merkt op dat het tegengaan van telfouten en optelfouten hoge prioriteit heeft en dat dit betere instructie vereist van stembureauleden en de naleving daarvan. De Kiesraad memoreert in dit verband het aanhangige wetsvoorstel <i>nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen</i> .	<i>Ik ben het met de Kiesraad eens dat het tegengaan van (tel)fouten hoge prioriteit heeft. Het wetsvoorstel nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen maakt het mogelijk dat eventuele (tel)fouten tijdig vóór de vaststelling van de uitslag worden gecorrigeerd. Ik streef naar inwerkingtreding van dit wetsvoorstel rond 1 juli 2022.</i>
18	De Kiesraad dringt erop aan om uiterlijk bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 te starten met experimenten met een nieuw model stembiljet. De Kiesraad geeft er de voorkeur aan om te experimenteren met het model kiezers buitenland. Parallel adviseert de Kiesraad verder wetenschappelijk onderzoek te doen naar de effecten van het tweede ontwerp uit het wetsvoorstel (Noors model). De Kiesraad roept de regering op om de komende jaren concrete stappen te zetten om te komen tot elektronische telapparatuur.	<i>Ik streef naar een eerste experiment in enkele gemeenten bij de gemeenteraadsverkiezing van 2022.</i> <i>Een wetsvoorstel om experimenten mogelijk te maken ligt bij de Tweede Kamer. Door de voorbereidingen voor de Tweede Kamerverkiezing heeft de voorbereiding aan de zijde van de regering vertraging opgelopen. De nota naar aanleiding van verslag is recent uitgebracht. Ik hoop dat de Tweede Kamer de behandeling van dit wetsvoorstel snel kan afronden zodat de Eerste Kamer zich daarover kan uitspreken. Dat zou het mogelijk maken om in 2022 een eerste experiment in enkele gemeenten te kunnen houden.</i> <i>Voor elektronische telapparatuur is een nieuw stembiljet randvoorwaardelijk. Ik heb het voornemen de komende tijd in overleg te treden met de Kiesraad hoe de voorbereidingen voor een experiment met elektronisch tellen te starten.</i>

Er zijn bij de Tweede Kamerverkiezing van maart jl. vier waarnemingsmissies geaccrediteerd:

- Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE)
- AEGEE Election Observation / Leiden Model United Nations
- International Parliamentarians' Congress Election Observation Mission
- Gender Concerns International.

Van AEGEE en IPC is inmiddels een waarnemingsrapport ontvangen, dat is bijgevoegd als bijlagen 13 en 14. Indien van de andere missies een rapport wordt ontvangen, zal dit separaat aan uw Kamer worden nagezonden.

**Advies AEGEE Election Observation /
Leiden MUN**

Reactie

AEGEE Election Observation and Leiden MUN emphasise the importance of voter education and encourage Dutch authorities to allocate more attention to youth civic education and firsttime voters.	<i>Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap werkt op dit moment aan het herzien van het schoolcurriculum. Onderdeel hiervan is het aanscherpen van de kerndoelen met betrekking tot burgerschap. Daarnaast heeft de Tweede Kamer ingestemd met het wetsvoorstel dat de burgerschapsopdracht aan het onderwijs verduidelijkt en aanscherpt.</i> <i>Simultaan werkt het ministerie van BZK, in samenwerking met het ministerie van OCW, met meerdere partners die het burgerschapsonderwijs buiten de schoolomgeving invullen en versterken. Stichtingen als ProDemos en het Nationaal Comité 4 en 5 mei ontwikkelen programma's en activiteiten om de kennis over democratische waarden en de wijze waarop de Nederlandse rechtstaat werkt te verspreiden.</i>
Political parties are recommended to take into consideration youth issues and to positively use their increased presence online as an opportunity to address youth needs and solutions.	<i>Deze aanbeveling richt zich tot politieke partijen.</i>
Political parties are recommended to adopt internal policies that will increase the involvement and inclusion of young people in their structures and decision-making processes, allowing for full and effective participation of youth in party activities and elections.	<i>Deze aanbeveling richt zich tot politieke partijen.</i>
The Dutch authorities are recommended to collect age and gender-disaggregated data of voters. This would facilitate the analysis of data and take targeted measures to increase youth and women participation in the electoral process.	<i>Er wordt (in opdracht van bijvoorbeeld media of het ministerie van BZK) veelvuldig kiezers-onderzoek gedaan waarmee op basis van steekproeven data over (onder meer) leeftijd van kiezers worden verzameld.⁶⁷ De overheid verzamelt dit soort gegevens van opgekomen kiezers niet structureel. Daarvoor zouden de stempassen van opgekomen kiezers moeten worden geanalyseerd. De wet laat dat niet toe.</i>
Consistency in terms of adherence to the Election Law by the members of polling station staff could be further enhanced, specifically in relation to the closing and counting procedures on Election Day. This could be facilitated through improved training of the polling staff members.	<i>Gemeenten hebben de verplichting om alle stembureauleden te trainen. Het ministerie van BZK verzorgt een standaard-instructie die gemeenten daarbij kunnen gebruiken. Ik heb de indruk dat de stembureauleden over het algemeen goed opgeleid zijn en handelen volgens de regels, zoals AEGEE zelf ook opmerkt. Het kan echter een enkele keer voorkomen dat een stembureau lid de regels per abuis verkeerd toepast. Reden waarom het van belang is dat alle gemeenten blijven voldoen aan hun wettelijke verplichting om bij elke verkiezing alle stembureauleden te trainen. Ik zal gemeenten daarop blijven wijzen.</i>

⁶⁷ Zie bijv. <https://nos.nl/collectie/13860/artikel/2373083-verkiezingen-in-cijfers-hoge-opkomst-onder-jongeren-en-zorg-belangrijkste-thema>.

Further efforts, such as ensuring polling stations accessibility and consistently providing lowered ballot booths in each polling station, should be taken to guarantee full and autonomous access of persons with disabilities to the voting procedures.	<i>De toegankelijkheid van stemlokalen heeft de voortdurende aandacht van gemeenten, ook gelet op hun wettelijke verplichting om te zorgen dat alle stemlokalen toegankelijk zijn voor kiezers met een lichamelijke beperking. Graag verwijs ik naar de evaluatie van de toegankelijkheid van de stemlokalen door onderzoeksbureau PBT.⁶⁸</i>
Considering allocating a bigger number of ballot papers where a greater turnout is expected in order to mitigate the risk of ballot papers shortage in the polling stations during the voting procedures.	<i>Het is een enkele keer voorgekomen dat een stembureau zonder stembiljetten kwam te zitten. Oorzaak is het feit dat kiezers hun stem mogen uitbrengen in elk willekeurig stemlokaal in de gemeente, waardoor niet altijd goed is te voorspellen waar kiezers gaan stemmen. Dit effect werd bij de afgelopen verkiezing versterkt door de corona-omstandigheden, waardoor kiezers meer dan anders in een ander stemlokaal stemden dan gebruikelijk. Het is mijn indruk dat gemeenten over het algemeen hiervoor voldoende aandacht hebben, en dat zij, mocht het onverhoopt toch voorkomen dat de stembiljetten in een bepaald stemlokaal opraken, de voorraad snel aanvullen, en tot die tijd zorgen voor een adequate verwijzing naar een stemlokaal in de buurt.</i>
The use of proxy votes, which is provided for in the electoral law and has been expanded in response to the COVID-19 pandemic, should be reconsidered because does not comply with the secrecy and equality of voting.	<i>Er kleven inderdaad nadelen aan het stemmen per volmacht (nadelen die overigens in vergelijkbare mate opgaan voor het stemmen per brief). Tijdens de Tweede Kamerverkiezing van maart 2021 mocht een kiezer maximaal drie volmachtstemmen uitbrengen, omdat de regering ervan uitging dat, vanwege de coronamaatregelen, de behoefte aan het geven van een volmacht zou toenemen. Gebleken is echter dat in plaats daarvan het aantal per volmacht uitgebrachte stemmen is gedaald (van 9,1% bij de Tweede Kamerverkiezing van 2017 naar 8,8% bij de verkiezing in maart 2021). Ik wil dan ook de uitbreiding van het maximumaantal volmachten naar drie, zo snel mogelijk weer terugdraaien, zodat kiezers bij de herindelingsverkiezingen van november 2021 weer maximaal twee volmachten kunnen aannemen. Ook acht ik het raadzaam om bij de introductie van een vorm van vervroegd stemmen de volmachtregeling verder in te perken. Ik wijs er overigens wel op dat het stemmen per volmacht nog steeds in een flinke behoefte voorziet. Uit eerder onderzoek blijkt dat onderhandse volmachtverlening in Nederland vooral plaatsvindt uit praktische overwegingen, aan personen in de onmiddellijke nabijheid die men vertrouwt. Ook blijkt dat de volmacht voor veel kiezers de enige manier is om te kunnen stemmen.⁶⁹ Het is dus zaak de risico's van het stemmen per volmacht af te wegen tegen het gebruiksgemak voor kiezers en het feit dat de volmacht een vangnet is voor degenen die anders niet kunnen stemmen.</i>

⁶⁸ Zie bijlage 'Steekproef toegankelijkheid stemlocaties' bij deze evaluatie.

⁶⁹ Kamerstukken II 2012/13, 31142, nr. 34, blg. 203468.

**Advies International Parliamentarians'
Congress Election Observation Mission**

Reactie

In the Netherlands, people with poor vision have the option of using magnifying glass while casting their vote but people with no vision/visually impaired are unable to cast vote on their own. Considering this gap in mind, Netherlands may re-introduce electronic voting at Parliamentary elections that will not only cover the technology used to facilitate the act of casting a vote and to support the electoral process overall but also enables visually impaired voters to complete a ballot paper with the help of an operator or through audio prompts on the phone, or via an electronic voting machine. If re-introducing electronic voting for electoral process is not possible, then they may provide a few braille ballot papers at the polling station to make it possible for visually impaired people to cast vote on their own.	<i>Ik heb eerder laten weten dat het kabinet geen voorstander is van vormen van elektronisch stemmen, gelet op de kwetsbaarheden daarvan voor digitale dreigingen en risico's.⁷⁰ Wel is er momenteel een wetsvoorstel aanhangig bij de Tweede Kamer dat experimenten mogelijk moet maken met een nieuw model stembiljet, dat, met behulp van een mal en audio-ondersteuning, ook goed is te gebruiken door kiezers die blind zijn.⁷¹ Het huidige stembiljet is daarvoor, vanwege zijn grootte, in veel mindere mate geschikt (wat overigens niet wegneemt dat er elke verkiezing een heel aantal gemeenten zijn die deze ondersteuning in een of meer stemlokalen aanbieden).</i>
Fraudulent voting is a quite rare aspect in the developed countries but keeping the system and the beliefs of people safeguarded, the ballot box may be made transparent/ translucent. It not only ensures that the box is empty before the start of the election process but also keeps a sense of transparency among voters during an election. For example, countries like France, Pakistan use transparent/translucent ballot boxes.	<i>Er is geen regelgeving die eraan in de weg staat dat stembussen transparant zijn. Echter, vanwege de grootte van het huidige stembiljet is er veel ruimte in de stembus nodig, waardoor verreweg de meeste gemeenten grote klike's als stembus gebruiken. Die zijn over het algemeen niet doorzichtig. Zoals opgemerkt, wil ik experimenten mogelijk maken met een nieuw model stembiljet, dat een stuk kleiner is. Als die experimenten succesvol zijn, en het nieuwe model stembiljet landelijk kan worden ingevoerd, zal er veel minder ruimte in de stembus nodig zijn. In dat geval zullen gemeenten wellicht kunnen overstappen op doorzichtige stembussen. Overigens schrijft de Kieswet voor dat het stembureau zich er voor de aanvang van de stemming van moet vergewissen dat de stembus leeg is (art. J 18, tweede lid).</i>
The delegation observed that there was no official media campaign for election candidates and an absence of traditional outreach methods such as billboards, hoardings, and steamer. According to us, limited time can be given to the media campaign for the general public to visualize the candidate's information regarding their attributes, political agendas, and proposed plans.	<i>Het is aan politieke partijen en hun kandidaten om zelf hun campagnes vorm te geven. Afgezien van de zendtijd voor politieke partijen op grond van de Mediawet 2008 en van de subsidies die worden verstrekt op grond van de Wet financiering politieke partijen (die ook kunnen worden gebruikt voor campagnedoelinden), heeft de Rijksoverheid daarin geen rol.</i>

⁷⁰ Kamerstukken II 2018/19, 31142, nr. 83, p. 7.

⁷¹ Kamerstukken II 2020/21, 35455.