

Ons kenmerk 2024-0000788501  
Uw kenmerk

Datum  
23 september 2024

Inlichtingen kiesraad@kiesraad.nl

Onderwerp Evaluatieadvies EP24: Voorspoedig verlopen verkiezing

## **EP24: VOORSPOEDIG VERLOPEN VERKIEZING**

### **Samenvatting en kernboodschap**

De Europees Parlementsverkiezing 2024 (EP24) is voorspoedig en soepel verlopen, met een betrouwbare uitslag als resultaat. De uitvoering van de NPVV (nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen) gaat steeds beter door de opgedane ervaringen bij de verschillende verkiezingen in 2023 en door de verbeteringen die daarna zijn doorgevoerd.

Na de evaluaties van de provinciale en waterschapsverkiezingen en Tweede Kamerverkiezing in 2023 (PS/WS23 en TK23) is de procedure voor de uitslagvaststelling op veel punten verbeterd. De investeringen in het instructiemateriaal en de informatiesessies voor de gemeenten betalen zich uit. De volgende stap is om de model-formulieren en het juiste gebruik ervan te optimaliseren.

De Kiesraad gaat in dit advies in op mogelijkheden tot vereenvoudiging en het voorkomen en herstellen van fouten, vooral in de kandidaatstellingsprocedure. Ook wil de Kiesraad kijken naar een aanpak om de telverschillen en telfouten verder te verminderen. Het gaat daarbij niet om het oplossen van het laatste telverschil, maar wel om fouten zoveel mogelijk te voorkomen. Een goede telmethode kan daarbij een serieus verschil maken.

De Kiesraad is positief over het experiment met het nieuwe, kleinere, stembiljet. Daarom pleiten we in een afzonderlijk advies voor een breder vervollexperiment.<sup>1</sup>

De positieve ervaringen bij deze verkiezing zijn geen garantie voor volgende verkiezingen. De organisatie van een EP-verkiezing is qua omvang wezenlijk anders dan andere verkiezingen. Door de relatief lage opkomst wordt in het hele proces minder druk ervaren. Bij de gemeenteraadsverkiezingen 2026 (GR26) vervullen gemeenten voor het eerst zelf de rol van centraal stembureau. Voor de voorbereiding hiervoor is nog heel wat nodig, zo geven de gemeenten zelf aan. De Kiesraad wil hen daar zo goed mogelijk bij ondersteunen. De uitvoeringslasten van de NPVV blijven groot. De Kiesraad vindt het belangrijk om vast te houden aan de NPVV, maar ook om in de evaluatie te kijken wat er beter kan. De Kiesraad gaat ervan uit dat de toegezegde brede evaluatie van de NPVV na de EP-verkiezing snel start.

### **1. Inleiding**

Het hoofddoel van een goed verkiezingsproces is een betrouwbare uitslag die niet ter discussie staat. Dat doel is bereikt. Het is fijn te constateren dat de uitvoering goed is

<sup>1</sup> Kiesraad, Evaluatie Tijdelijke experimentenwet nieuwe stembiljetten, 2 augustus 2024.

verlopen. Er waren nauwelijks incidenten en zeker geen grote. Er waren ook relatief weinig telverschillen en weinig terugverwijzingen naar gemeentelijk stembureaus voor nader onderzoek.

Ook in deze verkiezing waren minstens 100.000 ambtenaren en vrijwilligers actief. De Kiesraad spreekt zijn dank uit voor de inzet van al deze mensen in de ruim 9.500 stembureaus. Hoewel de opkomst met 46,2% behoorlijk is gestegen ten opzichte van eerdere EP-verkiezingen, blijft deze een stuk lager dan bij TK-verkiezingen. Door de beperkte opkomst is er minder druk op het uitvoeringsproces. Ook de langere periode voor de vaststelling van de uitslag speelt een rol. De periode tussen de dag van stemming (6 juni) en de eerste samenkomst van het Europees Parlement (16 juli) is veel ruimer dan de 14 dagen bij onder meer de TK-verkiezing. Daardoor kon de Kiesraad als centraal stembureau meer tijd nemen voor het onderzoek van de processen-verbaal en lag er minder druk op de gemeentelijk stembureaus.

De Kiesraad baseert deze evaluatie op de eigen bevindingen als centraal stembureau tijdens het verkiezingsproces en op ontvangen signalen vanuit gemeenten, kiezers, politieke partijen en media. De Kiesraad maakt ook gebruik van een aantal evaluatieonderzoeken en -rapportages, uitgevoerd door de Kiesraad zelf of door externen:

- Kiesraad, Rapportage van het Informatiepunt Verkiezingen<sup>2</sup>
- Kiesraad, Data-analyse verkiezingsuitslagen<sup>3</sup>
- Blauw Research, Rapport ervaringen leden gemeentelijk stembureaus (focusgroepen)<sup>4</sup>
- Ipsos I&O, Onderzoek onder gemeenteambtenaren<sup>5</sup>
- Centerdata, Meting stemlokalen<sup>6</sup>

Deze rapportages zijn als afzonderlijke bijlagen toegevoegd aan dit evaluatieadvies. Met ingang van deze verkiezingen heeft de Kiesraad de verantwoordelijkheid voor de externe onderzoeken overgenomen van het ministerie van BZK.

De Kiesraad heeft kennisgenomen van de evaluaties van de gemeente Den Haag<sup>7</sup> en van de Nederlandse Vereniging van Burgerzaken<sup>8</sup> en van het verslag van de commissie voor het onderzoek van de Geloofsbrieven van de Tweede Kamer<sup>9</sup>.

## ***KANDIDAATSTELLING***

### **2. Kandidaatstellingsprocedure en registratie**

De procedure voor kandidaatstelling is voorspoedig verlopen, mede door de sinds de TK-verkiezing 2023 ingezette extra investering van de Kiesraad en de politieke partijen in de periode van zogenaamde voorinlevering. Op de dag van kandidaatstelling zijn 21

<sup>2</sup> Kiesraad, Eindrapportage Informatiepunt Verkiezingen, Europees Parlementsverkiezing 2024, 9 september 2024.

<sup>3</sup> Kiesraad, Data-analyse: bijlage bij evaluatieadvies EP24, 11 september 2024.

<sup>4</sup> Blauw Research, Rapport ervaringen GSB-leden Europees Parlementsverkiezing 2024, augustus 2024.

<sup>5</sup> Ipsos I&O, Evaluatie Europees Parlementsverkiezing 2024 (onderzoek onder gemeenteambtenaren), augustus 2024.

<sup>6</sup> Centerdata, Meting stemlokalen EP 2024, 5 september 2024.

<sup>7</sup> Burgemeester Den Haag, Evaluatie verkiezing van de Nederlandse leden van het Europees Parlement 2024 kiezers buiten Nederland, 31 juli 2024.

<sup>8</sup> Nederlandse Vereniging van Burgerzaken, Evaluatie NVVB Europese Parlement verkiezingen 2024, 1 september 2024.

<sup>9</sup> [Plenaire verslagen | Tweede Kamer der Staten-Generaal, 3 juli 2024](#)

kandidatenlijsten ingediend. Eén daarvan is door de Kiesraad ongeldig verklaard omdat deze niet voldeed aan het wettelijk voorgeschreven model. (Zie ook *paragraaf 3.b.*) De kiezers konden stemmen op 497 kandidaten op 20 kandidatenlijsten.

#### *Ondersteuningsverklaringen*

Omdat Nederland bij de Europees Parlementsverkiezing geldt als één kieskring, hoefden nieuwe politieke groeperingen slechts 30 ondersteuningsverklaringen in te leveren. Toch ervoeren kiezers dat het in veel gemeenten lastig was om de ondersteuningsverklaringen af te leggen. Ondanks de uitgebreide informatie en instructies vanuit het ministerie van BZK en de Kiesraad blijkt het voor veel gemeenten moeilijk om dit proces goed te organiseren, mede door het incidentele karakter van de activiteit en het feit dat het niet op afspraak hoeft. Door het geringe aantal vereiste verklaringen en aanvullende acties van de Kiesraad richting de gemeenten heeft dit uiteindelijk voor geen enkele groepering een onoverkomelijke drempel gevormd, maar het is wel opnieuw een signaal dat de huidige procedure problemen blijft opleveren voor kiezers en groeperingen.

#### *Versterking kandidaatstellingsprocedure*

De Kiesraad beschouwt dit als een extra stimulans om verder te werken aan een robuuster proces door vereenvoudiging en digitalisering van de kandidaatstellingsprocedure. De Kiesraad doet komend najaar een (technische) uitvoeringstoets voor een nieuwe versterkte procedure en betreft daarbij de politieke groeperingen, gemeenten en waterschappen. Voor de ontwikkeling van een nieuw systeem en de bijbehorende wetgeving is echter nog wel ten minste twee jaar nodig.

#### *Registratie*

Voorafgaand aan de kandidaatstelling kunnen groeperingen een aanduiding en logo registreren. In deze procedure zijn enkele vereenvoudigingen wenselijk.

De Kiesraad hoort steeds vaker dat de technische vereisten voor logo's niet realistisch zijn. Deze vereisten staan in artikel G 2 van het Kiesbesluit, De resolutie moet worden geforceerd in verhouding tot het aantal pixels. Zowel groeperingen als drukkers signaleren dat dit het logo juist minder scherp maakt. Een mogelijke oplossing is om een logo te laten voldoen aan een wiskundig model, waardoor het makkelijk kleiner en groter te maken is, zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit.

Een ander punt is dat centraal stembureaus zelf de gegevens van bestuurders moeten controleren in het register van de Kamer van Koophandel. Vooral bij algemene namen of landelijk geïnspireerde namen van groeperingen is dat lastig omdat bij het zoeken erg veel zoekresultaten naar voren kunnen komen en het niet gemakkelijk is om de juiste groepering te vinden. Dat is eenvoudig op te lossen door het vermelden van het KvK-nummer.

- De Kiesraad adviseert de minister om de technische vereisten voor een logo te schrappen uit artikel G 2 van het Kiesbesluit en een meer flexibele regeling op te nemen in model G 1-1 van de Kiesregeling. En om in model G 1-1 toe te voegen dat de politieke groepering het KvK-nummer verstrekt.

### **3. Herstelbaarheid van fouten**

Ook bij deze verkiezing kwam in een aantal kwesties de vraag op hoe strikt regels bedoeld zijn en moeten worden toegepast, met name in de procedures voor registratie en kandidaatstelling. Gedetailleerde regels in de Kieswet en strikte toepassing ervan zijn

essentieel voor eenduidigheid en gelijke behandeling van alle politieke groeperingen. Toch is het goed om ook in het verkiezingsproces te bezien waar procedures eenvoudiger kunnen en hoe onnodig harde gevolgen zo veel mogelijk kunnen worden voorkomen. Hieronder noemt de Kiesraad enkele situaties waarin dit aan de orde kan zijn.

*a. Registraties*

Er is een apart register voor aanduidingen en logo's voor de Europees Parlementsverkiezing, naast de registers voor de Tweede Kamerverkiezing, de Eerste Kamerverkiezing en de verschillende decentrale verkiezingen. De reden hiervoor is dat het voor groeperingen mogelijk moet zijn om op Europees niveau met een op het Europees Parlement toegespitste naam deel te nemen. Bij de afgelopen verkiezing heeft de Kiesraad bij zijn taken als centraal stembureau opgemerkt dat groeperingen onvoldoende op de hoogte zijn van het feit dat voor de Europees Parlementsverkiezing een ander register van toepassing is dan voor de verkiezing van de Tweede Kamer. Dit leidde tot verwarring en vragen over welke aanduidingen, logo's en gegevens in de verschillende registers waren opgenomen. Dit kan ongelukkige gevolgen hebben. Zo heeft een politieke groepering zonder logo op de stembiljetten voor de experimenteergemeenten en de kiezers buiten Nederland deelgenomen, terwijl dit niet de intentie van de groepering was. Omdat hier sprake is van een 'harde' termijn, kan een aanvraag die te laat is niet alsnog in behandeling worden genomen. De Kiesraad kan groeperingen wel actiever informeren.

- De Kiesraad zal groeperingen actiever informeren over de actuele registraties in de verschillende registers die door de Kiesraad worden bijgehouden en over de procedures voor registratie en wijzigingen.

*b. Verzuimen in de kandidaatstellingsprocedure*

Als het niet om termijnen gaat, zijn de meeste verzuimen in de kandidaatstellingsprocedure herstelbaar. Er zijn echter ook onherstelbare verzuimen in de kandidaatstellingsprocedure, zoals het niet voldoen aan het bij ministeriële regeling vastgestelde model van de kandidatenlijst.<sup>10</sup> In geval van een onherstelbaar verzuim is het centraal stembureau verplicht de lijst ongeldig te verklaren en kan de lijst in het geheel niet meedoen aan een verkiezing. Bij deze verkiezing was dat het geval met de lijst Jezus Leeft. Door het hanteren van een verkeerd model lijst, ontbrak belangrijke informatie, namelijk de geboortedata van alle kandidaten. Dit is essentiële informatie, maar de vraag kan worden gesteld of zo'n verzuim niet herstelbaar zou kunnen zijn.

In het verlengde hiervan blijkt dat bij een beroepszaak in zo'n geval niet expliciet is voorzien in het alsnog herstellen van eventuele andere verzuimen, aangezien het centraal stembureau aan het beoordelen van die andere verzuimen niet toekomt als het de lijst als geheel ongeldig verklaart. Ook in sommige andere specifieke situaties lijkt de beroepsregeling niet volledig.<sup>11</sup>

- De Kiesraad adviseert om in het kader van de vernieuwing van de kandidaatstellingsprocedure de regeling van de ongeldigverklaring op dit punt ook te bezien. En om – in het verlengde hiervan – de beroepsregeling in de artikelen I 7 en I 8 van de Kieswet tegen het licht te houden.

<sup>10</sup> Artikel I 5, onderdeel d, van de Kieswet.

<sup>11</sup> Bijvoorbeeld als het centraal stembureau oordeelt dat een politieke groepering geen ondersteuningsverklaringen hoeft in te leveren en in beroep wordt hierover anders geoordeeld, dan is er geen sprake van een verzuim als bedoeld in artikel I 8, waarvan het centraal stembureau van tevoren heeft kennisgegeven; daardoor zou de herstelmogelijkheid in artikel I 8 niet van toepassing zijn. Bovendien is er dan feitelijk nauwelijks nog tijd voor herstel van het verzuim.

*c. Ondersteuningsverklaringen*

Ook bij de beoordeling van ondersteuningsverklaringen is steeds de afweging hoe stringent het centraal stembureau deze moet beoordelen. Zo leidt een strikte beoordeling van de datum van ondertekening tot een afwijzing indien de datum van ondertekening door de kiezer afwijkt van de datum van ondertekening door de gemeenteambtenaar. In de praktijk print de kiezer de verklaring thuis uit en vult die alvast in, soms inclusief zijn eigen handtekening, zonder zich ervan bewust te zijn dat hij deze handtekening ten overstaan van de gemeenteambtenaar moet plaatsen. De gemeenteambtenaar zou daarop moeten wijzen en gelegenheid geven om de verklaring opnieuw en met de juiste datum te ondertekenen, maar dat gebeurt niet altijd. De vraag is dan of de kiezer respectievelijk de partij hiervan de dupe moet zijn of dat recht kan worden gedaan aan de kennelijke positieve bedoeling van de kiezer om de betreffende lijst te ondersteunen. De Kiesraad vindt het wenselijk om in zulke situaties zoveel mogelijk recht te doen aan de bedoeling van de kiezer.

*d. Digitalisering helpt het voorkomen van fouten*

De Kiesraad verwacht dat de risico's op verzuimen zoals hierboven genoemd geheel of grotendeels kunnen worden voorkomen door digitalisering van de procedure voor kandidaatstelling. In een digitaal proces worden fouten voorkomen of eerderesignaleerd. Dit is mede een reden om voortvarend door te gaan met de al eerder genoemde versterking van de kandidaatstellingsprocedure. Voor zover dat (nog) niet lukt, zal de Kiesraad alert blijven op onbedoeld 'harde' regels en deze zo redelijk mogelijk toepassen en waar nodig adviseren ze aan te passen.

De Kiesraad probeert in dit kader ook invulling te geven aan verbetering van de relatie tussen overheid en burger en het waar mogelijk meer tegemoetkomen aan de bedoeling van de burger en gelegenheid geven tot herstellen van fouten.

**VOORBEREIDING VAN DE STEMMING****4. Verzending stempassen; aanvraagtermijnen**

Er waren ook bij deze verkiezing regelmatig signalen over niet op tijd ontvangen stempassen, kiezerspassen en volmachtbewijzen. Maar dit waren vrijwel uitsluitend individuele signalen. PostNL heeft zijn procedures verbeterd, maar heeft ook aangekondigd het aantal bezorgdagen te verminderen. PostNL heeft daarom bij de minister van BZK aangegeven dat verruiming van de beschikbare tijd voor het versturen van stempassen nodig is. De minister heeft toegezegd dit te onderzoeken en te betrekken bij het wetsvoorstel over versterking van de kandidaatstellingsprocedure.<sup>12</sup>

Ook nu al blijkt de termijn van 5 dagen voor het schriftelijk aanvragen van vervangende stempassen, kiezerspassen en volmachtbewijzen te kort. Het is sowieso de vraag of 5 dagen voldoende is voor het verwerken van dergelijke aanvragen, zeker voor een tijdige bezorging per post. Dat geldt al bij verkiezingen waarbij de stemming op woensdag is en nog meer bij de Europees Parlementsverkiezing, waarbij de stemming op donderdag is. In dat geval eindigt de vijfdagentermijn op zaterdag en wordt die verlengd tot de eerstvolgende werkdag, dus maandag (als dit geen algemeen erkende feestdag is). Dit is op grond van

<sup>12</sup> Zie de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 11 juni 2024, *Kamerstukken II 2023/24, 35 165, nr. 77*.

artikel Z 12, tweede lid, van de Kieswet. Formeel kunnen kiezers een schriftelijke aanvraag gedurende de hele dag indienen, dus tot en met 23.59 uur van de laatste dag van de termijn. Dat betekent dat gemeenten aanvragen op dinsdag moeten kunnen behandelen en de bescheiden verzenden. Het is zeer onzeker of een op maandag of op dinsdag verzonden document vóór donderdag bezorgd is. Veel gemeenten kiezen er daarom voor om de aanvraagtermijn te beperken tot vrijdagochtend. Dit is praktisch, maar het doet geen recht aan de wettelijke termijn. Ook adviseren gemeenten kiezers vaak om het document persoonlijk op te halen.

Het is de vraag of het logisch is dat aanvragen onder 'verrichtingen' vallen als bedoeld in artikel Z 12, tweede lid. En zo ja of de verschuiving naar de eerstvolgende werkdag niet juist de andere kant op moet plaatsvinden, zodat in dit voorbeeld de vrijdag ervoor de laatste dag voor het indienen van schriftelijke aanvragen is.<sup>13</sup> Een alternatief is om de aanvraagtermijn te verkorten tot 6 of 7 dagen voor de stemming. Hierbij moet ook worden gelet op de uiterste termijn voor verzending van de stempassen, zodat de kiezer genoeg tijd heeft om te melden dat hij geen stempas heeft ontvangen. Uiteraard is het belangrijk dat de aanvraag aan de balie tot zo kort mogelijk voor de verkiezing mogelijk blijft.

- De Kiesraad adviseert de minister om de Kieswet aan te passen. Op zo'n manier dat de termijn voor schriftelijke aanvragen realistisch is met de feitelijke mogelijkheden voor de behandeling van aanvragen en tijdige ontvangst van documenten.

## 5. Kiezers met een dubbele EU-nationaliteit en kiezers buiten Nederland

### *Dubbel stemmen*

In de pers en op social media was een aantal keren aandacht voor de mogelijkheid om in sommige gevallen 2 keer te stemmen. Er zijn kiezers die in Nederland wonen en de nationaliteit van een ander EU-land hebben. Daardoor kunnen zij zich in Nederland registreren als kiezer, terwijl zij ook kiesgerechtigd zijn in een ander EU-land. En Nederlandse kiezers die buiten Nederland wonen kunnen naast hun registratie als kiezer buiten Nederland ook zijn geregistreerd als kiezer in hun woonland. Van de registratie in het woonland zijn kiezers zich vaak niet bewust. Den Haag heeft 7.956 kiezers moeten schrappen uit de Nederlands registratie, omdat zij in hun woonland kunnen stemmen.<sup>14</sup>

De wijze van registreren en de uitwisseling ervan tussen de landen is niet goed op elkaar afgestemd. De Kiesraad heeft dat vaker in zijn (evaluatie)adviezen geconstateerd en geadviseerd om binnen de hele Europese Unie een eenduidige keuze te maken en personen alleen in hun woonland kiesrecht te geven. Er is hiervoor helaas weinig draagvlak in de Europese Unie. Overigens geeft de helft van de gemeenten aan dat zij EU-ingezetenen niet actief hebben gewezen op de mogelijkheid hun registratie in Nederland ongedaan te maken als zij in hun thuisland willen stemmen.<sup>15</sup> Daarin is dus ook verbetering mogelijk en gewenst.

### *Kieskring kiezers buiten Nederland*

<sup>13</sup> De keuze om artikel Z 12 ook toe te passen op 'terugtel'-termijnen is gemaakt in de wet Wijziging van de Kieswet en enkele andere wetten houdende enkele technische aanpassingen, zie [Kamerstukken II 2006/07, 31 115, nr. 3, p. 7-8 \(MvT\)](#).

<sup>14</sup> [Kiezers buiten Nederland voor Europees Parlementsverkiezing 2024 - Den Haag](#)

<sup>15</sup> Ipsos I&O, paragraaf 4.6.

Voor de Nederlandse kiezers die buiten Nederland wonen, geldt dat hun stemmen volgens een specifieke regeling worden toegevoegd aan de kieskring Den Haag. Daardoor is het niet goed mogelijk om het stemgedrag van deze kiezersgroep afzonderlijk te analyseren. De Kiesraad pleit daarom nogmaals om de kiezers buiten Nederland onder te brengen in een aparte kieskring. Dit komt de uitvoerbaarheid van de uitslagvaststelling en de transparantie van de uitslagen zeer ten goede.

- De Kiesraad adviseert de minister de Kieswet op dit punt aan te passen.

### **DAG VAN STEMMING**

#### **6. Stemlokalen en stembureaus**

Uit de evaluatieonderzoeken blijkt dat gemeenten er redelijk in slagen om voldoende stemlokalen te vinden, al nemen de inspanningen en kosten daarvoor toe. De spreiding was goed en voor veruit de meeste kiezers was de afstand tot een stembureau goed te doen. De gemiddelde afstand was iets groter dan bij de verkiezing TK23, omdat er iets minder stemlokalen waren. In relatie tot de lagere opkomst was het aantal stemlokalen (en stembureaus) echter groot. Er is niet of nauwelijks een relatie tussen spreiding van stemlokalen en opkomst. Hetzelfde geldt voor de relatie met inkomensniveau en opleidingsniveau. Dat geeft het beeld dat de stemlokalen goed verdeeld zijn.<sup>16</sup> Eerder heeft de minister de Kiesraad gevraagd om in overleg met de gemeenten richtlijnen op te stellen voor het aantal stemlokalen.

- De Kiesraad zal komend jaar invulling geven aan het verzoek om richtlijnen voor het aantal stemlokalen op te stellen.

De toegankelijkheid van stemlokalen blijft een aandachtspunt. Kiezers zijn kritisch over de bewegwijzering naar de stemlokalen, de verlichting en de privacy in stemlokalen en stemhokjes. Dit blijkt uit opmerkingen in processen-verbaal. De Kiesraad vraagt hier in zijn informatie voorafgaand aan volgende verkiezingen extra aandacht voor.

#### *Vrijwilligers*

Het vinden van vrijwilligers voor de bemensing van stembureaus was voor de gemeenten een flinke uitdaging. Voor veel vrijwilligers is juni een vakantiemaand. Ook was het lastig om voldoende medewerkers en vrijwilligers te vinden voor de zitting van de gemeentelijk stembureaus, omdat die op vrijdag was. En het was voor veel gemeenten erg moeilijk om voldoende leden opnieuw beschikbaar te krijgen voor de voortgezette zitting van het GSB (gemeentelijk stembureau) op maandagochtend. De Kiesraad blijft aandacht vragen voor het belang van de inzet van vrijwilligers, ook op gemeentelijk stembureau. Vrijwilligers dragen bij aan brede toegankelijkheid, transparantie en vertrouwen in het verkiezingsproces.

#### **7. Waarnemingen bij stembureaus en controle processen-verbaal**

De Kiesraad heeft bij deze verkiezing een eerste, informele, vingeroefening gedaan met waarnemingen bij stembureaus. Zoals toegelicht in het Wetsvoorstel kwaliteitsbevordering uitvoering verkiezingsproces<sup>17</sup> zijn waarnemingen onderdeel van de ondersteunende taak

<sup>16</sup> Zie voor meer informatie Centerdata, Meting stemlokalen, m.n. hoofdstuk 3 en 4.

<sup>17</sup> Handelingen II, 36 552.

van de Kiesraad. Het doel hiervan is om de kwaliteit van het verkiezingsproces te verbeteren. Als thema is gekozen voor documenten. Het gaat daarbij om stempassen, kiezerspassen, volmachtbewijzen en identiteitsdocumenten van kiezers. De waarnemingen zijn gedaan in 40 willekeurig gekozen stembureaus door medewerkers van de Kiesraad. In deze stembureaus is geconstateerd dat vrijwel alle bezochte stembureaus de regels goed hebben toegepast. Er is een (zeer beperkt) aantal situaties waargenomen waarbij een kiezer met een volmacht terecht werd geweigerd, bijvoorbeeld omdat deze zelf zijn stem al had uitgebracht of zelf geen stempas uit de betreffende gemeente had. Er zijn bij deze stembureaus geen onregelmatigheden geconstateerd.

Naast de waarnemingen op de stembureaus is hetzelfde thema onderzocht bij het controleren van de processen-verbaal van stembureaus. De Kiesraad doet deze controle in de rol van centraal stembureau. Het doel was om te achterhalen of de instructies op dit punt voldoende zijn. Uit deze controle bleek dat er bij onderhandse volmachtverlening een aantal zaken onduidelijk zijn: namelijk dat zowel volmachtgever als volmachtnemer de volmacht moeten ondertekenen; dat de volmachtstem tegelijk uitgebracht moet worden met de stem van de volmachtnemer; dat beiden in dezelfde gemeente moeten wonen. Deze eisen zijn zowel voor de kiezer als voor de stembureauleden niet altijd duidelijk. Ook bleek dat kiezers niet altijd een stempas hebben gekregen. Tot slot was het bij de kiezer onvoldoende bekend dat er met de stempas uitsluitend in de eigen gemeente gestemd kan worden. En dat stemmen in een andere gemeente alleen kan via de aanvraag van een kiezerspas. Het ging in geen van de situaties om grote aantallen en de geldigheid van de stemming was niet in het geding. Toch is het wenselijk om de instructies voor stembureauleden op dit punt te verbeteren en zaken die onduidelijk zijn voor kiezers te verhelderen.

- De verbetering van de instructies voor stembureauleden is een actiepoint voor de Kiesraad en de gemeenten.
- De Kiesraad adviseert de minister om binnen de opkomstbevorderende campagne aandacht te besteden aan zaken die onduidelijk zijn voor kiezers. En om eventueel de naamgeving voor de stempas en kiezerspas aan te passen.

### ***UITSLAGVASTSTELLING***

#### **8. Informatievoorziening aan gemeenten**

De Kiesraad heeft samen met het ministerie van BZK veel geïnvesteerd in informatievoorziening en instructies aan de gemeenten. Dit om het gehele verkiezingsproces te verbeteren en voor een goed verloop van de uitslagvaststelling in het bijzonder. Uit de evaluatieonderzoeken onder gemeenteamttenaren blijkt veel waardering voor de informatiesessies, het Informatiepunt en het gebruik van een door de Kiesraad ingericht communicatieplatform. Die investeringen op basis van de leerpunten van de verkiezingen TK23 en PS/WS23 betalen zich uit. De informatiepositie van de uitvoerenden bij de gemeenten is duidelijk toegenomen. De Kiesraad ziet dat er bij de verkiezing EP24 bij terugverwijzingen op basis van het controleprotocol CSB (centraal stembureau) minder onduidelijkheden waren dan bij TK23 over de aanleiding of reden van een dergelijke terugverwijzing. Ook over de daaropvolgende handelingen door een GSB tijdens een nieuwe zitting en over het organiseren van de zitting zelf waren er over het algemeen minder vragen. Hierbij speelt mee, dat er directer contact was tussen projectleiders verkiezingen en

medewerkers van het bureau van de Kiesraad. Dit werd door GSB's en CSB als positief ervaren en hielp in de afstemming rondom terugverwijzingen.

Het eerste en grootste deel van het proces was dus duidelijk overzichtelijker en begrijpelijker dan voorheen. Het laatste kleine stukje van het proces ('de laatste loodjes') vraagt nog extra aandacht: de verwerking van de uitkomsten van een nieuwe zitting in de software OSV2020 en de daarop volgende documentenstroom en publicatie op de website. De Kiesraad zal in aankomend instructiemateriaal nog meer aandacht geven aan dat laatste stukje van het proces. Daarnaast overweegt de Kiesraad om informatiesessies te houden voorafgaand aan nieuwe zittingen van de GSB's (voor die gemeenten die een nieuwe zitting moeten houden). Ook wil de Kiesraad deze gemeenten specifiek benaderen om te vragen of er behoefte is aan extra uitleg en begeleiding.

Verder blijkt uit de evaluatieonderzoeken onder gemeenteambtenaren dat er behoefte is aan meer uitleg over het doel van het controleprotocol optellingen voor GSB's. Ook willen zij meer afstemming met gemeenten tijdens herzieningen van procedures in plaats van informatie achteraf. De Kiesraad zet ook daarin vervolgstappen.

## 9. Modellen

Een belangrijk verbeterpunt zijn de modellen voor de formulieren (processen-verbaal en corrigenda), in samenhang met de verkiezingssoftware. Het invullen van deze formulieren is ingewikkeld voor zowel de vrijwilligers op de stembureaus als de betrokken ambtenaren. In aanloop naar de verkiezingen TK23 en EP24 zijn er al belangrijke verbeteringen aangebracht. Door de tijdsdruk als gevolg van de tussentijdse TK-verkiezing kon de verbeteringslag nog maar ten dele worden doorgevoerd. Deze verbeteringslag krijgt nog een vervolg. Belangrijk is dat de formulieren en de uitslagprogrammatuur goed op elkaar aansluiten.

- De Kiesraad komt voor het eind van dit jaar met een vervolgadvisie over de inrichting van de modellen.

Een terugkerend punt is het onderscheid in het proces-verbaal tussen verklaarde en onverklaarde verschillen. Dit maakt het invullen van de formulieren extra ingewikkeld en vergroot de uitvoeringslasten voor stembureaus en GSB's, terwijl er in de praktijk weinig meerwaarde is. Dit maakt ook het lezen van een proces-verbaal ingewikkelder en het gaat ten koste van de transparantie en begrijpelijkheid voor de kiezer.

- De Kiesraad vraagt de minister om de meerwaarde van het onderscheid tussen verklaarde en onverklaarde verschillen mee te nemen bij de evaluatie NPVV.

## 10. Publicatie processen-verbaal

Alle processen-verbaal van (gemeentelijk) stembureaus moeten 'onverwijld' na de GSB-zitting worden gepubliceerd op de websites van de gemeenten. Dit gaat steeds vlotter. Op de eerste dag (10 juni) had ruim 67,5% van de gemeenten alles gepubliceerd en 21% een deel; de volgende dag was dit 92,75% respectievelijk 6,67%. De enkele ontbrekende documenten zijn in de loop van de derde en vierde dag gepubliceerd. De Kiesraad heeft gemeenten hiervoor vanaf de tweede dag actief benaderd. Deze publicaties zijn een belangrijke voorwaarde voor transparantie.

- De Kiesraad gaat de publicatie ook bij volgende verkiezingen monitoren en snelle en uniforme publicatie stimuleren. In de toekomst verwacht de Kiesraad een platform te kunnen bieden waar alle uitslagen op uniforme wijze beschikbaar en rechtstreeks toegankelijk zijn voor alle relevante doelgroepen.

## 11. Telverschillen, telmethoden en telfouten

### a. Telverschillen

Bij EP24 zijn er minder telverschillen (totaal 2864) dan bij EP19 (totaal 3224), terwijl de opkomst hoger was (46,2% respectievelijk 41,9%). Daarmee blijkt ook bij de EP-verkiezing dat een belangrijk doel van de NPVV wordt gehaald, namelijk vermindering van het aantal telverschillen. Het aantal telverschillen bij EP-verkiezingen is sowieso veel lager dan bij andere verkiezingen, met name TK-verkiezingen, zoals blijkt uit onderstaande tabel.

Tabel. Totaal telverschillen per 100.000 stemmen

TK17	EP19	TK21	GR22	PS23	WS23	TK23	EP24
108,56	58,41	137,70	63,09	92,91	131,20	82,91	45,80

De vraag is waarom bij de ene verkiezing zoveel minder of juist meer telverschillen optreden dan bij de andere. Het antwoord daarop kan helpen om het aantal telverschillen bij alle verkiezingen terug te dringen. Dat antwoord is echter moeilijk te geven. De analyses van de beschikbare data tonen geen duidelijke relaties met bijvoorbeeld het aantal stembiljetten per stembus, de omvang van het stembiljet en het aantal lijsten en kandidaten. In het algemeen blijkt wel dat bij grotere gemeenten naar verhouding meer telverschillen voorkomen. Ook is er verschil tussen CSO- en DSO-gemeenten. CSO-gemeenten zijn meestal grotere gemeenten.

Maar voor alle genoemde relaties geldt dat ze zich in vergelijkbare mate voordoen binnen elke verkiezing; ze verklaren dus niet het onderscheid tussen EP-verkiezingen en andere verkiezingen.

Wellicht is het een combinatie van diverse factoren die het verschil maakt. Daarnaast lijken 'zachte' factoren een belangrijke rol te spelen. Met name het wel of niet ervaren van tijdsdruk in het proces en de overzichtelijkheid van het (tel)proces. Deze veronderstelling is niet hard te maken, maar wordt wel ondersteund door eigen waarnemingen en signalen vanuit de gemeenten. Bij de verkiezing GR22 was er ook een relatief lage (totaal)opkomst met een kleiner aantal telverschillen. Dit ondersteunt deze veronderstelling. De Kiesraad hoopt hier bij volgende verkiezingen meer zicht op te krijgen.

Zie voor uitgebreidere cijfers en analyses de bij deze evaluatie behorende Data-analyse.<sup>18</sup>

### b. Telmethoden

Een heel andere factor is de gebruikte telmethode. Net als bij eerdere verkiezingen blijkt het gebruik van een goede telmethode (inclusief training) een duidelijk verschil te maken tussen gemeenten binnen dezelfde verkiezing. Uit onderstaande tabel blijkt dat gemeenten die de VOX-methode gebruiken bijna drie keer minder telverschillen hebben dan gemeenten die een andere of geen specifieke telmethode gebruiken.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Kiesraad, Data-analyse: bijlage bij evaluatieadvies EP24, paragrafen 2, 3 en 4.

<sup>19</sup> Aandeel gemeenten met VOX methode: 60%. Andere telmethoden: telmethode in stembureau-instructie BZK 17%, eigen methode 24%. Bij TK23 was het verschil iets minder groot maar nog steeds

Tabel. Vergelijking telmethoden

Telmethode	Tel- verschil	Uitgebrachte stemmen	Telverschillen per 100,000 uitgebrachte stemmen
Methode VOX	929	3641009	25.5
Andere methode	1894	2568113	73.8

Als alle gemeenten de best presterende methode zouden gebruiken, dan kan het totaal aantal telverschillen met zo'n 45% verminderen. De Kiesraad vindt dat een niet te veronachtzamen gegeven. Gezien de enorme potentie tot verbetering van de telresultaten en de eenvoud van het in te zetten middel wil de Kiesraad hier concreet mee aan de slag gaan.

- De Kiesraad doet in 2025 nader onderzoek naar de effectiviteit van telmethoden. De raad wil dan ook meer zicht krijgen op andere factoren die van invloed zijn op de eerdergenoemde telverschillen. Doel is de gemeenten te adviseren en ondersteunen om het aantal telverschillen zoveel mogelijk te beperken.

#### c. Telfouten; data-analyse

Telfouten zijn veel belangrijker dan telverschillen, maar veel moeilijker te constateren. De Kiesraad constateert tevreden dat het mogelijk is om steeds meer fouten op te sporen en te corrigeren. Dit kan met slim gebruik van software, controleprotocol en data-analyse. Ook door de meldingen van kiezers komen fouten aan het licht. Overigens was het aantal meldingen en het aantal terugverwijzingen naar GSB's bij deze verkiezing veel lager dan bij de verkiezing TK23.

Het controleprotocol CSB noemt de situaties waarin nader onderzoek en hertelling nodig kan zijn. De ondersteunende software verkiezingen (OSV2020) geeft een waarschuwing bij meer dan 3% ongeldige stemmen, meer dan 3% blanco stemmen en meer dan 2% of 15 stemmen verschil tussen het aantal toegelaten kiezers en het aantal ingeleverde stembiljetten. Via data-analyse op de digitale data spoort de Kiesraad opmerkelijke uitslagen op. Het controleprotocol noemt een uitslag opmerkelijk bij een verschilpercentage van 50 procentpunt of hoger tussen een lijsttotaal van een stembureau ten opzichte van andere stembureaus in de gemeente.

#### Kandidaatsverwisselingen

Bij EP24 heeft de Kiesraad voor het eerst een analyse gemaakt van kandidaatsverwisselingen binnen een lijst. De criteria daarvoor waren vooraf gemeld in het controleprotocol: 2 kandidaten van dezelfde lijst waarvoor geldt dat 1 van hen ten minste 20 stemmen heeft behaald en dit 10 keer meer was dan verwacht op basis van het wijk- of gemeentegemiddelde, terwijl de andere kandidaat op basis van het gemeente- of wijkgemiddelde een verwacht aantal stemmen van 20 of meer zou hebben terwijl het daadwerkelijk aantal 10 keer lager is dan verwacht.

Deze analyse van kandidaatsverwisselingen leidde tot 12 constatering. In alle 12 gevallen bleek inderdaad sprake van een verwisseling; de hertellingen leidden tot correctie van 979 telfouten. Dit is ruim driekwart van het totaal van 1284 geconstateerde telfouten. Zie ook de bij dit advies behorende Data-analyse.<sup>20</sup>

heel relevant: 120,70 tegen 52,76 per 100.000 stemmen; dat geeft een berekend verbeterpercentage van 36%. Zie voor meer gegevens over telmethoden ook Ipsos I&O paragraaf 8.3.

<sup>20</sup> Kiesraad, Data-analyse: bijlage bij evaluatieadvies EP24, paragraaf 10, tabel 16.

Deze succesvolle opsporing en correctie van telfouten kan aanleiding zijn om bij een volgende verkiezing de criteria aan te scherpen. Hoewel het gaat om telfouten binnen dezelfde lijst is het van belang om zulke telfouten te voorkomen, ook met het oog op de voorkeurdrempel.

- De Kiesraad wil bij volgende verkiezingen niet alleen het aantal telverschillen maar ook het aantal telfouten verminderen door optimaal gebruik te maken van controleprotocol, software en data-analyse.
- De Kiesraad gaat het gebruik daarvan door andere centraal stembureaus stimuleren, zonder de uitvoeringslasten daarvan uit het oog te verliezen. De Kiesraad gaat bij decentrale verkiezingen zijn informatie uit data-analyses beschikbaar stellen aan de betreffende centraal stembureaus.

### **TEN SLOTTE**

#### **12. Evaluatie en vooruitblik**

In het evaluatieadvies TK23 pleitte de Kiesraad voor een brede evaluatie van de nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen na de verkiezing EP24. De Kiesraad is blij met de toezegging daarvan door de minister en gaat er vanuit dat deze evaluatie spoedig start. De raad vertrouwt erop dat de aandachtspunten en aanbevelingen uit dit advies en uit zijn eerdere evaluatieadviezen (PS/WS23 en TK23) hierbij worden betrokken. De Kiesraad werkt graag mee aan deze evaluatie en verwacht dat deze bij zal dragen aan een nog beter uitvoerbaar en robuust verkiezingsproces.

De volgende reguliere verkiezingen zijn die voor de gemeenteraden in maart 2026. Uit de evaluatieonderzoeken bij de verkiezing EP24 blijkt dat veel gemeenten daar nog (lang) niet klaar voor zijn. De Kiesraad gaat komend jaar extra investeren in de voorbereiding en ondersteuning van de gemeenten bij de rol van CSB. Dit past bij de grotere rol die de Kiesraad krijgt in het wetsvoorstel Kwaliteitsbevordering uitvoering verkiezingsproces. De Kiesraad is al in gesprek met de ketenpartners over het op te stellen samenwerkingsplan en zet dit gesprek het komende jaar graag voort. Dat helpt ook bij het vormgeven van de genoemde verbeteringen in dit advies en de ondersteuning van de gemeenten voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2026.