

# KIESRAAD



De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Postbus 20011  
2500 EA 's Gravenhage

**Onderwerp**  
Advies over de evaluatie van de Tweede  
Kamerverkiezing van 2021

**KIESRAAD**

**Datum**  
10 mei 2021

**Ons kenmerk**  
2021-0000219184

**Inlichtingen**  
mr. R.N.A. Al  
T 070-4266266

**Blad**  
1 van 17

**Aantal bijlagen**  
1

**Bezoekadres**  
Muzenstraat 85  
2511 WB Den Haag

**Postadres**  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

**Internetadres**  
[www.kiesraad.nl](http://www.kiesraad.nl)

**E-mailadres**  
[kiesraad@kiesraad.nl](mailto:kiesraad@kiesraad.nl)

## Inleiding

Op 15, 16 en 17 maart 2021 waren de stembureaus geopend voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. De Kamerverkiezing vond vanwege de Covid-19-pandemie plaats onder bijzondere omstandigheden. Voor het eerst in de Nederlandse geschiedenis waren er bij een Tweede Kamerverkiezing extra maatregelen nodig om het verspreidingsrisico van het Covid-19-virus te beperken. Hiermee zijn voor Nederland bijzondere maatregelen geïntroduceerd, zoals vervroegd stemmen, briefstemmen voor ouderen en afstands- en hygiënemaatregelen in het stemlokaal.

Het is gebruikelijk dat de Kiesraad na afloop van een verkiezing een evaluatie uitvoert en aanbevelingen doet om het verkiezingsproces te verbeteren. Dit keer ziet deze evaluatie ook op de tijdelijke maatregelen die vanwege de Covid-19-pandemie waren ingevoerd. De evaluatie van deze tijdelijke maatregelen is van belang omdat de regering voor 1 juli 2021 een keuze moet maken over het al dan niet verlengen van de Tijdelijke wet verkiezingen COVID-19 (hierna: de Tijdelijke wet).<sup>1</sup> Bij verlenging krijgen ook de gemeentelijke herindelingsverkiezingen van 2021 te maken met de bijzondere maatregelen uit deze wet. Als de Tijdelijke wet daarna nogmaals verlengd wordt, dan gelden deze ook bij de reguliere gemeenteraadsverkiezingen van 2022. De Kiesraad gaat in dit advies niet in op de noodzaak tot verlenging, maar bespreekt de getroffen tijdelijke maatregelen wel met het oog op toekomstige ontwikkelingen.

Gedurende de verkiezingsperiode heeft de Kiesraad samen met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het Informatiepunt Verkiezingen

<sup>1</sup> Artikel 30 van de Tijdelijke wet verkiezingen COVID-19.

**Datum**  
10 mei 2021

**Kenmerk**  
2021-0000219184

**Onderdeel**  
Kiesraad

**Blad**  
2 van 17

ingesteld. Het Informatiepunt heeft veel vragen beantwoord van kiezers, partijen en gemeenten. De eindrapportage van het Informatiepunt is als bijlage toegevoegd. Het advies wordt tevens aangeboden aan de voorzitter van de Tweede Kamer en wordt ter kennisneming gezonden aan de voorzitter van de Eerste Kamer.

### **Samenvatting**

In veel opzichten was de Tweede Kamerverkiezing van 2021 uniek. Het hoge aantal deelnemende partijen springt in het oog, maar in het bijzonder werd de verkiezing gekleurd door de vele bijzondere maatregelen ter bescherming van de publieke gezondheid. Veel van deze maatregelen hadden in een normale situatie niet voor de hand gelegen en moesten nu in korte tijd worden uitgewerkt. Het tempo waarin deze maatregelen nu getroffen moest worden is indrukwekkend, maar heeft ook een effect gehad op de mogelijkheden om de maatregelen vooraf goed te testen of uit te proberen.

Voor het eerst hadden kiezers van 70 jaar en ouder de mogelijkheid om vanuit huis aan de stemming deel te nemen. Aan briefstemmen zijn risico's verbonden. De Kiesraad is in de huidige vorm geen voorstander van briefstemmen en wijst op mogelijkheden om briefstemmen te verbeteren als toch besloten wordt briefstemmen tijdelijk te behouden. Aan vervroegd stemmen kleven minder nadelen, al ziet de Kiesraad daarbij wel mogelijkheden om enkele zorgen van kiezers en gemeenten weg te nemen.

Het is belangrijk dat iedereen die dat wil, in het stemlokaal aan de stemming deel kan nemen. Bij verlenging van de tijdelijke maatregelen, 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. 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 gaat in dit advies ook in op de gevolgen van het hoge aantal deelnemende partijen en de ontwikkeling van het vertrouwen van kiezers in het verkiezingsproces. Deze onderwerpen vragen de komende periode meer grondige aanpassing van het verkiezingsproces en zijn voor de betrouwbaarheid van de verkiezingen en het democratisch proces van groot belang.

De Kiesraad meent dat mede op basis van deze evaluatie en in het licht van de transitie tot verkiezingsautoriteit, 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:

- a. Vaart maken met de voorgenomen experimenten met een ander, kleiner, model stembiljet;
- b. Verbetering van de kandidaatstellingsprocedure zodat de uitvoeringslast voor kiezers, partijen, gemeenten en het centraal stembureau acceptabel

**Datum**  
10 mei 2021

**Kenmerk**  
2021-0000219184

**Onderdeel**  
Kiesraad

**Blad**  
3 van 17

blijft. Ook het verhogen van de waarborgsom en het aantal ondersteuningsverklaringen dat bij de kandidaatstelling moet worden ingeleverd, verdient daarbij overweging;

- c. Vergroten van het vertrouwen in het verkiezingsproces door verbetering van de kwaliteit, grotere transparantie en mogelijkheden om fouten in het tel- en optelproces te onderzoeken en te herstellen.

De verkiezing is in het algemeen goed en zonder incidenten is verlopen. Dat is mede de verdienste van de talloze vrijwilligers op de stembureaus en de ambtenaren die zich de afgelopen maanden hebben ingezet voor een goed verloop van de verkiezing. Voor hen past een woord van dank.

## **1. Kandidaatstelling**

In aanloop naar de dag van kandidaatstelling bleek dat een recordaantal van 89 politieke groeperingen een aanduiding had geregistreerd. Uiteindelijk dienden 41 groeperingen een lijst in, waarvan er 37 geldig zijn verklaard. Dit is beduidend meer dan bij voorgaande Kamerverkiezingen.<sup>2</sup> Het grote aantal deelnemende lijsten geeft blijk van een levendige democratie. Het brengt echter ook uitdagingen met zich mee voor het stembiljet en voor de controle van de lijsten. Het is urgent deze punten de komende periode aan te pakken.

### *1.1. Omvang van het stembiljet*

Om alle deelnemende lijsten weer te kunnen geven, was bij twee Tweede Kamerverkiezingen achter elkaar een stembiljet nodig van 100 bij 70 centimeter. Het maximale aantal lijsten dat drukkers op dit stembiljet kwijt kunnen, is zo goed als bereikt.<sup>3</sup> Daarbij zorgen de grote stembiljetten voor moeilijkheden bij het uitbrengen van de stem, het tellen ervan en raken de stembussen sneller vol. Eén oplossing hiervoor is om zoals voorgenomen te gaan experimenteren met een ander, kleiner, model stembiljet.<sup>4</sup> Het is voor snelle implementatie van belang spoedig met dit stembiljet ervaring op te doen.

Groeperingen die niet reeds in de Kamer zijn vertegenwoordigd, moeten voor deelname aan de verkiezing een waarborgsom van €11.250 betalen en 30 ondersteuningsverklaringen inleveren voor elk van de 20 kieskringen waar de groepering op het stembiljet wil staan.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> De

---

<sup>2</sup> Het aantal deelnemende lijsten vertoont een stijgende lijn: 19 in 2010, 21 in 2012 en 28 in 2017.

<sup>3</sup> Enige ruimte kan nog worden geboden door het stembiljet staand te oriënteren zodat het maximaal 46 kolommen kwijt kan in twee rijen. Sommige lijsten hebben vanwege het hoge aantal kandidaten meer kolommen nodig. Kunnen niet alle lijsten op de voorzijde worden afgedrukt, dan zullen er noodgrepen toegepast moeten worden door lijsten bijvoorbeeld deels op de achterzijde te plaatsen of de gegevens waarmee kandidaten worden vermeld in te korten. Beide noodgrepen hebben niet de voorkeur van de Kiesraad. Zie ook: Advies stembiljet voor Tweede Kamerverkiezing 15 maart 2017 (advies van 29 december 2016, te vinden op [www.kiesraad.nl](http://www.kiesraad.nl)), Den Haag: Kiesraad 2016.

<sup>4</sup> Een wetsvoorstel ligt momenteel ter behandeling bij de Tweede Kamer, *Kamerstukken II*, 2019/20, 35455, 2.

<sup>5</sup> Voor kieskring Bonaire kan worden volstaan met 10 ondersteuningsverklaringen. Wil een lijst in alle kieskringen deelnemen, dan zijn dus 580 verklaringen nodig.

<sup>6</sup> *Kamerstukken II* 1915/16, 226, 4 en meer recentelijk *Kamerstukken II* 1996/97, 25227, 3, p. 8.

**Datum**  
10 mei 2021

**Kenmerk**  
2021-0000219184

**Onderdeel**  
Kiesraad

**Blad**  
4 van 17

Staatscommissie parlementair stelsel heeft daarom voorgesteld de waarborgsom te verhogen naar €36.000.<sup>7</sup> De Kiesraad heeft in het kader van het wetsvoorstel *Met één stem meer keus* geadviseerd om het aantal benodigde ondersteuningsverklaringen te verhogen naar 1.200.<sup>8</sup> Zoals ook de Staatscommissie parlementair stelsel adviseerde.

### 1.2. *Verbetering kandidaatstellingsprocedure*

De Kiesraad pleit voor een verbetering van de kandidaatstellingsprocedure.<sup>9</sup> Zo kan het verhogen van het aantal ondersteuningsverklaringen dat vereist is, niet los worden gezien van de wijze waarop de verklaringen verzameld en gecontroleerd moeten worden. Het zou goed zijn en passen in deze tijd als kiezers ondersteuningsverklaringen voor nieuwe partijen digitaal af kunnen leggen (bijvoorbeeld via DigiD), en niet meer op papier, zoals nu het geval is. Dit is gemakkelijker voor de kiezers die een ondersteuningsverklaring willen afleggen, voor de partijen die ondersteuningsverklaringen verzamelen en voor het centraal stembureau dat de verklaringen moet innemen en controleren. Een verhoging van het aantal ondersteuningsverklaringen blijft daardoor goed werkbaar voor kiezers, partijen, gemeenten en het centraal stembureau.

Het vaststellen van de kandidatenlijsten en het beoordelen van de bijbehorende documenten is een omvangrijk proces dat zorgvuldig moet plaatsvinden. De krappe termijnen en het hoge aantal ingediende lijsten zetten de werkzaamheden van het centraal stembureau onder druk en maken deze binnen het gestelde tijdsbestek nog amper uitvoerbaar. Sinds de lijsten centraal ingeleverd moeten worden, doet de Kiesraad de voorgeschreven controles voor alle kieskringen waarbij de beschikbare termijnen soms slechts enkele uren beslaan. De kwaliteit van de ingeleverde stukken is bovendien een punt van zorg. Bij slechts zes van de ingediende lijsten (15%) zijn geen verzuimen geconstateerd.<sup>10</sup> De periode voor het herstel van verzuimen is kort en veel partijen gebruiken deze periode in de volledigheid om kleine, maar vooral ook grote verzuimen te herstellen. Het centraal stembureau heeft hierna maar kort de tijd om de stukken te beoordelen.

De Kiesraad pleit ervoor om samen met de bij de uitvoering betrokken organisaties het kandidaatstellingsproces op bovenstaande punten spoedig te verbeteren zodat de uitvoeringslast acceptabel blijft en de kwaliteit wordt verhoogd. Ook het eerder genoemde aanpassen van de voorwaarden waar groeperingen bij de kandidaatstelling aan moeten voldoen, verdient daarbij overweging.

---

<sup>7</sup> *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans*, Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel, Amsterdam 2018.

<sup>8</sup> Advies over het wetsvoorstel Burgerforum kiesstelsel (advies van 25 januari 2021, te vinden op [www.kiesraad.nl](http://www.kiesraad.nl)), Den Haag: Kiesraad 2021, p. 7.

<sup>9</sup> De Kiesraad deed eerder enkele suggesties om dit deel van het verkiezingsproces te moderniseren, zie Advies integrale wijziging Kieswet (advies van 18 april 2014, te vinden op [www.kiesraad.nl](http://www.kiesraad.nl)), Den Haag: Kiesraad 2014, p. 2.

<sup>10</sup> Proces-verbaal van het onderzoek naar de kandidatenlijsten (2 februari 2021, te vinden op [www.kiesraad.nl](http://www.kiesraad.nl)), Den Haag: Kiesraad 2021.

### *1.3. Terinzagelegging tot moment vaststelling kandidatenlijsten*

Na onderzoek van de kandidatenlijsten legt het centraal stembureau de lijsten ter inzage, samen met de ondersteuningsverklaringen.<sup>11</sup> Niet geheel duidelijk is echter wat het eindmoment is van de terinzagelegging, waardoor deze feitelijk pas eindigt na vaststelling van de uitslag.<sup>12</sup> De Kiesraad adviseert om in de Kieswet te bepalen dat de documenten worden vernietigd nadat onherroepelijk is beslist over de geldigheid van de ingeleverde lijsten. Of door te verduidelijken dat de terinzagelegging tot dat moment duurt. Het betreft namelijk documenten met persoonsgegevens van kiezers en kandidaten die vanwege hun bijzondere karakter bescherming toekomen.<sup>13</sup> Het na vaststelling van de lijsten langer openbaar houden van deze documenten dient geen doel meer.

### *1.4. Dubbele kandidaatstelling*

De Kiesraad adviseert verder de wettelijke regeling rondom dubbele kandidaatstelling te verduidelijken. Bij deze verkiezing deed zich namelijk de uitzonderlijke en door de wetgever niet voorziene situatie voorgedaan dat er drie kandidaten in verschillende kieskringen op verschillende lijsten stonden.<sup>14</sup> De Kieswet bepaalt dat een kiesgerechtigde slechts op één lijst kan staan binnen dezelfde kieskring.<sup>15</sup> De wet kent echter geen bepaling die het onmogelijk maakt dat een kandidaat in de ene kieskring op de ene lijst staat, en in een andere kieskring op een andere lijst. Theoretisch kan het gebeuren dat de kandidaat vervolgens op beide lijsten wordt gekozen. Onduidelijk is of de wetgever deze dubbele kandidatuur wenselijk acht en – indien dat het geval is – op welke lijst de kandidaat benoemd wordt als deze op beide lijsten is gekozen.

## **2. Bijzondere maatregelen in het stemlokaal**

Om te zorgen dat de kiezers in het stemlokaal geen ontoelaatbaar gezondheidsrisico lopen, zijn in de Tijdelijke wet maatregelen getroffen. Het gaat hier om een gezondheidscheck die de kiezer zelf doet. Alsook om afstands- en hygiënevoorschriften in het stemlokaal, zoals het bij binnenkomst desinfecteren van de handen en het dragen van een mondneuskapje.

### *2.1. Afstands- en hygiënevoorschriften*

De Kiesraad adviseert om bij verlenging van de maatregelen opnieuw te overwegen of het gepast is om een minderheid van kiezers die zich niet kan of wil houden aan deze maatregelen, de toegang tot het stemlokaal te ontzeggen. Hier botst namelijk de noodzaak voor het stellen van beschermende maatregelen met de toegankelijkheid van de stemming en het belang van de kiezer om in persoon aan de stemming deel te nemen.<sup>16</sup>

---

<sup>11</sup> Artikel I 3, eerste lid, van de Kieswet.

<sup>12</sup> Artikel I 19 van de Kieswet.

<sup>13</sup> Tot 2018 werden de stukken vernietigd wanneer de geldigheid van de lijsten onherroepelijk was vastgesteld. Bij de Aanpassingswet AVG is echter het moment van vernietiging verlaet om de uitvoeringslasten te verlagen. Zie: *Kamerstukken II 2017/18*, 34939, 3.

<sup>14</sup> ABRvS 16 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:312.

<sup>15</sup> Artikel I 6, eerste lid, onder g, van de Kieswet.

<sup>16</sup> De Kiesraad adviseerde eerder dat zolang het weigeren te voldoen aan de bijzondere maatregelen incidenteel voorkomt, het stembureau hier verstandig mee kon omgaan en niet direct de toegang tot het

**Datum**  
10 mei 2021

**Kenmerk**  
2021-0000219184

**Onderdeel**  
Kiesraad

**Blad**  
6 van 17

Overigens en gelukkig hebben veel kiezers wel aan deze maatregelen gehoor gegeven. Ook is de afdwinging van naleving enigszins soepel ingezet.<sup>17</sup> Toch hebben zich in enkele stemlokalen vervelende situaties voorgedaan als kiezers weigerden de handen te desinfecteren of een mondneuskapje te dragen. Deze situaties zijn soms met bijstand van de politie aangepakt. Ook hebben sommige kiezers gemeld niet naar het stemlokaal te zijn gegaan omdat zij niet aan de voorwaarden wilden of konden voldoen. Een beroep op de vrijwillige medewerking van kiezers had bij het overgrote deel van de kiezers vermoedelijk hetzelfde resultaat gehad en zorgt dat ook andere kiezers niet geschaad worden in hun belang om in persoon aan de stemming te kunnen deelnemen.

## 2.2. Gezondheidscheck

Kiezers ontvingen voorafgaand aan de stemming thuis een gezondheidscheck.<sup>18</sup> Deze bevatte checkvragen om na te gaan of een kiezer of diens huisgenoot ziek was of klachten had die wezen op een mogelijke besmetting met het coronavirus. Een flyer met deze checkvragen moest uiterlijk op maandag 15 maart bij de kiezers zijn bezorgd.<sup>19</sup> Geadviseerd wordt dit moment indien aan de orde te vervroegen en bijvoorbeeld te combineren met de verzending van de stempas (uiterlijk 14 dagen voor de dag van stemming). Dit zodat kiezers dan bijtijds op de hoogte zijn van de gezondheidscheck en nog een alternatief kunnen bedenken om aan de stemming deel te nemen.

Inhoudelijk verdient de gezondheidscheck aanpassing. Deze suggereert namelijk dat een kiezer die weliswaar geen symptomen heeft, maar toch korter dan 7 dagen voorafgaand aan de stemming positief is getest, het stemlokaal mag betreden. Daarnaast is het verstandig om bij verlenging aan te sluiten bij het beleid over toegang tot openbare gebouwen voor personen die één van de checkvragen met 'ja' moeten beantwoorden maar wel een negatieve (zelf)test of een bewijs van vaccinatie kunnen overleggen.

## 2.3. Openbaarheid stemlokalen

De Tijdelijke wet maakte het mogelijk om bepaalde stemlokalen alleen open te stellen voor personen die op die locatie wonen of er anderszins toegang toe hebben.<sup>20</sup> In deze stemlokalen was een waarnemer aanwezig om op het stembureau toe te zien. De Kiesraad blijft kritisch over deze maatregel gezien het gebrek aan toegankelijkheid, transparantie en controleerbaarheid.<sup>21</sup> Mocht er besloten worden tot verlenging van deze tijdelijke maatregel, dan adviseert de

---

stemlokaal hoefde te ontzeggen. Zie: Advies over de Tijdelijke wet verkiezingen COVID-19 (advies van 7 september 2020, te vinden op [www.kiesraad.nl](http://www.kiesraad.nl)), Den Haag: Kiesraad 2020, p. 8.

<sup>17</sup> Zo werd de gezondheidscheck niet bij binnenkomst afgenomen en konden kiezers zich beroepen op een uitzondering voor het dragen van een mondneuskapje vanwege een beperking of ziekte.

<sup>18</sup> Model A van de Tijdelijke regeling verkiezingen covid-19.

<sup>19</sup> Artikel 9, eerste lid, van de Tijdelijke wet verkiezingen COVID-19 en Z 12 van de Kieswet.

<sup>20</sup> Het is onduidelijk hoe vaak het is voorgekomen dat stemlokalen beperkt openbaar waren. Wel is bekend dat de bevindingen van de waarnemers geen aanleiding gaven om te besluiten tot een herstemming of hertelling van deze stembureaus.

<sup>21</sup> Advies Tijdelijke wet verkiezingen COVID-19 (advies van 7 september 2020, te vinden op [www.kiesraad.nl](http://www.kiesraad.nl)), Den Haag: Kiesraad 2020, p. 7.

**Datum**  
10 mei 2021

**Kenmerk**  
2021-0000219184

**Onderdeel**  
Kiesraad

**Blad**  
7 van 17

Kiesraad om de beperkte openstelling in het geval van kleinschalige stemlocaties alleen toe te passen op mobiele stembureaus.

Mobiele stembureaus houden steeds kort zitting op een locatie en passen zodoende beter bij kleinschalige stemlocaties (zoals een zorginstelling waar een afgebakend aantal kiezers woont of verblijft). Tevens moet duidelijker geregeld worden dat de telling altijd in het openbaar plaatsvindt.<sup>22</sup> Het mobiele stembureau moet zich na afloop van de stemming verplaatsen naar de tellocatie waar kiezers in het openbaar kunnen toezien op het verloop van de telling.

#### 2.4. *Volmachten*

Op grond van de Tijdelijke wet kon een kiezer dit keer door drie kiezers worden aangewezen om als volmachtneer op te treden, in plaats van de gebruikelijke twee. De Kiesraad was ter voorkoming van ronselpraktijken geen voorstander van deze uitbreiding.<sup>23</sup> Uiteindelijk bedroeg het aantal uitgebrachte volmachtstemmen 917.698 (8,77%). Dat is lager dan in 2017 (toen: 964.811 of 9,13%). Volgens de Kiesraad pleit dit niet voor verlenging van deze tijdelijke uitbreiding van het aantal volmachten dat een kiezer mag aannemen. De Kiesraad herhaalt in dit verband juist zijn eerdere advies om het aantal uit te brengen volmachtstemmen terug te brengen tot één.<sup>24</sup>

Ook dit keer zijn er oproepen gedaan door partijen voor het verzamelen van volmachtbewijzen. Omdat het initiatief voor de volmachtverlening moet liggen bij de volmachtgever, zijn deze oproepen volgens de Kiesraad onwenselijk maar desondanks wettelijk niet strafbaar. De Kiesraad heeft er al eerder op aangedrongen om de delictomschrijving van artikel Z 8 van de Kieswet aan te scherpen zodat er kan worden opgetreden tegen onwenselijke oproepen tot het verzamelen van volmachten.<sup>25</sup> De Kiesraad vraagt daar opnieuw aandacht voor.

### 3. **Briefstemmen**

Bij deze Tweede Kamerverkiezing konden kiezers binnen Nederland voor het eerst per brief stemmen. Dit was voorbehouden aan kiezers van 70 jaar of ouder. Zij mochten hun stem ook per volmacht of in het stemlokaal uitbrengen.

#### 3.1. *Risico's briefstemmen en maatregelen*

Aan briefstemmen zijn risico's verbonden. De Kiesraad is daarom onder normale omstandigheden geen voorstander van briefstemmen.<sup>26</sup> Anders dan bij stemmen in het stemlokaal is er geen controle dat de kiezer het stembiljet persoonlijk invult.

---

<sup>22</sup> Op grond van de artikelen 3 en 4 van de Tijdelijk wet verkiezingen COVID-19 kan het zo zijn dat voor de telling eveneens een beperkt toegankelijke locatie wordt aangewezen.

<sup>23</sup> Advies over de Tijdelijke wet verkiezingen COVID-19 (advies van 7 september 2020, te vinden op [www.kiesraad.nl](http://www.kiesraad.nl)), Den Haag: Kiesraad 2020, p. 12.

<sup>24</sup> Evaluatieadvies gemeenteraadsverkiezingen en raadgevend referendum 21 maart 2018 (advies van 17 mei 2018, te vinden op [www.kiesraad.nl](http://www.kiesraad.nl)), Den Haag: Kiesraad 2018, p. 12.

<sup>25</sup> Advies inzake het onderzoek naar strafbepalingen in het verkiezingsproces (advies van 12 juni 2015, te vinden op [www.kiesraad.nl](http://www.kiesraad.nl)), Den Haag: Kiesraad 2015, p. 5.

<sup>26</sup> Advies over de wijziging van de Tijdelijke wet verkiezingen COVID-19 (advies van 10 november 2020, te vinden op [www.kiesraad.nl](http://www.kiesraad.nl)), Den Haag: Kiesraad 2020, p. 7.

**Datum**  
10 mei 2021

**Kenmerk**  
2021-0000219184

**Onderdeel**  
Kiesraad

**Blad**  
8 van 17

Ook de weg van de postzending naar het briefstembureau onttrekt zich aan controle. Deze risico's zijn beperkt te ondervangen. Terugkijkend op het briefstemmen is het niet mogelijk om te constateren in hoeverre deze risico's zich hebben voorgedaan.

De Kiesraad ziet dat ook kiezers hun zorgen over briefstemmen hebben geuit. Uit onderzoek van IPSOS in opdracht van de NOS bleek dat vooraf het vertrouwen in het stemmen per brief erg laag was in vergelijking tot stemmen in het stemlokaal.<sup>27</sup> De wetgever vond het alles afwegend van belang om in deze bijzondere omstandigheden kiezers zoveel mogelijk in staat te stellen om aan de stemming deel te nemen. Zo'n 2,4 miljoen kiezers kregen daarom thuis de briefstembescheiden toegestuurd.

Hoewel het briefstemmen een tijdelijke maatregel is, gaan er stemmen op om de tijdelijke maatregel te verlengen. De Kiesraad is daar in de huidige vorm geen voorstander van. Mocht er ondanks de oplopende vaccinatiegraad noodzaak zijn voor briefstemmen, dan ziet de Kiesraad briefstemmen op aanvraag als een alternatief. Alleen kiezers die per brief willen stemmen krijgen dan op verzoek de briefstembescheiden toegestuurd. Het proces is daardoor beter controleerbaar. Mocht het uitvoeringstechnisch niet mogelijk blijken om briefstemmen op aanvraag tijdig in te regelen, dan adviseert de Kiesraad vanwege de nadelen om af te zien van briefstemmen als tijdelijke maatregel.

De Kiesraad wijst er verder op dat van de 2,4 miljoen verstrekte briefstembiljetten, er zo'n 1,1 miljoen daadwerkelijk zijn geretourneerd. Dat betekent dat iets minder dan de helft van de kiezers van 70 jaar of ouder uiteindelijk heeft besloten per brief te stemmen. Daarmee is een groot deel van de capaciteit van het briefstemmen onbenut gebleven. Dat wringt omdat het in omloop hebben van ongebruikte briefstembescheiden de kans op misbruik vergroot.<sup>28</sup> Bovenal had deze capaciteit ingezet kunnen worden om ook andere kiezers met een kwetsbare gezondheid op verzoek de mogelijkheid te bieden om per brief te stemmen.

In geval van een herhaling van de mogelijkheid om per brief te stemmen adviseert de Kiesraad extra maatregelen in te voeren die het voor kwaadwillenden moeilijker maken om namens een kiezer de stembescheiden te retourneren. Dit kan bijvoorbeeld worden gedaan door te bepalen dat kiezers een kopie van hun identiteitsbewijs toevoegen. Dit is ook de praktijk voor de briefstemmers die vanuit het buitenland aan de stemming deelnemen. Omdat aangenomen kan worden dat kwaadwillenden minder snel de beschikking hebben over een kopie van het identiteitsbewijs kan met grotere zekerheid worden gesteld dat het stembiljet daadwerkelijk van de kiezer afkomstig is.

---

<sup>27</sup> 28% van de respondenten had weinig tot heel weinig vertrouwen in stemmen per brief, dat is vier keer zo veel als het aantal kiezers dat weinig tot heel weinig vertrouwen had in het stemmen in het stemlokaal. 27% van de kiezers had veel vertrouwen in het stemmen per brief, tegenover 74% voor het stemmen in het stemlokaal. Zie: 'Meeste mensen hebben vertrouwen in de verkiezingen, enig wantrouwen is 'van alle tijden'', [www.nos.nl](http://www.nos.nl) 19 maart 2021.

<sup>28</sup> Advies over de wijziging van de Tijdelijke wet verkiezingen COVID-19 (advies van 10 november 2020, te vinden op [www.kiesraad.nl](http://www.kiesraad.nl)), Den Haag: Kiesraad 2020, p. 6.



**Datum**  
10 mei 2021

**Kenmerk**  
2021-0000219184

**Onderdeel**  
Kiesraad

**Blad**  
9 van 17

### 3.2. *Ontwerp briefstembescheiden*

In aanloop naar de stemming bleek dat kiezers niet altijd goed begrepen hoe zij de briefstembescheiden moesten retourneren. Er waren kiezers die alle bescheiden tezamen in de briefstembiljetenvelop hadden gestoken. Andere kiezers verstuurden de stempluspas en het briefstembiljet los. Gebleken is dat circa 33.000 ongeadresseerde briefstembiljetenveloppen in de postsorteercentra zijn beland.<sup>29</sup> Met extra inspanning van de postbezorging en 25 gemeenten is van deze enveloppen onderzocht of zij wellicht ook de stempluspas bevatten. Zo mogelijk zijn deze enveloppen alsnog aan het gemeentelijk briefstembureau aangeboden. Dit betrof echter een zeer klein deel van alle ongeadresseerde briefstembiljetenveloppen, waarschijnlijk enkele procenten.<sup>30</sup>

Mogelijk hebben de betreffende kiezers na separate zending van beide bescheiden hun fout ingezien, bijvoorbeeld door de aandacht hiervoor in de media, en hebben zij met vervangende stembescheiden alsnog kunnen stemmen. Desalniettemin blijkt dat de instructie voor het verzenden van briefstembescheiden voor deze kiezers kennelijk onvoldoende duidelijk was. Geadviseerd wordt daarom om indien gekozen wordt voor een verlengde inzet van het briefstemmen de vorm, de kleur en het formaat van de briefstembescheiden tegen het licht te houden, en ervoor te zorgen dat het gebruik ervan voor kiezers intuïtiever is en begeleid wordt met instructie en communicatie op maat.

### 3.3. *Terzijdelegging van onvolledige briefstembescheiden*

Sommige briefstembureaus begonnen op 13 en 14 maart met het openen van de retourenveloppen.<sup>31</sup> Bij deze vooropening werden veel briefstemmen terzijde gelegd omdat in de retourenvelop alleen een zogenoemde 'briefstembiljetenvelop' was gevoegd en de stempluspas niet los werd aangetroffen. Het vermoeden was echter dat de kiezers zowel de stempluspas als het briefstembiljet samen in de briefstembiljetenvelop hadden gestoken.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties had gemeenten op 3 februari 2021 geïnformeerd hoe tijdens de vooropening te handelen. Aangegeven was dat de briefstem terzijde wordt gelegd als in de retourenvelop alleen een briefstembiljetenvelop en geen losse stempluspas wordt aangetroffen. Deze instructie verzette zich ertegen om de briefstembiljetenvelop te openen om te controleren of alle bescheiden er misschien toch in zaten. De Kiesraad wees er in zijn spoedadvies van 15 maart op dat deze behandeling niet door de Tijdelijke wet wordt voorgeschreven en adviseerde de instructie daarmee in lijn te brengen.<sup>32</sup> Het is een belangrijk leerpunt om te onderkennen dat gemeenten en

---

<sup>29</sup> Antwoord op vragen van het lid Van Otterloo over de aanpassing van de procedure omtrent het geldig verklaren en het tellen van binnengekomen briefstemmen, kenmerk: [2021D12356](#).

<sup>30</sup> Antwoord op vragen van het lid Van Otterloo over de aanpassing van de procedure omtrent het geldig verklaren en het tellen van binnengekomen briefstemmen, kenmerk: [2021D12356](#).

<sup>31</sup> Bij deze vooropening worden de stempluspas en het briefstembiljet uit de retourenvelop gehaald en wordt beoordeeld of het briefstembiljet in de stembus wordt gedaan. De daadwerkelijke telling van de geldige, ongeldige en blanco briefstemmen wordt op woensdag 17 maart 2021 gedaan.

<sup>32</sup> Spoedadvies over de terzijdelegging van briefstemmen (advies van 15 maart 2021, te vinden op [www.kiesraad.nl](http://www.kiesraad.nl)), Den Haag: Kiesraad 2020.

**Datum**  
10 mei 2021

**Kenmerk**  
2021-0000219184

**Onderdeel**  
Kiesraad

**Blad**  
10 van 17

briefstembureaus vooral handelen in overeenstemming met de instructie en erop vertrouwen dat die een basis vindt in de wetgeving.

De aantallen terzijde gelegde enveloppen zijn niet getotaliseerd door gemeenten, hoofdstembureaus of het centraal stembureau. Het ministerie van BZK heeft berekend dat zo'n 6% van de ontvangen enveloppen terzijde is gelegd omdat hierin niet alle bescheiden waren gevoegd.<sup>33</sup> Het gaat dan om zo'n 65.000 enveloppen. Met een steekproef onder 40% van de gemeenten kwamen NOS en Open State Foundation op eenzelfde schatting.<sup>34</sup> Een aantal kiezers is in dit percentage overigens dubbel vertegenwoordigd (als zij de stempluspas en het briefstembiljet los opstuurden zijn beide bescheiden terzijde gelegd). Ook kunnen er kiezers zijn die de verkeerde verzending tijdig hebben ingezien en dat hersteld hebben door nieuwe stembescheiden aan te vragen. Toch zullen er zeker kiezers zijn die door een verkeerde wijze van verzending niet hebben kunnen stemmen. Als deze stemmen wel op een juiste wijze waren uitgebracht, kan niet worden uitgesloten dat dit tot een verschuiving in de toedeling van de laatste restzetel had geleid. Dit onderstreept het belang van goede voorlichting om zoveel mogelijk te voorkomen dat enveloppen terzijde moeten worden gelegd.

#### 3.4. Informatievoorziening

Niet alle kiezers waren er goed van op de hoogte dat een briefstemmer niet ook als volmachtneer op kon treden. Een volmachtstem kan namelijk alleen in het stemlokaal worden uitgebracht en niet per brief. Alleen als de volmachtstem samen met de stem van de volmachtneer in het stemlokaal wordt uitgebracht, kan goed gecontroleerd worden of een kiezer niet meer dan het toegestane aantal volmachtstemmen uitbrengt. Als een kiezer reeds zelf (per brief) heeft gestemd, is het niet meer mogelijk nog namens een volmachtgever te stemmen. Doordat dit niet altijd bekend was bij briefstemmers, konden sommige volmachtgevers hun stem niet uitbrengen. De Kiesraad doet de aanbeveling om hier uitdrukkelijker over te informeren.

Op de vastgestelde modellen voor het proces-verbaal van de stembureaus ontbrak een optelling van het aantal uitgebrachte briefstemmen. Het was daardoor een flinke klus om deze getallen alsnog te achterhalen. Geadviseerd wordt om deze waarden bij herhaling van het briefstemmen terug te laten komen op de processen-verbaal O 3 en P 22.

#### 4. Verzending stempassen

Uiterlijk veertien dagen voor de stemming krijgt elke kiesgerechtigde van de gemeente een stempas toegestuurd.<sup>35</sup> Verschillende kiezers meldden in aanloop naar de stemmingsdagen dat zij geen stempas hadden gekregen. De Kiesraad vindt het belangrijk dat gemeenten deze signalen goed onderzoeken om na te gaan hoe dit in de toekomst is te voorkomen. Het betreft hier helaas geen nieuw

<sup>33</sup> Antwoord op vragen van het lid Van Otterloo over de aanpassing van de procedure omtrent het geldig verklaren en het tellen van binnengekomen briefstemmen, kenmerk: [2021D12356](#).

<sup>34</sup> '65.000 stemmen 70+ers niet meegeteld door fouten bij briefstemmen', [www.nos.nl](http://www.nos.nl) 9 april 2021.

<sup>35</sup> Artikel J 7 van de Kieswet.

**Datum**  
10 mei 2021

**Kenmerk**  
2021-0000219184

**Onderdeel**  
Kiesraad

**Blad**  
11 van 17

fenomeen, ook bij voorgaande verkiezingen was dit aan de orde.<sup>36</sup> Soms omdat de kiezer na de peildatum voor kiesgerechtigdheid (1 februari 2021) naar een andere gemeente is verhuisd. Maar er zijn ook kiezers die bijvoorbeeld door fouten in de productie en bezorging onterecht geen stempas hebben gekregen.

De Kiesraad heeft de indruk dat er door de Covid-19-pandemie meer problemen waren met het ontvangen van vervangende documenten. Het lijkt erop dat dit keer meer kiezers plots een kiezerspas of schriftelijke volmacht aan moesten vragen, bijvoorbeeld vanwege mantelzorg of quarantaine. Deze documenten kwamen in sommige gevallen niet of niet tijdig aan. Ook kiezers die ten onrechte geen stempas ontvingen, waren aangewezen op de aanvraagprocedure voor een vervangend document. Hiervoor hadden zij dit keer enkele dagen minder de gelegenheid. Normaal gesproken kon het aanvragen van een vervangend document schriftelijk uiterlijk de vrijdag voor de stemming en mondeling daags ervoor tot 12 uur.<sup>37</sup> Daarna worden de oorspronkelijke stempasnummers in het register van ongeldige stempassen (ROS) opgenomen. Vanwege het eerder openen van stembureaus (op maandag en dinsdag) en de mogelijkheid om al vanaf vrijdagavond retourenveloppen te openen, moest dit register al eerder beschikbaar zijn. Hierdoor werden er na vrijdag 12 maart, 17 uur geen nieuwe stempassen, kiezerspassen en schriftelijke volmachtbewijzen meer verstrekt.<sup>38</sup>

Kiezers wachten soms dagen voordat zij aan de bel trekken, in de veronderstelling dat de stempas nog wel komt, en blijken dan te laat te zijn voor het aanvragen van een vervangend document. Het vervroegen van de uiterlijke termijn waarvoor de stempas moet zijn ontvangen biedt hiervoor een eerste oplossing.<sup>39</sup> De Kiesraad denkt dat er ook winst is te behalen door kiezers gericht te informeren wanneer zij de stempas ontvangen moeten hebben. Kiezers hebben dan zo nodig nog voldoende gelegenheid om tijdig een vervangend document aan te vragen. De communicatie hierover kan worden opgenomen in de landelijke of lokale communicatiecampagnes.

## **5. Vervroegd stemmen**

Kiezers hadden dit keer de mogelijkheid om al op maandag 15 of dinsdag 16 maart hun stem in het stemlokaal uit te brengen. Het is bij de beoordeling van de vraag of deze tijdelijke mogelijkheid herhaald moet worden, belangrijk om na te gaan hoeveel kiezers van deze mogelijkheid gebruik gemaakt hebben. Vooralsnog lijkt de maatregel bij kiezers in een behoefte te hebben voorzien. Overigens is hiervoor al geconstateerd dat door het vervroegd openen van enkele stemlokalen kiezers minder tijd hadden voor de dag van stemming nog een vervangende stempas aan te vragen.

---

<sup>36</sup> Evaluatie verkiezingen voor provinciale staten, algemene besturen waterschappen en kiescolleges in Caribisch Nederland (advies van 17 mei 2019, te vinden op [www.kiesraad.nl](http://www.kiesraad.nl)), Den Haag: Kiesraad 2019, p. 3.

<sup>37</sup> Artikel J 8, derde lid, van de Kieswet.

<sup>38</sup> Artikelen 7e, 13a en 16, tweede lid, van de Tijdelijke wet verkiezingen COVID-19.

<sup>39</sup> Bijvoorbeeld door de termijn voor aanvraag te rekenen vanaf het eerste moment waarop de kiezer de stempas kan gebruiken (te weten maandag bij vervroegd stemmen in plaats van woensdag).

**Datum**  
10 mei 2021

**Kenmerk**  
2021-0000219184

**Onderdeel**  
Kiesraad

**Blad**  
12 van 17

De mogelijkheid van het vervroegd stemmen was in het bijzonder bedoeld voor kiezers die dat vanwege hun kwetsbare gezondheid niet op woensdag wilden doen. Het is belangrijk om bij een eventuele verlenging te blijven benadrukken dat het de kiezers vrij staat zelf het moment te kiezen dat hen het meest schikt om naar het stemlokaal te gaan. Er waren namelijk kiezers die zich vanwege hun kwetsbaarheid verplicht voelden om vervroegd te stemmen terwijl zij na het slot van de verkiezingscampagne hun reeds uitgebrachte stem betreurden.

### *5.1. Aanpassen openingstijden*

Oorspronkelijk was het de bedoeling dat de vervroegde stemlokalen van 8 tot 18 uur open waren.<sup>40</sup> Uiteindelijk is in het conceptwetsvoorstel bepaald dat de stemlokalen van 7:30 tot 21 uur open waren. De Kiesraad adviseert de openingstijden 's ochtends en 's avonds aan te passen, zodat de extra inzet voor gemeenten en stembureauleden opweegt tegen de behoefte van de kiezers die deze dagen hun stem hebben uitgebracht. Gemeenten moesten namelijk fors meer capaciteit inzetten voor de ruime openingstijden.

### *5.2. Aanpassen moment van telling*

In de Tijdelijke wet was bepaald dat de vervroegd uitgebrachte stemmen 's avonds in de stembus verzegeld werden en dat de stembus beveiligd opgeslagen moest worden. De stembus kon vervolgens op de dag van stemming vanaf 7:30 uur worden geopend om de stembiljetten te kunnen tellen. Ditzelfde gold overigens ook voor briefstembureaus. De Kiesraad adviseert om voortaan te bepalen dat de telling van de vervroegd ontvangen stembiljetten op de dag van stemming pas om 21 uur kan aanvangen.

Weliswaar was de wijze waarop de opslag van de stembussen was voorgeschreven, voldoende om de integriteit van de stembiljetten te garanderen. Ook mocht de telling van de vervroegd uitgebrachte stemmen tot 21 uur niet worden afgerond met een bekendmaking van de stembureautotalen. Desondanks leidde de opslag van de vervroegd uitgebrachte stemmen bij kiezers tot zorgen over de integriteit van de stembiljetten. Daarnaast waren sommige kiezers bezorgd dat het uitvoeren van de vervroegde (openbare) telling invloed kon hebben op kiezers die nog een stem uit moesten brengen. Hoewel dit niet is gebleken, vindt de Kiesraad het belangrijk dat de genoemde zorgen worden weggenomen.

## **6. Toegankelijkheid**

Sommige kiezers hebben vanwege een lichamelijke of (licht) verstandelijke beperking moeite met het stemmen. Voor hen is het stemproces niet altijd even goed toegankelijk. Dit blijkt ook uit de meldingen ontvangen door het Meldpunt Onbeperkt Stemmen van het College voor de Rechten van de Mens.<sup>41</sup> Met name de fysieke toegankelijkheid van de stemlokalen blijft een aandachtspunt. Ook misten bepaalde groepen kiezers specifieke voorzieningen, zoals de stemmal voor visueel beperkte kiezers.

<sup>40</sup> *Kamerstukken II 2020/21, 35654, 3, p. 13.*

<sup>41</sup> Eindresultaten meldpunt "Onbeperkt Stemmen" 2021 (brief van 28 april 2021), Utrecht: College voor de Rechten van de Mens 2021.

### 6.1. Actieplan toegankelijk stemmen

De Kiesraad vindt het belangrijk dat alle kiezers naar hun eigen vermogen aan de stemming kunnen deelnemen. Bij uitvoerders van het verkiezingsproces en de politiek ligt een gezamenlijke opdracht om dit zoveel mogelijk te faciliteren. In aanloop naar de Tweede Kamerverkiezing is daartoe het Actieplan toegankelijk stemmen opgesteld. Met het plan waren acties gemoeid om de fysieke toegankelijkheid te verbeteren, beter begrijpelijke kiezersinformatie aan te bieden, betere voorlichting en instructie aan stembureauleden te geven, en de verkiezingscampagne begrijpelijk te maken voor kiezers met een (licht) verstandelijke beperking.

Veel van de voorgenomen acties uit het Actieplan zijn goed opgepakt. Het maximale resultaat is echter nog niet bereikt, mede omdat betrokkenen al hun capaciteit nodig hadden voor het organiseren van de stemming in de Covid-19-pandemie. De Kiesraad pleit er daarom voor om het actieplan bij de verkiezingen van 2021 en 2022 opnieuw onder de aandacht te brengen.

### 6.2. Bijstand in het stemhokje

Momenteel kunnen alleen kiezers met een lichamelijke beperking hulp krijgen in het stemhokje.<sup>42</sup> Dit hangt samen met de opvatting dat er bij bijstand aan kiezers met een verstandelijke beperking de kans bestaat op ongewenste beïnvloeding van de stemkeuze. Zij moeten het in het stemhokje daarom zonder hulp stellen. In het evaluatieadvies van 2018 heeft de Kiesraad aangegeven dat het toestaan van bijstand aan kiezers met een verstandelijke beperking serieuze overweging verdient. Daarbij zijn voorwaarden genoemd om het risico op ongewenste beïnvloeding te reduceren.<sup>43</sup> Eerder heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het voornemen geuit om dit wettelijk mogelijk te maken.<sup>44</sup> De Kiesraad ziet het conceptwetsvoorstel met belangstelling tegemoet.

## 7. Kwaliteitsverbetering uitslag

Kiezers moeten erop kunnen vertrouwen dat de uitslag van de verkiezingen op een integere en correcte wijze tot stand komt. Mede hierom is het belangrijk dat het telproces in de stembureaus in het openbaar plaatsvindt. Kiezers moeten kunnen toezien op een goed verloop van de telling. Ook moeten kiezers het optelproces van de uitslagen door gemeenten, hoofdstembureaus en het centraal stembureau kunnen controleren. Zij kunnen hiervoor de oorspronkelijke stembureau-uitslagen op internet raadplegen en vaststellen dat de getotaliseerde uitslagen correct is.

Het vertrouwen in de uitslagvaststelling is niet vanzelfsprekend. Uit onderzoek van IPSOS in opdracht van de NOS rond de dag van stemming bleek dat in vergelijking met 2017 minder kiezers het verkiezingsproces als 'heel eerlijk'

---

<sup>42</sup> Artikel J 28 van de Kieswet.

<sup>43</sup> Evaluatie gemeenteraadsverkiezingen en raadgevend referendum 21 maart 2018 (advies van 17 mei 2018, te vinden op [www.kiesraad.nl](http://www.kiesraad.nl)), Den Haag: Kiesraad 2018, p. 17.

<sup>44</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35300-VII, 124, p. 29.

**Datum**  
10 mei 2021

**Kenmerk**  
2021-0000219184

**Onderdeel**  
Kiesraad

**Blad**  
14 van 17

bestempelde.<sup>45</sup> Hoewel dit wellicht samenhangt met de heel andere omstandigheden van de verkiezing van 2021 dan die van 2017, is het belangrijk te kijken naar de mogelijkheden om het vertrouwen in het verkiezingsproces te vergroten. De Kiesraad ziet dat als een gezamenlijke opdracht voor alle bij de uitvoering betrokken organisaties en pleit ervoor om dit de komende tijd in gezamenlijkheid op te pakken. De Kiesraad noemt hieronder enkele mogelijkheden om de kwaliteit van de uitslagvaststelling verbeteren en zo bij te dragen aan het vertrouwen in het verkiezingsproces. De Kiesraad ziet dit als een belangrijke opdracht bij de transitie van de Kiesraad tot verkiezingsautoriteit die de komende periode verder zijn beslag moet krijgen.

### *7.1. Echtheidskenmerk stembiljet*

Op grond van de Tijdelijke wet hoefde dit keer geen handtekening van de voorzitter van het centraal stembureau op de achterzijde van het stembiljet te staan.<sup>46</sup> De handtekening diende voorheen feitelijk als kenmerk van echtheid. Het heeft de voorkeur van de Kiesraad als in plaats van de handtekening een (beter) echtheidskenmerk komt.<sup>47</sup> Op die manier kunnen stembureauleden eventuele valse biljetten goed herkennen. Zeker bij gemeenteraadsverkiezingen, waar een stembiljet door de kleinere omvang eenvoudiger is na te maken, is dit belangrijk.

### *7.2. Publicatie processen-verbaal op internet*

Na vaststelling van de totalen brengen de stembureaus hun proces-verbaal met bevindingen naar de burgemeester. Deze zorgt voor terinzagelegging van de processen-verbaal en voor publicatie van afschriften op internet.<sup>48</sup> Geïnteresseerden kunnen deze processen-verbaal raadplegen en aan de hand daarvan de optellingen controleren. Sinds de publicatie op internet in 2019 is voorgescreven, blijkt telkens dat gemeenten de voorgescreven bestanden soms niet, soms onvolledig en soms ontoegankelijk publiceerden.

Hoewel de indruk is dat het dit keer bij meer gemeenten goed ging, hebben ook nu enkele gemeenten de processen-verbaal en het elektronisch telbestand niet op de juiste manier op de website hebben geplaatst.<sup>49</sup> Een extra inspanning is nodig om te zorgen dat bij een volgende verkiezing alle gemeenten de uitslagen transparant en controleerbaar op hun website publiceren. De handreiking zoals in maart 2021 door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is opgesteld is daarvoor een goede stap, maar moet eerder bij gemeenten onder de aandacht worden gebracht. De Kiesraad is graag bereid daaraan bij te dragen.

---

<sup>45</sup> In 2017 vond 67% van de respondenten dat de verkiezing heel eerlijk verliep, in 2021 nam dit aandeel af tot 27%. Het aantal kiezers dat de verkiezing als 'eerlijk' bestempelde, nam van 19% in 2017 toe tot 41% in 2021. Beide categorieën tezamen genomen, laat een daling zien. Zie: 'Meeste mensen hebben vertrouwen in de verkiezingen, enig wantrouwen is 'van alle tijden'', [www.nos.nl](http://www.nos.nl) 19 maart 2021.

<sup>46</sup> Artikel 10a van de Tijdelijke wet.

<sup>47</sup> Advies over de Tijdelijke regeling verkiezingen covid-19 (advies van 11 januari 2021, te vinden op [www.kiesraad.nl](http://www.kiesraad.nl)), Den Haag: Kiesraad 2021, p. 5.

<sup>48</sup> Artikel N 12 van de Kieswet.

<sup>49</sup> Processen-verbaal waren soms niet doorzoekbaar of incorrect ingescand, waren samengevoegd en de digitale telbestanden waren soms in een niet toegankelijk formaat geplaatst.

### 7.3. *Digitale gegevensoverdracht*

Gemeenten brengen het gemeentetotaal fysiek op papier naar het hoofdstembureau. Die stelt op basis hiervan het kieskringtotaal vast. Dit totaal wordt vervolgens eveneens op papier naar het centraal stembureau overgebracht. De Kiesraad heeft eerder gepleit voor een parallelle digitale gegevensoverdracht zodat de integriteit van de overgebrachte uitslagen onafhankelijk vastgesteld kon worden.<sup>50</sup> Deze gewaarborgde overdracht is dit keer gerealiseerd in samenwerking met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG).<sup>51</sup> De Kiesraad wil zich ervoor inzetten dat de overdracht van digitale telbestanden tussen afzonderlijke gemeenten, hoofdstembureaus en het centraal stembureau ook in de toekomst mogelijk blijft. De robuustheid van de uitslagvaststelling, die nog steeds uitgaat van een papieren overdracht van uitslagen, neemt daardoor verder toe.

### 7.4. *Voorkomen en herstellen van fouten*

Enkele tientallen kiezers hebben na raadpleging van de gepubliceerde processen-verbaal gemeld dat zij hun stem niet terugzagen in de uitslag van het stembureau.<sup>52</sup> Hiervoor zijn verschillende redenen denkbaar. Het kan allereerst zo zijn dat de stem ongeldig was.<sup>53</sup> Ook is in sommige gevallen gebleken dat van een stemlocatie meerdere processen-verbaal zijn omdat er op die locatie meerdere stembureaus zitting hadden, of dat er op meerdere dagen zittingen waren. Kiezers moesten daardoor even zoeken voordat ze het juiste proces-verbaal vonden.

Toch is niet uit te sluiten dat een stem per ongeluk onjuist door het stembureau wordt meegeteld of dat er bij het invullen van het proces-verbaal sprake is geweest van een verwisseling. Helaas komen dergelijke telfouten altijd wel voor. Tellen is mensenwerk. Ook verkeerde optellingen komen voor. Zo bleek bij de hertelling van een stembureau in Ede door de Commissie geloofsbrieven van de Tweede Kamer dat 43 stemmen niet in de uitslag waren meegenomen. In navolging van de wens van de Commissie geloofsbrieven heeft de Kiesraad samen met de gemeente Ede en het ministerie van BZK de geconstateerde verschillen en mogelijke oorzaken onderzocht. Gebleken is dat de door het stembureau genoteerde stemcijfers bij de kandidaten niet correct optelden tot de lijsttotalen.

Voor het vertrouwen in de uitslag en de integriteit daarvan heeft het tegengaan van telfouten en optelfouten hoge prioriteit. Allereerst vereist dit betere instructie van stembureauleden en naleving daarvan. Het is belangrijk dat in deze instructie ook aan bod komt op welke wijze de kwaliteit van de aantallen gewaarborgd blijft, bijvoorbeeld door optellingen extra na te rekenen en te vergelijken. In de praktijk blijkt de vermoeidheid van stembureauleden de naleving van de telinstructie te bemoeilijken en zijn er niet altijd extra tellers beschikbaar.

---

<sup>50</sup> Evaluatie verkiezingen voor provinciale staten, algemene besturen waterschappen en kiescolleges in Caribisch Nederland (advies van 17 mei 2019, te vinden op [www.kiesraad.nl](http://www.kiesraad.nl)), Den Haag: Kiesraad 2019, p. 6.

<sup>51</sup> *Kamerstukken II 2020/21*, 35165, 30.

<sup>52</sup> Proces-verbaal van de verkiezingsuitslag van de Tweede Kamer (26 maart 2021, te vinden op [www.kiesraad.nl](http://www.kiesraad.nl) en *Stcrt.* 2021, 17975), Den Haag: Kiesraad 2021.

<sup>53</sup> Artikel N 7 van de Kieswet.

**Datum**  
10 mei 2021

**Kenmerk**  
2021-0000219184

**Onderdeel**  
Kiesraad

**Blad**  
16 van 17

Gemeenten controleren bij de inname van de processen-verbaal de optellingen van het stembureau. Soms komen daar verschillen aan het licht die de leden van het stembureau niet kunnen verklaren. Momenteel biedt de Kieswet gemeenten niet de mogelijkheid om deze mogelijke fouten te onderzoeken door de stembiljetten opnieuw te tellen. Er is een wetsvoorstel aanhangig dat hierin voorziet en waardoor optelfouten eerder verholpen kunnen worden.<sup>54</sup> In het huidige stelsel van de Kieswet zal de gemeente zich genoodzaakt voelen verkeerde optellingen ambtelijk te corrigeren. Het is belangrijk dat dit conform de instructie van het ministerie van BZK duidelijk en herleidbaar in het proces-verbaal wordt aangetekend.

### 7.5. *Het stembiljet*

Meer winst is te behalen met een kleiner stembiljet. Het huidige stembiljet is vanwege zijn omvang lastig telbaar. Stembureauleden moeten goed kijken waar op het biljet een stemvakje rood is gekleurd. Het beoordelen van stembiljetten duurt daardoor langer en de kans op onbedoelde menselijke fouten neemt toe. Bijkomend voordeel van een kleiner stembiljet is dat deze geschikt is om in de toekomst elektronisch geteld te worden. Dat zal het aantal menselijke telfouten verminderen en betekent een aanzienlijke lastenverlichting voor de stembureauleden. Ook voor de kiezer biedt een kleiner stembiljet voordelen.

Momenteel is er bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel aanhangig dat het mogelijk maakt om in het stemlokaal te experimenteren met twee soorten stembiljetten.<sup>55</sup> De Kiesraad dringt er op aan om hier uiterlijk mee te starten voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2022. Bij eerdere bespreking van deze stembiljetontwerpen heeft de Kiesraad aandacht besteed aan de eventuele afname van stemmen op individuele kandidaten, de toenemende uitvoeringslast, mogelijke manipulatie en de hanteerbaarheid van het biljet door kiezers.<sup>56</sup> De Kiesraad geeft er daarom de voorkeur aan om te gaan experimenteren met het ontwerp zoals dit reeds enige jaren voor briefstemmers in het buitenland wordt toegepast. Daarnaast is het raadzaam parallel hieraan nog bij test verder wetenschappelijk onderzoek te doen naar de effecten van het tweede ontwerp uit dat wetsvoorstel. Tevens roept de Kiesraad de regering op om de komende jaren concrete stappen te zetten om te komen tot elektronische telapparatuur.

### **Slot**

De Covid-19-pandemie heeft flinke uitdagingen opgeworpen voor de organisatie van de Tweede Kamerverkiezing. Met de tijdelijke maatregelen van vervroegd stemmen en briefstemmen heeft de regering kiezers zoveel mogelijk willen faciliteren om op een door henzelf te kiezen plaats of tijd aan de stemming te kunnen deelnemen. Deze vrijheid had een keerzijde. Voor gemeenten was het lastig om te voorspellen waar welke kiezers naar het stemlokaal zouden gaan. Gemeenten hadden daarnaast te maken met de uitdaging voor het vinden van extra stembureauleden, geschikte locaties en de benodigde persoonlijke

<sup>54</sup> *Kamerstukken II* 2019/20, 35489, 2.

<sup>55</sup> *Kamerstukken II*, 2019/20, 35455, 2.

<sup>56</sup> Advies over het conceptwetsvoorstel Tijdelijke experimentenwet nieuwe stembiljetten (advies van 14 oktober 2019, te vinden op [www.kiesraad.nl](http://www.kiesraad.nl)), Den Haag: Kiesraad 2019.



**Datum**  
10 mei 2021

**Kenmerk**  
2021-0000219184

**Onderdeel**  
Kiesraad

**Blad**  
17 van 17

beschermingsmiddelen. Er is door alle betrokken partijen een goede prestatie geleverd bij deze bijzondere verkiezing. Dat verdient grote waardering.

De Kiesraad heeft geconstateerd dat de verkiezing ondanks de grote uitdagingen in het algemeen goed is verlopen. Met het oog op een eventuele verlenging van de tijdelijke maatregelen is het belangrijk om de toegepaste maatregelen goed te evalueren. In sommige gevallen bepleit de Kiesraad een aanpassing van de maatregelen omdat zij dan beter passen bij de uitgangspunten van het verkiezingsproces. Deze punten zijn belangrijk te betrekken als besloten wordt om de tijdelijke maatregelen te verlengen voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2021 en 2022.

Op andere punten vraagt het verkiezingsproces om meer grondige aanpassingen. Dat is urgent en vraagt investeringen in belang van de betrouwbaarheid van de verkiezingen en de democratie. Een nieuw kabinet zal daaraan prioriteit moeten geven. In dit advies is een aantal punten genoemd, zoals het herzien van de procedure van kandidaatstelling, een nieuw stembiljet en de kwaliteitsverbetering van de uitslagvaststelling. De Kiesraad zou graag deze onderwerpen in gezamenlijkheid oppakken met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken om zo samen tot een agenda te komen van vernieuwing van het verkiezingsproces. Tegelijkertijd is een voortvarende transitie van de Kiesraad naar verkiezingsautoriteit in dit verband van groot belang. Zo kunnen er ook de komende jaren weer substantiële stappen worden gezet om het verkiezingsproces te versterken.

DE KIESRAAD,  
voor deze,

(was getekend)

W.J. Kuijken  
voorzitter

(was getekend)

P.J. Young,  
secretaris-directeur