

Waarnemingsdelegatie

Verkiezingen voor de leden van de Eilandsraad van Bonaire en de leden van het Kiescollege van Bonaire op 20 maart 2019

Rapportage  
Lotte Helder  
1 april 2019

## Inhoudsopgave

Inleiding .....	3
Bevindingen .....	4
Communicatie .....	4
Toolkit verkiezingen en nieuwsbrieven van BZK .....	4
Zendtijd voor deelnemende partijen .....	4
Bezorging stempassen .....	4
Stemmen tijdens werktijd .....	4
Uitvoering .....	5
Informatieverstrekking .....	5
Brief aan <i>first time voters</i> .....	5
Opmaak stembiljetten .....	5
Distributie stembiljetten .....	5
Groot exemplaar stembiljet .....	5
Vermelden dichtstbijzijnd stemlokaal .....	5
Inname kopie identiteitsbewijs bij volmacht .....	5
Bezetting stembureaus .....	6
Dubbele stembureaus .....	6
Posters bij voormalige stembureaus .....	6
Digitale ondersteuning opkomstregistratie .....	6
Wet- en regelgeving .....	7
Uiterlijke datum registratie aanduiding .....	7
Model stembiljet .....	7
Gebruik van het Nederlands op stembescheiden en communicatiemateriaal .....	7
Nummering van de lijsten .....	7
Financiering politieke partijen .....	7
Onderhandse volmachten .....	7

## Inleiding

Op 14 november 2018 sloten Bonaire en De Nederlandse Staat een Bestuursakkoord waarin onder meer werd afgesproken dat een onafhankelijke organisatie het proces van de verkiezingen van de leden van de Eilandsraad en het Kiescollege van Bonaire op 20 maart 2019 zou waarnemen. In de week van de verkiezingen bezocht een driekoppige delegatie van de *Organisation of American States* (OAS) Bonaire. Als onafhankelijk expert op het gebied van Nederlandse verkiezingen is Lotte Helder aan deze delegatie toegevoegd. Doel was om vanuit het Nederlandse verkiezingsproces te kijken naar te verbeteren punten.

Om de situatie op Bonaire en de betrokken stakeholders goed in beeld te krijgen, is gesproken met een zo breed mogelijke groep betrokkenen:

- Gezaghebber Rijna en Kabinetschef Bert te Hennepe;
- Hoofd Communicatie RCN Lucia Beck;
- Burgerzaken, hoofd Irma de Graaf-Cicilia en adviseur Dennis Martinus;
- Hoofd Juridische en Algemene Zaken, Maritza Valdink;
- Kamer van Koophandel, Huub Groot;
- Griffier van de Eilandsraad, Willem Cecilia;
- Vertegenwoordigers van alle acht deelnemende politieke partijen;
- Nos Ke Boneiru Bèk, James Finies.

Gedurende de dag van de stemming hebben de leden van de delegatie in duo's alle tien stembureaus plus het mobiele stembureau bezocht. Op basis van de gevoerde gesprekken, deze bezoeken aan de stembureaus en nader onderzoek is een aantal aanbevelingen opgesteld. Het doel van de aanbevelingen is het verkiezingsproces en de voorbereiding daarop te vereenvoudigen, transparanter te maken en in het algemeen beter passend te maken voor Bonaire. De aanbevelingen richten zich op verantwoordelijkheden van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Rijksdienst Caribisch Nederland, het Openbaar Lichaam Bonaire en het hoofdstembureau/centraal stembureau. Daarom is er binnen de aanbevelingen onderscheid gemaakt tussen aandachtspunten op het gebied van wet- en regelgeving, communicatie en de uitvoering waardoor de verkiezingen op Bonaire beter zouden kunnen verlopen.

Deze rapportage richt zich op de verbeterpunten in het verkiezingsproces op Bonaire. Toch is het goed expliciet stil te staan bij een aantal dingen dat bij deze verkiezingen goed is verlopen.

- De tweedaagse training aan kandidaten werd door diverse politieke partijen als zeer positief ervaren. Partijen vonden dit niet alleen inhoudelijk nuttig, maar het werd als prettig ervaren om samen te werken in een niet-politieke of competitieve context.
- De leden van de stembureaus waren bijzonder toegewijd en voerden de taken over het algemeen nauwgezet uit. De toegankelijkheid van de stemlokalen was goed, bijvoorbeeld voor mensen in een rolstoel.
- De organisatie van het stembureau in de Justitiële Inrichting Caribisch Nederland (JICN) was nauwkeurig voorbereid en uitgevoerd. In goed overleg konden de procedures rondom de stemming goed worden uitgevoerd zonder dat het regime van JINC in het geding kwam.
- Innovatie op het verkiezingsproces heeft overduidelijk aandacht op Bonaire. Het ontwikkelen van ondersteuning bij het monitoren van de opkomst met een laptop op elk stembureau is daarvan een goed voorbeeld. Ook de introductie van een mobiel stembureau, dat gedurende de dag van de stemming op verschillende plaatsten stopt, zodat kiezers gemakkelijk kunnen stemmen, is een uiting van innovatie. Dit laat de betrokkenheid zien van de betrokkenen in de organisatie van verkiezingen.

De bevindingen en aanbevelingen in deze rapportage zijn tot stand gekomen op basis van bovengenoemde gesprekken en onafhankelijke observaties in de week van de verkiezingen en zijn een aanvulling op de bevindingen en aanbevelingen gedaan door OAS.

# Bevindingen

## Communicatie

### Toolkit verkiezingen en nieuwsbrieven van BZK

In aanloop naar verkiezingen in het Europese deel van Nederland stelt BZK (instructie)materiaal beschikbaar voor gemeenten via de Toolkit Verkiezingen. De Toolkit bevat onder meer posters, een voorbeeldbrief voor nieuwe kiezers, instructies en circulaires. Daarnaast verschijnen er diverse nieuwsbrieven waarin (praktische en juridische) informatie beschikbaar wordt gemaakt in aanloop naar de verkiezingsdag. De openbaar lichamen kunnen ook profiteren van het beschikbaar stellen van deze informatie, uiteraard op maat gemaakt voor de verkiezingen aldaar (indien nodig). Daarom is het advies om een Toolkit Verkiezingen voor de openbaar lichamen in te richten.

### Zendtijd voor deelnemende partijen

Partijen die geen aanduiding hadden geregistreerd, hebben geen gebruik gemaakt/kunnen maken van de mogelijkheid tot het verkrijgen van zendtijd via het Commissariaat voor de Media. Er bestaat onduidelijkheid over de vereisten die het Commissariaat stelt voor het toekennen van zendtijd. In overleg kunnen deze vereisten worden opgehelderd, zodat alle deelnemende lijsten, ook zonder geregistreerde aanduiding, gebruik kunnen maken van de mogelijkheid tot het verkrijgen van zendtijd als onderdeel van de verkiezingscampagne.

### Bezorging stempassen

Zoals bekend is de postbezorging op Bonaire niet altijd betrouwbaar. Dat betekent dat kiezers in sommige gevallen geen stempas op hun woonadres (kunnen) ontvangen. De mogelijkheid om de stempassen aangetekend te verzenden, kan daarvoor mogelijk een oplossing zijn. Door in de communicatie nog meer aandacht te besteden aan het dan wel ontvangen van de stempas thuis, dan wel het ophalen van de stempas bij Burgerzaken, wordt voorkomen dat kiezers er pas op de dag van de stemming achter komen dat ze niet kunnen stemmen omdat ze geen stempas hebben ontvangen. Uiteraard ligt hier ook een eigen verantwoordelijkheid bij de kiezers, omdat vanaf twee weken voor de dag van de stemming de mogelijkheid bestaat een vervangende stempas aan te vragen.

### Stemmen tijdens werktijd

Artikel J10 van de Kieswet regelt dat kiezers in de gelegenheid worden gesteld om indien nodig, tijdens werktijd een stem uit te brengen: *Iedere werkgever is verplicht te zorgen dat iedere kiezer die bij hem in dienstbetrekking is, de gelegenheid krijgt zijn stem uit te brengen voor zover dit niet kan geschieden buiten de vastgestelde arbeidstijd en mits de kiezer daardoor niet meer dan twee uur verhinderd is zijn arbeid te verrichten.*

Door in de communicatie meer aandacht te besteden aan deze mogelijkheid, zijn kiezers zich bewust van het feit dat ze tijdens werktijd kunnen gaan stemmen wanneer dat nodig is. Hiermee is het geven van een vrije dag om te stemmen niet (direct) nodig.

## Uitvoering

### Informatieverstrekking

De benodigde informatie voor registratie van de aanduiding, kandidaatstelling en het uitbrengen van de stem was in voldoende mate beschikbaar. Op de websites van RCN, BZK, het OLB en op diverse Facebookpagina's was veel informatie beschikbaar. Door posters te verspreiden is aandacht besteed aan de opkomstcampagne.

Ter verbetering zou de informatie in de vorm van een video aan de hand van bijvoorbeeld iconen en of lijntekeningen kunnen helpen de (vaak ingewikkelde/juridische) informatie over te brengen. Uitgeschreven informatie wordt vaak minder goed gelezen en het communiceren via video's spreekt onder meer jongeren aan. Ook voor minder geletterde kiezers is de informatie zo makkelijker op te nemen.

### Brief aan *first time voters*

De Gezaghebber heeft jongeren die voor het eerst mochten stemmen een brief gestuurd om hen hiertoe op te roepen. In Nederland doen veel burgemeesters dit ook. Bij volgende verkiezingen kan de brief naast het Nederlands ook in het Papiaments worden opgesteld, om zo een grotere groep jongeren aan te spreken. Dat kan bijvoorbeeld door de brief aan de achterkant te bedrukken met de boodschap in het Papiaments. Zo wordt een grotere groep jongeren bereikt.

### Opmaak stembiljetten

In de opmaak van de stembiljetten is er bij de verkiezingen op 20 maart voor gekozen voor een aantal lijsten twee kolommen te creëren. Hoewel dit volgens het model stembiljet mogelijk is, heeft het de voorkeur om alle kandidaten in een enkele kolom te zetten. Zo is het voor de kiezer duidelijker welke kolom bij welke lijst hoort. Dat betekent dat het formaat van het stembiljet moet worden aangepast, maar daar laat de regelgeving in principe voldoende ruimte voor.

### Distributie stembiljetten

Met het oog op het stemmen in een willekeurig stemlokaal, dat bij kiezers op Bonaire ook steeds bekender wordt, is het niet mogelijk om van tevoren te voorspellen hoe de kiezers zich over de stemlokalen zullen verspreiden. Alle stembureaus kregen op 20 maart 1.000 stembiljetten per verkiezing aangeleverd, bij wijze van voorraad. Bij volgende verkiezingen is dit een aandachtspunt omdat het opraken van de stembiljetten kan zorgen voor lange(re) rijen (aan het einde van de dag).

### Groot exemplaar stembiljet

Om kiezers uitleg te kunnen geven over het proces, over het stembiljet en de kandidaten, kunnen vergrootte versies van het stembiljet worden afgedrukt en in het stembureau worden opgehangen. Hiermee kan worden voorkomen dat kiezers vragen om hulp in het stemhokje. Zowel kiezers als leden van het stembureau kunnen bij deze poster in openheid een uitleg geven over het proces van de stemming.

### Vermelden dichtstbijzijnd stemlokaal

Het dichtstbijzijnd stemlokaal was niet op de stempassen vermeld. Dat is, ondanks de mogelijkheid tot het stemmen in een willekeurig stemlokaal, wel wenselijk zodat kiezers weten waar ze terecht kunnen om hun stem uit te brengen. Het model stempas laat hiervoor ook specifiek ruimte voor. Advies is om bij volgende verkiezingen het dichtstbijzijnde stemlokaal wel op de stempas te vermelden.

### Inname kopie identiteitsbewijs bij volmacht

Bij de inname van stempassen die als onderhandse volmacht werden gebruikt, werd door het stembureau ook de kopie van het identiteitsbewijs van de volmachtgever ingenomen. Niet alleen is

het innemen van het identiteitsbewijs niet nodig (een kopie van het identiteitsbewijs moet worden overlegd bij het toelaten van de kiezer, maar hoeft niet te worden ingenomen), het is onhandig en een risico. Onhandig omdat het in de meeste gevallen aan de stempas van de volmachtgever was vastgeniet, dat het tellen van deze stempassen lastig maakt en de kans op fouten vergroot. Een risico omdat de kopieën kwijt kunnen raken en de kans op identiteitsfraude daarmee toeneemt. Het teruggeven van de kopie aan de gemachtigde is, na controle van de kopie, een beter alternatief. Kiezers mogen uiteraard ook een digitale kopie op een smartphone of tablet laten zien bij de volmachtstem.

### Bezetting stembureaus

De stembureaus hadden een ruime bezetting. In de meeste gevallen waren vijf of zes stembureauleden aanwezig. Het verdelen van de taken achter de tafel en deze onderling regelmatig wisselen zorgt voor voldoende afwisseling. De dag van de stemming is lang. Het is belangrijk om voldoende pauze te nemen. Dit is een punt van aandacht.

De mogelijkheid kan worden onderzocht om minder leden per stembureau in te delen maar aan het einde van de stemming leden toe te voegen die helpen met tellen. Zo zijn er voldoende mensen beschikbaar die fris kunnen werken aan het tellen van de stemmen, waardoor dit deel van het proces waarschijnlijk sneller en zorgvuldiger verloopt.

### Dubbele stembureaus

Bij stembureaus waar bij eerdere verkiezingen veel kiezers zijn gaan stemmen, kunnen twee stembureaus worden ingericht. Daarbij is het van belang de opzet van de stembureaus zo te maken, dat de processen tussen de stembureaus strikt gescheiden blijven. Door twee stembureaus in te richten, is de kans op lange rijen kleiner en wordt de drukte beter verdeeld.

### Posters bij voormalige stembureaus

Om kiezers te informeren kunnen posters worden ophangen bij locaties die eerder als stemlokaal werden gebruikt, maar nu niet meer worden ingezet. Met deze posters kunnen kiezers naar het dichtstbijzijnde stemlokaal worden doorverwezen, bij voorkeur aan de hand van een kaartje en looproute.

### Digitale ondersteuning opkomstregistratie

De leden van het stembureau werden gedurende de dag van de stemming ondersteund door een laptop waarin zij het nummer van het identiteitsdocument van de kiezer invoerden. Zo kon gedurende de dag de opkomst worden bijgehouden. Helaas vertraagde deze werkwijze de toelating van de kiezers tot de stemming, met rijen als gevolg. Daarom werd gedurende de avond van de stemming besloten niet verder te gaan met het gebruik van de laptop.

Het verder ontwikkelen van de ondersteuning om de opkomst te monitoren verdient de aanbeveling, al dan niet met samenwerking van Nederlandse gemeenten die daarmee ervaring hebben (o.m. Rotterdam, Den Haag en Utrecht). Het trainen van leden van het stembureau om goed en snel met de laptop te kunnen werken, helpt ook om de uitvoering te verbeteren. Verder is aandacht voor de veiligheid van deze ondersteunende apparatuur ook een punt van aandacht.

## Wet- en regelgeving

### Uiterlijke datum registratie aanduiding

De uiterlijke datum om een verzoek in te dienen om een aanduiding te registreren was maandag 24 december 2018. Dit is met het oog op de Kerstperiode een onpraktische datum, hoewel deze logischerwijs voortvloeit uit de Kieswet. De Kieswet zou in een uitzondering kunnen voorzien wanneer deze uiterlijke datum uitkomt op een vergelijkbare datum.

### Model stembiljet

Vóór 10 oktober 2010 bevatten de stembiljetten op de Nederlandse Antillen kleuren en foto's van kandidaten. Om ook de minder geletterde kiezer zelfstandig te kunnen laten stemmen, is er een sterke wens om dit weer mogelijk te maken. Mogelijk biedt het [nieuwe model stembiljet](#), dat in het kader van de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming wordt gebruikt voor Nederlandse kiezers in het buitenland, een alternatief. Dit experiment geeft ruimte om het geregistreerde logo van een politieke groepering op het stembiljet te vermelden.

### Gebruik van het Nederlands op stembescheiden en communicatiemateriaal

De officiële taal op Bonaire is het Nederlands. De stembescheiden zijn daarom ook in het Nederlands: de stempas en het stembiljet. Echter, een groot deel van de Bonairianen spreekt Papiaments en/of Engels. De Raad van State adviseerde in 2008 dat kiezers in ieder geval informatie over de wijze van stemmen krijgen in de talen die ter plaatse het meest gangbaar zijn (dus ook Papiaments en Engels). De iconenposter in het stemlokaal is wel in het Papiaments beschikbaar. Dat geldt niet voor de poster 'stemgeheim' en het overige materiaal zoals de 'Stembureau-instructie voor de dag van de stemming', naast de stembescheiden. Door al het materiaal en de stembescheiden ook in het Papiaments en/of Engels beschikbaar te stellen, wordt de toegankelijkheid voor kiezers vergroot.

### Nummering van de lijsten

De nummering van de lijsten voor beide verkiezingen worden onafhankelijk van elkaar toegekend in een openbare zitting. Het hoofdstembureau heeft bij de verkiezingen van 20 maart 2019 een gelijke nummering aangehouden voor de verkiezing van de leden van de Eilandsraad en de leden van het Kiescollege. Voor de kiezers is het van belang duidelijkheid te creëren in het nummeren van de lijsten. Bij volgende verkiezingen kan het zo zijn dat de nummering niet gelijk is, wat verwarrend kan zijn voor kiezers. Uiteraard is het niet vanzelfsprekend dat dezelfde politieke groeperingen deelnemen aan beide verkiezingen, wat is dat geval extra verwarrend kan zijn

### Financiering politieke partijen

Financiering van politieke partijen en hun campagnes is een gevoelige kwestie. Voorbeelden van veroordelingen voor corruptie van politici op andere (ei)landen binnen het Koninkrijk dragen daaraan bij. Een systeem om financiering van politieke partijen inzichtelijk te maken, kan bijdragen aan een transparanter proces.

### Onderhandse volmachten

Net zoals in het Europese deel van Nederland kan een kiezer een volmacht afgeven als hij zelf niet in staat is zijn stem uit te brengen. Dat kan via een schriftelijke of een onderhandse volmacht. Met name de mogelijkheid tot het afgeven van een onderhandse volmacht is een bijzonder groot punt van aandacht bij de verkiezingen op Bonaire. De aantallen zijn hoog, bij de verkiezing van de leden van de Eilandsraad ruim 10% en bij de verkiezing van de leden van het Kiescollege 7,6%.

In aanloop naar de staatkundige vernieuwingen van 2010 zou in het Caribisch deel van het Koninkrijk in eerste instantie alleen de mogelijkheid worden geboden een schriftelijke volmacht te kunnen aanvragen. Dit was een zeer sterk gevoelde mening van de bestuurscolleges op de

eilanden, gebaseerd op eerdere fraudegevallen en het daarna afschaffen van de mogelijkheid tot het geven van een volmacht.

In het advies 'wijziging Kieswet in verband met de nieuwe staatsrechtelijke positie van de BES-eilanden als openbaar lichaam binnen Nederland' van de Kiesraad van 23 oktober 2008 is aandacht besteed aan het afschaffen van de mogelijkheid tot het geven van een volmacht in de tijd van de Nederlandse Antillen vanwege fraudegevallen. De Kiesraad zag destijds geen aanleiding om een voor de BES-eilanden afwijkende regeling te treffen inzake het stemmen bij volmacht met het oog op een uniforme regeling op dit terrein.

Uiteindelijk is de mogelijkheid tot het geven van een onderhandse volmacht op Bonaire altijd controversieel gebleven. Het argument van fraude blijft terugkeren, al is het niet eenvoudig bewijs te vinden. Hoofdofficier Ter Steege heeft kort voor de verkiezingen van 20 maart 2019 een onderzoek gestart naar fraude met onderhandse volmachten op Bonaire naar aanleiding van een concrete verdenking. Het onderzoek van de hoofdofficier loopt op dit moment nog. Maar de wens om de mogelijk tot het afgeven van een onderhandse volmacht op Bonaire niet meer mogelijk te maken, is bij nagenoeg alle betrokken spelers in het verkiezingsproces duidelijk kenbaar gemaakt. Verkiezingen moeten betrouwbaar zijn. Daarom is het belangrijk dat wordt onderzocht of en hoe volmachten op Bonaire mogelijk moeten blijven. Het argument van een uniforme regeling is met de ervaringen van de afgelopen jaren niet meer zo sterk. Daarom is een heroverweging aan te bevelen.