



Hoogheemraadschap van

Rijnland

**Evaluatie waterschaps-
verkiezingen Rijnland 2004**

Eerste rapportage

Archimedesweg 1
postadres:
postbus 156
2300 AD Leiden
telefoon (071) 5 168 268
telefax (071) 5 123 916

drs. S. Bouwman

Versie 0.3 / Oplage:
24 november 2004

INHOUDSOPGAVE

| | |
|--|----|
| 1. Samenvatting..... | 3 |
| 2. Algemeen | 4 |
| 2.1 Inleiding | 4 |
| 2.2 Doelstellingen | 4 |
| 2.3 Regelgeving | 5 |
| 2.4 Landelijke uniformering | 5 |
| 2.5 Samenwerking waterschappen..... | 5 |
| 2.6 Standaardisering en controles | 6 |
| 3. Kandidaatstelling | 7 |
| 3.1 Aantal kandidaatstellingen..... | 7 |
| 3.2 Kiesdistricten | 7 |
| 3.3 Fraude | 8 |
| 4. Verkiezingen | 9 |
| 4.1 Opkomstpercentage | 9 |
| 4.2 Percentage elektronische stemmen | 10 |
| 4.3 Verkiezingsmailings | 10 |
| 4.4 Communicatiemiddelen | 10 |
| 4.5 Internetstemmen en de overige inzet van internet | 11 |
| 4.6 Poststemmen | 13 |
| 4.7 Voorkomen fraude met stemmen | 13 |
| 4.8 Klachten | 14 |
| 4.9 Calamiteiten | 14 |
| 5. Overzicht aanbevelingen..... | 15 |
| 6. Bijlagen | 16 |
| 6.1 Eerste resultaten bekendheid verkiezingen, Effectmeting Ithaka InfoVisie Rapportage, 8 oktober 2004. | 16 |
| 6.2 Artikel "Internetstemmen bij de waterschappen: hoe werkt het?", dr. E. Hubbers en Prof. dr. B. Jacobs, Radboud Universiteit Nijmegen, oktober 2004..... | 16 |
| 6.3 Burger ziet internetstemmen zitten, Persbericht Burger@overheid over: E-stemmen: laat jij je online stem gelden?, Een kwantitatief onderzoek naar het stemmen via internet (prototype RIES), Burger@overheid, juni/juli 2004, Den Haag. | 16 |

1. Samenvatting

De waterschapsverkiezing 2004 voor het nieuwe hoogheemraadschap van Rijnland was bijzonder, omdat in de hele wereld nog nooit op zo'n grote schaal via internet kon worden gestemd. Ruim een miljoen stemgerechtigden kon via de post of internet stemmen voor het nieuwe algemeen bestuur van het hoogheemraadschap van Rijnland.

Rijnland introduceerde naast de mogelijkheid om via internet te stemmen ook online uitgebreide informatie over de verkiezingen en de kandidaten, zoals de StemWijzer en een digitaal debat. Stemmen via internet ging probleemloos. Er hebben zich geen technische storingen voorgedaan. Slechts een tiental kiezers meldde problemen te hebben met de startpagina en het invoeren van de codes. Voor het overige kreeg het stembureau enthousiaste reacties. Het internetstemmen voldeed aan de waarborgen die aan verkiezing worden gesteld, zoals stemgeheim, integriteit, nauwkeurigheid, betrouwbaarheid, transparantie en controleerbaarheid.

De opkomst verschilt per categorie van ongeveer 55 procent tot 16 procent en komt gemiddeld op 17 procent. Hiermee is de gemiddelde opkomst teleurstellend. Het percentage ligt 6 procent lager dan de vorige verkiezing in 1999. 32 Procent heeft via internet gestemd. Bij de categorie eigenaren gebouwd stemde zelfs 38 procent via internet. Hiermee is het stemmen via internet een geslaagd experiment.

De verkiezingen zullen zijn beïnvloed door de vermoedelijke valsheid in geschifte door drie kandidaten. Eén van drie betreffende kandidaten is gekozen, maar vervolgens niet toegelaten door het algemeen bestuur. De Raad van State heeft dit besluit vernietigd. Als gevolg hiervan moet de bestuursverkiezing voor de categorie Gebouwd in kiesdistrict Noord over. Voor de overige twee gekozenen voor Gebouwd Noord blijft het besluit van de Raad van State zonder gevolgen. Zij blijven gekozen verklaard en toegelaten tot het bestuur. In april 2004 vindt de herverkiezing voor de categorie Gebouwd in het kiesdistrict Noord plaats.

Organisatorisch en technisch waren de verkiezingen een succes. Uitgaande van 1,3 miljoen stembiljetten en 1 miljoen verkiezingpakketten, die – vanwege de invoering van kiesdistricten – in 23 varianten moesten worden geproduceerd, is het goed om te constateren dat zich daarbij geen problemen in het verkiezingsproces hebben voor gedaan.

2. Algemeen

2.1 Inleiding

Het voorliggende document is een eerste rapportage van de waterschapsverkiezingen Rijnland 2004. In het voorjaar van 2005 zal een uitgebreidere rapportage worden voorgelegd aan de algemene vergadering van Rijnland.

Om een goed beeld te krijgen van de verkiezing 2004, is een vergelijking gemaakt met de verkiezing van 1999. Hoe verschillen de verkiezingen van elkaar en wat is gedaan met de conclusies en aanbevelingen uit het evaluatierapport van 1999.

De cursieve tekst komt uit de samenvatting van het evaluatierapport van 1999.

“Dit evaluatierapport ziet terug op een geslaagd project van twaalf waterschappen en kijkt naar toekomstige waterschapsverkiezingen. Nog nooit hebben zoveel waterschappen op deze schaal en vorm samengewerkt. In dat opzicht heeft een uniek project plaatsgevonden, waarbij veel inspanning is verricht de kiezer goed te informeren en te motiveren. Daarnaast is het de kiezer door de aangeboden stemmethoden, gegeven het kiesstelsel, zo makkelijk mogelijk gemaakt” (Uit: Evaluatie Waterschapsverkiezingen 1999)

De waterschapsverkiezing 2004 voor het nieuwe hoogheemraadschap van Rijnland was bijzonder, omdat in de hele wereld nog nooit op zo'n grote schaal via internet kon worden gestemd. Ook in 2004 is het de kiezer – gegeven het kiesstelsel – het zo makkelijk en informatief mogelijk gemaakt. Niet eerder is op zo'n brede schaal internet ingezet voor een verkiezing. Niet alleen kon via internet worden gestemd, ook kon de kiezer een stemadvies krijgen via de StemWijzer. Daarnaast was er een internetdebat over 6 actuele thema's. De kandidaten hadden een eigen pagina op de verkiezingsite rijnlandkiest.nl, die ze zelf konden aanvullen. Ook in de kandidatenkrant was er meer ruimte per kandidaat om zich te profileren. Bovendien konden de kandidaten via internet een eigen campagneposter maken.

2.2 Doelstellingen

“Alle doelstellingen, zoals geformuleerd in het Plan van Aanpak, zijn in meerdere of mindere mate gehaald. Eén van de belangrijkste doelstellingen was dat de verkiezingen rechtsgeldig moesten zijn” (Uit: Evaluatie Waterschapsverkiezingen 1999)

Doordat voor de categorie Bedrijven in het kiesdistrict Zuid geen verkiezing is gehouden, omdat er één kandidaatstelling was voor de ene beschikbare zetel, zijn er in het totaal 11 in plaats van 12 verkiezingen (drie districten, vier categorieën) gehouden. Door de valsheid in geschrifte bij de ondersteuning van drie kandidaatstellingen en vervolgens door het besluit van de Raad van State om de stemming voor het kiesdistrict Noord, categorie Gebouwd ongeldig te verklaren is voor de verkiezing van één zetel niet voldaan aan de doelstelling van een “rechtsgeldige verkiezing”.

De doelstelling een “opkomst van 30 procent” te bereiken is niet gehaald. Mogelijke oorzaken daarvan zijn het hanteren personenstelsel in plaats van bij de algemene verkiezingen gebruikelijke lijstenstelsel (zie §4.1) en de gekozen communicatiecampagne (zie §2.5 en §4.4).

De overige doelstellingen “dienstverlening aan kandidaten en kiezers omhoog met behulp van ICT” en “uitbrengen en verwerken van stemmen efficiënter inrichten” zijn wel gehaald. Bijvoorbeeld door de efficiëntere verwerking had de voorlopige uitslag twee dagen eerder – op de sluitingsdag van de stemming – al kunnen worden bekendgemaakt. Dergelijke efficiëntie wordt zeer relevant bij de postale en de elektronische de stemopneming van een landelijke waterschapsverkiezing.

2.3 Regelgeving

“Ondanks dat de Waterschapswet en het kiesreglement recent zijn aangepast dient de wet- en regelgeving, gezien de ervaringen van de waterschapsverkiezingen 1999, opnieuw bijstelling. Voorstellen hebben met name betrekking op termijnen: kandidaatstellingsperiode inkorten, ruimere termijn tussen kandidaatstelling en verkiezing, kortere verkiezingsperiode, aanvragen duplicaten. Daarnaast dient de spoedprocedure bij de behandeling van bezwaren door de Raad van State nadere uitwerking opdat een snelle procedure is verzekerd.” (Uit: Evaluatie Waterschapsverkiezingen 1999)

De elf voorgestelde verbeteringen van het Kiesreglement zijn allen verwerkt in het nieuwe Kiesreglement Rijnland. Bovendien is er een hoofdstuk Stemmen via het internet opgenomen. Oorspronkelijk was het de bedoeling dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat een Algemene Maatregel van Bestuur Waterschapsverkiezingen zou opstellen. Dit is beperkt gebleven tot een model-kiesreglement voor de provincies, omdat eerst de Waterschapswet moest worden aangepast. Er was daarvoor onvoldoende tijd beschikbaar.

Het inleveren van een kopie van een legitimatiebewijs van de kandidaat is een toevoeging ten opzichte van het vorige kiesreglement.

2.4 Landelijke uniformering

“Met behulp van een kwantitatief onderzoek medio 2001 zou de mening van stemgerechtigden kunnen worden gepeild ten aanzien van het elektronisch stemmen voor waterschapsverkiezingen. Indien de stemintentie voor het elektronisch stemmen - in positieve zin - significant afwijkt van de onderzoeken van 1998 en 1999, dan zullen de waterschappen in het najaar van 2001 moeten overwegen om in 2003 volledig elektronische verkiezingen te organiseren. Als blijkt dat de kiezers nog niet klaar zijn voor de moderne middelen, dan zullen de waterschappen zich moeten richten op het stemmen per post. Op basis van de AMvB Waterschapsverkiezingen zal tot een landelijke uniformering van de wijze van uitvoering van de stemmethode moeten worden gekomen. De Unie van Waterschappen dient hierin een sturende rol op zich te nemen.” (Uit: Evaluatie Waterschapsverkiezingen 1999)

Vanwege wettelijke beperkingen is de AMvB Waterschapsverkiezingen er niet gekomen. De bepalingen “Stemmen via het Internet” zijn op verzoek van Rijnland in het Kiesreglement Rijnland terecht gekomen. De bepalingen zijn door de provincie Noord-Brabant overgenomen voor de internetverkiezing van waterschap De Dommel. Er is derhalve nog geen landelijke uniformering. De uniformering moet uiterlijk 2006 zijn gerealiseerd, opdat de verkiezingen van 2008 tijdig organisatorisch, communicatief en logistiek kunnen worden voorbereid.

2.5 Samenwerking waterschappen

“Nog nooit hebben zoveel waterschappen op deze schaal en vorm samengewerkt. Ten aanzien van de samenwerking tussen de waterschappen wordt opgemerkt dat deze eerder moet worden aangegaan en dat gezamenlijk een planvormingsfase moet worden doorlopen om draagvlak te creëren voor de gemeenschappelijke uitgangspunten van de verkiezingen. Volgens een projectbureau oprichten met 5 à 6 medewerkers, indien uit de planvormingsfase blijkt dat daarvoor draagvlak is. Op deze wijze kan de benodigde capaciteit beter worden ingezet en het project beter worden beheerst.” (Uit: Evaluatie Waterschapsverkiezingen 1999)

Op grond van het Overgangsreglement is Rijnland aangewezen voor de organisatie van de bestuursverkiezing van het nieuwe hoogheemraadschap van Rijnland. De binnen Rijnland gelegen waterschappen waren betrokken bij de voorbereiding en uitvoering van de verkiezing door het lidmaatschap van hun dijkgraaf in de Klankbordgroep verkiezingen respectievelijk het stembureau.

De samenwerking met de overige Zuid-Hollandse waterschappen is beperkt gebleven tot informatie-uitwisseling en gezamenlijke radiospots op de regionale radio. In een vroegtijdig stadium is door de waterschappen uitgesproken dat ze geen internetstemmen wilde toepassen, maar alleen poststemmen. Door deze keuze was het uitgangspunt voor Rijnland en de overige waterschappen voor de organisatie van de verkiezing en de communicatie totaal verschillend. Daarom is bijvoorbeeld afgezien van een gezamenlijke communicatiecampagne. Alleen al het ontwikkelen van de radiospots was een moeizaam proces. De overige waterschappen wilden bijvoorbeeld dat het stemmen per post duidelijk naar voren kwam.

Een gezamenlijk projectbureau is derhalve niet opgezet, ook omdat de Europese aanbesteding voor het drukwerk, printen, couverteren en responsverwerking door Rijnland en de overige drie waterschappen gescheiden van elkaar is gedaan.

2.6 Standaardisering en controles

“Met het gegeven dat de waterschappen voor het eerst te maken kregen met miljoenen kiezers, kan worden geconcludeerd dat het kiezersregister, gelet op de omvang en complexiteit, op een goede wijze is uitgevoerd en afgerond. Het inbouwen van meer controlemomenten bij de tot standkoming en verwerking van het kiezersregister verdient echter aanbeveling.” (Uit: Evaluatie Waterschapsverkiezingen 1999)

Dit is in 2004 gerealiseerd door een sterke formalisering en standaardisering van de uitwisseling van gegevens en het inbouwen van controlemomenten. Voor de uitwisseling van gegevens is een uitgebreid en strikt “Standaard Uitwisselingsformaat” (STUF) opgesteld. Alle partijen die een rol speelde bij de verkiezing moesten zich daaraan conformeren. Naast het STUF is er – anders dan in 1999 – een protocol Stemming en stemopneming opgesteld. Dit is een reglementaire eis geworden. Door deze formalisering is het stembureau steeds meer voorwaarde scheppend en sturend geworden.

3. Kandidaatstelling

3.1 Aantal kandidaatstellingen

“In het totaal hebben de waterschappen 791 kandidaatstellingen ontvangen voor 385 bestuurszetels. Het aantal mannelijke en vrouwelijke kandidaten bedroeg 684 (86%) respectievelijk 107 (14%). Voor Rijnland zijn er 118 kandidaatstellingen ontvangen.” (Uit: Evaluatie Waterschapsverkiezingen 1999)

Voor de waterschapsverkiezingen 2004 Rijnland hebben 188 geïnteresseerden zich kandidaat gesteld. Het stembureau heeft besloten dat 184 kandidaatstellingen geldig zijn. Een stijging van 62 procent in vergelijking met 1999. Dit zal mede komen doordat de besturen van de vier waterschappen opgaan in een nieuw bestuur met 36 zetels. Het aantal mannelijke en vrouwelijke kandidaten bedroeg .. (%). respectievelijk .. (%).

Daarnaast is - ten opzichte van 1999 - meer gecommuniceerd over de kandidaatstelling. Specifiek zijn nu ook de jongeren voor het bestuurslidmaatschap benaderd. Meer dan 172 organisaties zijn aangeschreven en ook via het Instituut van Publiek en Politiek zijn jongeren benaderd. Uiteindelijk hebben .. jongeren (jonger dan 25 jaar) zich kandidaat gesteld. Meer dan in 1999.

| Categorie | Kiesdistrict Noord | Kiesdistrict Midden | Kiesdistrict Zuid | Totaal |
|---------------------|--------------------|---------------------|-------------------|----------|
| Ingezetenen | 35 (6)* | 47 (6) | 39 (6) | 121 (18) |
| Eigenaren gebouwd | 15 (3) | 13 (2) | 15 (3) | 43 (8) |
| Eigenaren ongebouwd | 4 (2) | 6 (2) | 4 (2) | 14 (6) |
| Bedrijven | 2 (1) | 3 (2) | 1 (1) | 6 (4) |
| Totaal | 56 (12) | 69 (12) | 59 (12) | 184 (36) |

* De getallen tussen haakjes geven het aantal zetels weer dat beschikbaar is.

3.2 Kiesdistricten

Anders dan in 1999 zijn er nu kiesdistricten door de provincie ingesteld. Dit was zowel verwarrend voor de kandidaat als de kiezer. Van twee kandidaten is bekend dat ze zich per ongeluk niet kandidaat hebben gesteld in het kiesdistrict waar ze woonachtig zijn. Door een waterstaatkundige grens te volgen tussen de kiesdistricten Midden en Zuid en niet de gemeentegrenzen, is deze verwarring ontstaan. Daarnaast is het niet volgen van de gemeentegrenzen nadelig voor kandidaten die een bepaalde gemeente wonen. Een deel van hun potentiële kiezers is daardoor niet woonachtig in het kiesdistrict van die kandidaat, dit geldt in het bijzonder voor Katwijk, Leiden en Alphen aan den Rijn. Ook voor de kiezer is door de begrenzing een zekere verwarring opgetreden. Kiezers maakten duidelijk dat ze het onrechtvaardig vonden, dat ze door de indeling in kiesdistricten niet konden kiezen op de kandidaat van hun keuze. In die zin werkte de kleinschaligheid van drie kiesdistricten niet voor de kiezer. Doordat kiezers onder andere via internet (rijnlandkiest.nl en stemwijzer.nl) informatie konden krijgen over alle kandidaten, kon de indeling in kiesdistricten voor kiezers beperkend werken.

Voor het opstellen van de (elektronische) stembiljetten waren de kiesdistricten wel een uitkomst, gezien het aantal kandidaten per categorie. Vanwege het maximale aantal kandidaten van 47 voor een categorie/district konden de kandidaten met vermelding van de woonplaats op de stembiljetten worden gepresenteerd.

3.3 Fraude

De verkiezingen zullen zijn beïnvloed door de vermoedelijke valsheid in geschrifte door drie kandidaten. Het stembureau heeft dit twee dagen voor de start van de verkiezing in een openbare zitting nader onderzocht en bekendgemaakt. Op basis van het onderzoek is gebleken dat de drie opgaven niet zijn ondertekend door ten minste tien personen die bevoegd zijn tot kandidaatstelling. Het stembureau heeft geoordeeld dat op 23 september 2004 de bevoegdheid ontbrak om het besluit tot vaststelling van de kandidatenlijsten (alsnog) in te trekken of te wijzigen.

Eén van drie betreffende kandidaten is gekozen, maar vervolgens niet toegelaten door de verenigde vergadering. De Raad van State heeft op 10 november 2004 dit besluit vernietigd. Als gevolg hiervan moet de bestuursverkiezing voor de categorie Gebouwd in kiesdistrict Noord over. Voor de overige twee gekozenen voor Gebouwd Noord blijft het besluit van de Raad van State zonder gevolgen. Zij blijven gekozen verklaard en toegelaten tot het bestuur. In april 2004 vindt de herverkiezing voor de categorie Gebouwd in het kiesdistrict Noord plaats.

De Raad van State is ondermeer tot dit besluit gekomen omdat niet zeker is dat alle stemgerechtigden bij het uitbrengen van hun stem wisten dat fraude met handtekeningen was gepleegd.

Met deze beslissing onderschrijft de Raad van State de visie van het waterschapsbestuur dat uit het oogpunt van bestuurlijke integriteit niet kan worden berust in de toelating van de heer Bremer.

In het kiesreglement ontbreekt het voorschrift dat ondersteuners een kopie van hun legitimatiebewijs verstrekken. Op deze manier zouden handtekeningen met elkaar kunnen worden vergeleken. Dan is er overigens nog geen zekerheid dat de ondertekening daadwerkelijk door de ondersteuner is gezet. Die zekerheid kan alleen worden bereikt als de ondersteuners persoonlijk naar het stembureau komen om hun handtekening in het bijzijn van een lid van het stembureau of een ambtenaar te zetten. Voor een personenstelsel is een dergelijke methode praktisch niet uitvoerbaar, met ruim 180 kandidaten en bijna 3.000 ondersteuners. Dat is net zo onuitvoerbaar als het telefonisch controleren van alle ondersteuners binnen de reglementaire termijn van 4 werkdagen voor de controle. De fraude zou waarschijnlijk niet ontdekt zijn door een steekproefsgewijze controle. Bij de drie betreffende kandidaatstellingen ging het om 2 à 3 ongeldige handtekeningen. Gemiddeld worden door kandidaten 15 handtekeningen van ondersteuners ingeleverd. De simpele vraag "heeft u een kandidaatstelling ondertekend" werd veelal met "ja" beantwoord. Pas na goed doorvragen en nadat een behoorlijk aantal ondersteuners was benaderd, werd duidelijk dat bepaalde personen maar één kandidaatstelling hadden ondertekend en niet twee.

In ieder geval moet in het Kiesreglement Rijnland de eis worden opgenomen dat ondersteuners een kopie van een legitimatiebewijs verstrekken bij de ondertekening. Een echt sluitende controle op ondersteuning van de kandidaatstelling wordt bereikt indien wordt overgegaan op een lijstenstelsel.

4. Verkiezingen

4.1 Opkomstpercentage

“Ondanks de dalende opkomstpercentages van de verkiezingen voor de Provinciale Staten en het Europese Parlement zijn de opkomstpercentages voor de waterschapsverkiezingen gelijk gebleven of zelfs gestegen. Hiermee is voldaan aan de gestelde doelstelling. Met het behaalde opkomstpercentage van gemiddeld 24% kijkt de stuurgroep dan ook terug op geslaagde waterschapsverkiezingen. Dit mede gezien de miljoenen nieuwe stemgerechtigden die voor het eerst stemrecht kregen. Het “opkomstpercentage” varieerde traditioneel per waterschap en categorie. De categorie ongebouwd boekte de meeste progressie door de toepassing van een kiesdrempel. De opkomst voor de nieuwe categorie ingezetenen was bijna even hoog als voor de categorie gebouwd. De “opkomst” voor bedrijven was het hoogst. De verkiezingen van deze categorie gingen door middel van indirect stemrecht.” (Uit: Evaluatie Waterschapsverkiezingen 1999)

In 2004 is het omgekeerde het geval. Het opkomstpercentage voor de verkiezing van het Europese parlement in juni 2004 steeg en het opkomstpercentage voor de waterschapsverkiezingen daalde. Voor Rijnland is het gemiddelde opkomstpercentage gedaald van 23 procent naar 17 procent. Uit de effectmeting¹ die meteen na sluiting van de stemming is gehouden, komt een lage betrokkenheid bij de waterschapsverkiezingen naar voren. Als voornaamste redenen om niet te stemmen werd genoemd: vergeten; geen tijd; geen interesse; niet weten waar het om gaat; niet belangrijk. De fraude door drie kandidaten wordt minder vaak genoemd dan deze vijf redenen. Op grond van het onderzoek komt niet duidelijk naar voren dat de fraude waarschijnlijk gedeeltelijk toe bijgedragen heeft dat een aantal stemgerechtigden geen stem heeft uitgebracht. Het is echter wel aannemelijk dat de fraude het imago van de waterschappen en de waterschapsverkiezingen heeft geschaad. De fraude kan daardoor wel een lagere betrokkenheid bij de waterschapsverkiezing hebben veroorzaakt.

Het personenstelsel is voor het passieve kiesrecht laagdrempelig, maar voor het actieve kiesrecht vormt het een hoge drempel. Een keuze maken in een personenstelsel vergt voor de kiezer een te hoge tijdsinvestering. Veel kiezers geven aan een half uur bezig te zijn met het zoeken van een juiste kandidaat. En dan nog kunnen ze nog geen keuze maken. De aarzeling om te stemmen heeft tevens te maken dat men niet snel geneigd is “zijn stem” zomaar aan iemand te geven. Overwegingen zijn dan “wie is die persoon”, “kan ik hem vertrouwen”, “hoe kan ik hem of haar de komende jaren volgen”. Bij een lijstenstelsel heeft een kiezer ongemerkt al gauw een keuze tussen partijen gemaakt. Het lijkt een kortere tijdsinvestering. Daarnaast is het makkelijker een partij gedurende een bestuursperiode te volgen en bij een volgende verkiezing af te straffen of te belonen met zetelwinst.

Ook bij de andere waterschappen in Zuid-Holland daalde het opkomstpercentage. Voor Schieland en de Krimpenerwaard was het gemiddelde percentage 17 procent, voor Hollandse Delta 19 procent. Schieland had in 1999 ook een opkomstpercentage van 23 procent. Het kiesdistrict Schieland heeft in 2004 een opkomstpercentage van 15 procent. Voor dat gebied is de daling dus groter dan voor Rijnland. Uit onderzoek¹ komt naar voren dat eenderde van degene die via internet heeft gestemd twijfelde of ze ook hadden gestemd als dat alleen via de post kon. Hetgeen mogelijk bepalend kan zijn voor het verschil van 2 procent.

De verhoging van de drempel van het stemrecht voor de categorie ongebouwd van 1.000 m² naar 2.500 m² heeft geleid naar een stijging van het opkomstpercentage van 31,7 procent (1995) naar 32,7 procent in 2004. Een stijging van 1% is lager dan verwacht, omdat het aantal stemgerechtigden met meer dan 50% is afgenomen en landbouworganisaties veel bekendheid geven aan de verkiezing.

¹ Eerste resultaten bekendheid verkiezingen, Ithaka InfoVisie Rapportage, 8 oktober 2004, Leiden.

4.2 Percentage elektronische stemmen

“In het totaal heeft 10% van diegenen die hun stem hebben uitgebracht per telefoon gestemd. De overgrote meerderheid (90%) heeft voor de (vertrouwde) postale methode gekozen. Vooraf kwam uit onderzoek naar voren dat ten minste 25% van de kiezers de intentie had om per telefoon te stemmen. Meer dan de helft heeft daarvan toch afgezien omdat voor het stemmen per telefoon blijkbaar nog een drempel bestaat.” (Uit: Evaluatie Waterschapsverkiezingen 1999)

32 Procent heeft via internet gestemd. Bij de categorie eigenaren gebouwd stemde zelfs 38 procent via internet. Vooraf kwam uit een telefonisch onderzoek² naar voor dat ten minste 46 procent een voorkeur had voor internetstemmen boven poststemmen. De 32 procent is lager dan de voorkeur die de respondenten aangaven, maar wel hoger dan interne verwachtingen. In de Europese aanbesteding voor het drukwerk was aangegeven dat 30 procent via internet zou stemmen.

Na de verkiezing beoordeelde geen enkele respondent het internetstemmen negatief. 86 Procent vond de methode positief tot zeer positief, 14 procent neutraal. Het systeem scoorde voor gebruiksvriendelijkheid en duidelijkheid zeer positief. Ook anonimiteit, betrouwbaarheid en veiligheid scoorden positief.

4.3 Verkiezingsmailings

“De voorlichtingscampagne rondom de waterschapsverkiezingen heeft duidelijk vruchten afgeworpen wat betreft het verhogen van de bekendheid van de waterschappen, de waterschapstaken en de waterschapsverkiezingen. De verkiezingsmailings zijn derhalve goed gekozen, mede gezien het positieve oordeel over de begrijpelijkheid en de mate waarin ze zijn opgevalen. Echter de uitvoering van het drukwerk had een bij verkiezingen in het algemeen passende eenvoudige en een meer milieuvriendelijke uitstraling kunnen hebben. Het kaartje met het luikje in het vooraankondigingspakket was wellicht te veel van het goede. Daarnaast was er minder irritatie geweest over de hoeveelheid papier als de periode tussen de mailings ruimer was geweest en als per waterschap een kandidatenkrant los was bezorgd, waardoor de verkiezingspakketten kleiner en dunner waren geweest.” (Uit: Evaluatie Waterschapsverkiezingen 1999)

Naar aanleiding van de conclusies van 1999 is het drukwerk in een eenvoudige en een meer milieuvriendelijke uitstraling uitgevoerd. De verkiezingsmailings zijn zodanig licht uitgevoerd waardoor een voordelig posttarief werd bereikt. In vergelijking met 1999 zijn er minder negatieve reacties over de mailings binnengekomen. Uit de effectmeting komt naar voren dat de mailings ook nu weer de meest genoemde communicatiemiddelen waren.

Het los bezorgen van de kandidatenkrant is vooraf onder een groep stemgerechtigden getest. Op basis van de uitkomst van dit onderzoek is besloten de kandidatenkrant toch op te nemen in het verkiezingspakket. Door het los bezorgen zou de krant een beduidend lagere attentiewaarde krijgen, zeker bij jonge stemgerechtigden.

De vooraankondiging bij een volgende verkiezing beperken tot een krant. In deze krant kunnen bijvoorbeeld de kandidaten cq. partijen/lijsten worden gepresenteerd.

4.4 Communicatiemiddelen

“Er is een breed scala van communicatiemiddelen ingezet. De resultaten van de effectmeting zijn van belang voor de evaluatie van deze middelen. De ruime inzet van deze middelen (met name de mailings) zullen zich niet tot een verkiezingsjaar moeten beperken. De manier van communiceren naar de burgers verdient continue aandacht en bijstelling.” (Uit: Evaluatie Waterschapsverkiezingen 1999)

² Naar 30% respons, Factsheets 0-meting, Itkaka InfoVisie Rapportage, juni 2004, Leiden.

De opmerking “De ruime inzet van deze middelen (met name de mailings) zullen zich niet tot een verkiezingsjaar moeten beperken” geldt ook voor de periode 2005 – 2009. De campagne voor de verkiezing van 2008 begint op 3 januari 2005. Niet alleen voor het waterschap als geheel, maar voor de bestuursleden in het bijzonder. De betrokkenheid van de burger respectievelijk de kiezer bij het waterschap en het waterschapsbestuur moet blijvend zijn en vergroot worden. De regelmatige inzet van papieren en digitale communicatiemiddelen is daarbij van belang.

Het grootste verschil met 1999 is dat er geen gezamenlijke campagne was met de overige Zuid-Hollandse waterschappen. Vanwege verschillende uitgangspunten ten aanzien van de stemmethoden is afgezien van een dergelijke samenwerking.

In tegenstelling tot 1999 was er minder aandacht – met uitzondering van de fraude – van de media. Daarnaast is vanwege de kosten de regionale TV niet ingezet met commercials en betaalde documentaires. Daarnaast kon dit keer geen gebruik worden gemaakt van de verkiezingsborden van de gemeenten. Deze borden konden in 1999 worden gebruikt omdat de waterschapsverkiezing net tussen twee verkiezingen viel. De gemeenten Leiden, Waddinxveen en Alphen aan den Rijn gaven in 2004 overigens geen toestemming voor het plaatsen van driehoeksborden. Abri's (o.a. posters in bushokjes) konden niet gebiedsdekkend worden ingezet omdat deze locaties worden vrijgehouden voor landelijke campagnes.

Achteraf gezien hadden de Zuid-Hollandse waterschappen toch beter een gezamenlijke verkiezingscampagne kunnen opzetten. Daarvoor had in een vroegtijdig stadium een bestuurlijke goedkeuring en mandaat voor moeten worden gegeven. Nu ontstonden er vier aparte campagnes. Daarnaast is er nog een landelijke campagne “Nederland leeft met water”. Door aan te sluiten bij de landelijke campagne “Nederland leeft met water” kan de burger en kiezer gericht en niet in overvloed worden geïnformeerd. Dit is een duidelijke les en aanbeveling voor 2008:

- zoek aansluiting bij een bestaande landelijke campagne;
- maak gebruik van de verkiezingsborden van de gemeenten;
- maak – naast driehoeksborden – gebruik van Abri's (bushokjes).
- maak meer gebruik van (regionale) TV en radio.

Advies is eigenlijk: zorg voor een zo compleet mogelijke mediamix. Door de te besparen op de voor-aankondiging, kan het aantal in te zetten media worden verruimd.

4.5 Internetstemmen en de overige inzet van internet

Uit de resultaten van een onderzoek dat Rijnland na de grote internetverkiezing heeft laten uitvoeren komt naar voren dat het internetstemsysteem positief is ontvangen. Het systeem scoorde zeer positief voor gebruiksvriendelijkheid en duidelijkheid. Daarnaast deed de Radboud Universiteit Nijmegen een onafhankelijke hertelling van alle stemmen, waarbij de uitslag precies overeenkwam met de uitslag van Rijnland

4.5.1 Oordeel over internetstemmen

Een internetpanel van het onderzoeksbureau Ithaka, bestaande uit ruim 500 stemgerechtigden, heeft verschillende aspecten van de verkiezingen beoordeeld. Van het panel heeft 38 procent een stem uitgebracht bij de waterschapsverkiezingen: 69 procent deed dit via internet, 30 procent via de post³. Geen enkel panellid beoordeelde internetstemmen negatief. 86 Procent vond de methode positief tot zeer positief, 14 procent neutraal. Het systeem scoorde voor gebruiksvriendelijkheid en duidelijkheid zeer positief. Ook anonimiteit, betrouwbaarheid en veiligheid scoorden positief. Een kwart van de deelnemers heeft voor het uitbrengen van een stem extra informatie over kandidaten op www.rijnlandkiest.nl bekeken en/of de StemWijzer geraadpleegd en beoordeelden deze sites positief.

³ Aangezien het een internetpanel is, geeft naar verhouding een groter percentage aan via internet te hebben gestemd. In werkelijkheid was het percentage internetstemmen 32 procent.

Bijna een derde van de respondenten die via internet hebben gestemd geeft aan te twifelen of men ook bij alleen een schriftelijke verkiezing zou stemmen.

4.5.2 Onafhankelijke controle van de uitslag

RIES, het Rijnland Internet Election System, is een openbaar systeem waarvan de gehele werking is gepubliceerd. Ook alle ontvangen stemmen zijn gepubliceerd, inclusief alle verwerkingsgegevens. Dat is uniek. Rijnlands internetkiezers hadden de mogelijkheid om te controleren of hun stem was opgenomen in de telling. Zij moesten daarvoor codes bewaren die na het stemmen via internet op de computer te zien waren. Ook de Radboud Universiteit Nijmegen heeft op eigen initiatief de gehele uitslag van de verkiezingen gecontroleerd. Daarbij maakten ze gebruik van publieke informatie, namelijk de bestanden die door Rijnland voor en na de verkiezingen zijn gepubliceerd. Met eigen ontwikkelde software heeft een medewerker van de universiteit een hertelling gedaan van alle stemmen en die uitslag kwam exact overeen met die van Rijnland.

4.5.3 Extra feiten over internetstemmen

- Van de 228.551 ontvangen stemmen zijn er 72.229 via internet uitgebracht (32 procent).
- 147 Kiezers hebben zowel via post als internet gestemd. Van deze stemmen is alleen de internetstem geldig verklaard.
- De StemWijzer heeft ruim 16.000 stemadviezen uitgebracht en de debatsite had 4.400 bezoeken.

4.5.4 Rijnlandkiest, StemWijzer en Debat

Rijnland was het eerste en enige waterschap in september 2004 met een digitale StemWijzer. Na het invullen van vijftientig stellingen door de kiezer berekent de StemWijzer in welke mate er overeenstemming is met de verschillende kandidaten. Het stemadvies maakt duidelijk welke kandidaten het beste bij de kiezer passen. Via de StemWijzer kon men doorklikken naar de persoonlijke internetpagina's van de kandidaten, waardoor men kon zien welke achtergrond en ervaring zij hadden. Een aantal kiezers gaf zelfs aan dat ze rechtstreeks vanuit het stemadvies van de StemWijzer hun stem hadden willen uitbrengen. Nu moest men nog een apart scherm openen om naar internetstemmen.nl te gaan. De meeste bezoekers van de verkiezingsite rijnlandkiest.nl kwamen ook binnen vanaf stemwijzer.nl. De stemwijzer was eigenlijk een "portal" voor informatie over de verkiezingen. Via deze site en rijnlandkiest.nl konden geïnteresseerden ook naar een debatsite, een innovatief discussiesysteem. Op deze site reageerden kandidaten en kiezers op zes prikkelende stellingen/thema's en - dat was niet eerder bij een verkiezing gedaan - konden bijdragen van anderen waarderen. Zo ontstond er een rangorde van de meeste interessante bijdragen en de meest actieve kandidaten. Kiezers konden ook hier bekijken welke kandidaten het meest met hun mening overeenkwamen, wat de uiteindelijke keuze voor een kandidaat vergemakkelijkt. De site heeft in totaal zo'n 4.400 bezoeken gehad. Dit waren kandidaten én kiezers. Het waren echter voornamelijk kandidaten die berichten plaatsten en op elkaar reageerden. Omdat de kiezers in de discussiezaaltjes daarmee bijna niet zichtbaar aanwezig waren, twijfelden sommige deelnemers hardop of de kiezers er wel waren. Onterecht, want met gemiddeld 200 à 300 bezoekers waren de kiezers wel als lezers aanwezig. In totaal zijn er 1.746 berichten bij de zes discussiethema's geplaatst.

4.5.5 Waarborgen elektronische verkiezing en toekomstige inzet

Naast het positieve oordeel over het gebruik voldeed het internetstemmen aan de waarborgen die aan verkiezing worden gesteld, zoals stemgeheim, integriteit, nauwkeurigheid, betrouwbaarheid, transparantie en controleerbaarheid. Nog niet eerder was het mogelijk dat een kiezer achteraf zijn eigen stem en zelfs de hele verkiezing kon controleren. Door het internetstemmen is het postale stemmen verder verbeterd. De stemopneming en het genereren van de uitslag is nu veel transparanter en beter verifieerbaar. Tijdens de zitting van het stembureau kon bijvoorbeeld vanuit het bestand met geldige en ongeldige stemmen, meteen het stembiljet worden getoond dat ongeldig was verklaard.

Het internetstemmen, het stemproces en de stemopneming voldeden aan de verwachtingen en zijn wenselijk voor toekomstige verkiezingen, zeker bij een landelijke waterschapsverkiezing. Gezien de

voorbereidingstijd is het opportuun als de waterschappen begin 2005 al een beslissing nemen over de stemmethode(n) van 2008. Daardoor kunnen de juridische, technische en organisatorische ontwikkelingen en afstemming gelijk opgaan, en in 2006 zijn afgerond. Bijvoorbeeld met het van kracht worden van een aangepaste Waterschapswet en een AMvB Verkiezingen.

4.6 Poststemmen

Organisatorisch is het poststemmen beter verlopen dan in 1999. Bij de vorige verkiezingen moest de zitting van het stembureau met een aantal dagen worden verdaagd, nu waren de stembiljetten twee uur na de sluiting geteld.

Vanwege de hoge eisen - zoals transparantie en controleerbaarheid - die aan het interstemmen werden gesteld, is het stemproces en de stemopneming voor poststemmen verbeterd. Bijvoorbeeld: de ongedige stembiljetten zijn (elektronisch) gecodeerd waardoor het stembureau tijdens de openbare zitting ongeldige stembiljetten digitaal kon tonen, met de reden van ongeldigheid. Daarnaast is de nauwkeurigheid bij de stemopneming verbeterd door het opnemen van twee coderegels op het stembiljet.

De combinatie van poststemmen en internetstemmen is een goede combinatie gebleken. Door het gelijktijdig aanbieden van twee stemmethoden heeft de kiezer een keuzevrijheid, waardoor de kiezer tot op het laatst de voor hem meest geschiktste methode kan kiezen. Slechts 147 kiezers hebben zowel via post als internet gestemd. Van deze stemmen is alleen de internetstem geldig verklaard.

Uit onderzoek⁴ komt naar voren dat de kiezer het poststemmen lager waardeert dan het internetstemmen. 56 Procent vond het poststemmen positief tot zeer positief, 35 procent neutraal, 9 procent negatief tot zeer negatief.

In tegenstelling tot het internetstemmen was voor het poststemmen de controleerbaarheid door de kiezer of zijn eigen stem opgenomen is in de voorlopige uitslag nog niet reglementair geregeld. In een toekomstige AMvB Verkiezingen dient dat wel opgenomen te worden, zodat zowel de internetstemmen als de poststemmen door de kiezer gecontroleerd kunnen worden. Uit onderzoek⁵ van Burger@overheid naar internetstemmen met het prototype van Rijnland Internet Election System (RIES) komt namelijk naar voren dat 70% van de respondenten de mogelijkheid om te controleren of een eigen stem opgenomen is in de voorlopige uitslag erg waardeert.

4.7 Voorkomen fraude met stemmen

“Om de kans op frauduleus handelen verder in te perken kan gedacht worden aan een bekorting van de verkiezingsperiode. Daarnaast dient op het verkiezingspakket de stemgerechtigde te worden geattendeerd dat deze verstandig dient om te gaan met de stembescheiden. Daarnaast kan verwezen worden naar de bepalingen van het Wetboek van Strafrecht.” (Uit: Evaluatie Waterschapsverkiezingen 1999)

De verkiezingsperiode is met een aantal dagen ingekort. De periode korter maken is bijna onmogelijk omdat de kiezer ook de kans moet krijgen om een duplicaat verkiezingspakket aan te vragen en te ontvangen, indien hij deze niet of onvolledig heeft ontvangen.

Op een aantal plekken in het verkiezingspakket is de waarschuwing opgenomen, zoals “Indien u geen gebruik maakt van uw stemrecht, vernietig dan de stemkaart en stembiljetten” en “Vernietig na het internetstemmen deze stemkaart en uw stembiljetten, zodat niemand er misbruik van kan maken.” Er zijn bij het stembureau geen gevallen bekend geworden van vermeende fraude.

⁴ Eerste resultaten bekendheid verkiezingen, Ithaka InfoVisie Rapportage, 8 oktober 2004, Leiden.

⁵ E-stemmen: laat jij je online stem gelden?, Een kwantitatief onderzoek naar stemmen via internet (prototype RIES), Burger@overheid, juni/juli 2004, Den Haag.

In een volgende rapportage over de evaluatie van de waterschapsverkiezingen Rijnland 2004 zal ingegaan worden op welke wijze het Rijnland Internet Election System (RIES) fraude voorkomt. Dan zal ook ingegaan worden op het artikel⁶ over internetstemmen van Hubbers en Jacobs en hoe de door hun voorgestelde verdere optimalisering van het internetstemsysteem kan worden doorgevoerd bij de waterschapsverkiezingen.

4.8 Klachten

“Het aantal reacties (ca. 6.000) op de verkiezingen is in absolute zin veel te noemen. Alle reacties zijn uiteindelijk beantwoord. Opvallend is dat de klachten over geld- en papierverspilling slechts bij één waterschap de boventoon voeren. Daarnaast is opvallend dat de calamiteiten, met uitzondering bij Delfland, niet tot veel reacties hebben geleid. In het algemeen geldt dat veel klachten zijn terug te voeren op het complexe systeem. De fouten c.q. onvolkomenheden in het kiesregister en de gespreide bezorging hebben nagenoeg allemaal hun oorzaak in het bestaan van de categorie gebouwd en een relatie met de wijze waarop registergoederen worden geregistreerd.” (Uit: Evaluatie Waterschapsverkiezingen 1999)

In 1999 kreeg Rijnland 789 schriftelijke klachten en vragen via het callcenter. Daarnaast waren er nog ±2.000 telefoontjes binnengekomen bij Rijnland in de verkiezingsperiode. Het aantal reacties in 2004 geeft een ander beeld. Er zijn nog maar enkele tientallen telefoontjes bij Rijnland binnen gekomen. Circa 300 e-mails zijn ontvangen en het callcenter stuurde 251 vragen (o.a. verzoeken om duplicaten) door aan Rijnland voor verdere afhandeling. Net als in 1999 werden de meeste vragen gesteld over de categorie gebouwd. Dat binnen een huishouden één van de stemgerechtigden twee stembiljetten kreeg werd niet begrepen. Zeker niet door partners die voor een gelijk deel eigenaar zijn van het eigendom. Bovendien werd men zeer geïrriteerd over het feit de mannelijke eigenaar bijna automatisch het stembiljet kreeg.

Gezien de vermindering van het aantal reacties lijken de stemgerechtigden meer tevreden over de campagne, al kan het aantal ook duiden op een lagere betrokkenheid.

4.9 Calamiteiten

“Door snel en adequaat optreden en breed communiceren zijn de gevolgen van een aantal calamiteiten tot een minimum beperkt.” (Uit: Evaluatie Waterschapsverkiezingen 1999)

Door snel een adequaat optreden is voorkomen dat zich in 2004 een calamiteit heeft voorgedaan. Op basis van reacties naar aanleiding van de vooraankondiging is tijdig voor het verzenden van de verkiezingspakketten een fout ontdekt en hersteld. Dit betrof het gedeelte Amsterdam-West en ging om 8.901 stemgerechtigden, die ten onrechte nog in het kiezersregister bleven staan. De fout is tijdig ontdekt en zal bij een volgende verkiezing niet meer ontstaan. TPG Post heeft voor de bezorging alle betreffende verkiezingspakketten gelicht en vervolgens zijn deze stembiljetten ongeldig verklaard en vernietigd.

⁶ Internetstemmen bij de waterschappen: hoe werkt het?, dr. E. Hubbers en Prof. dr. Jacobs, Radboud Universiteit Nijmegen, oktober 2004.

5. Overzicht aanbevelingen

1. Nadere discussie over nut en noodzaak kiesdistricten en de grenzen daarvan.
2. Regelgeving waterschapsverkiezingen dient uiterlijk 2006 uniform te zijn aangepast.
3. Overige waterschappen dienen de gestandaardiseerde gegevens-uitwisseling over te nemen en de procedures van het stemproces zoals deze zijn vastgelegd in het protocol Stemming en stemopneming.
4. Begin 2005 moeten de waterschappen een beslissing nemen over stemmen per post en via internet in 2008. Alleen door het aanbieden van twee stemmethoden is een gelijktijdige landelijke verkiezing praktisch uitvoerbaar.
5. Kopie van legitimatiebewijs van ondersteuners bij de kandidaatstelling moet als eis worden opgenomen in het kiesreglement. Fraude met ondersteuning is echter alleen te voorkomen met een lijststelsel.
6. In een toekomstige AMvB Verkiezingen dient opgenomen te worden, dat ook de uitgebrachte poststem door de kiezer gecontroleerd kan worden.
7. Communicatiecampagne dient voor het bekendmaken van de verkiezingen in 2006 landelijk uniform te zijn, met een brede mediamix.
8. Internet moet breed ingezet blijven bij de verkiezingen en gedurende de bestuursperiode.

6. Bijlagen

6.1 Eerste resultaten bekendheid verkiezingen, Effectmeting Ithaka InfoVisie Rapportage, 8 oktober 2004.

6.2 Artikel "Internetstemmen bij de waterschappen: hoe werkt het?", dr. E. Hubbers en Prof. dr. B. Jacobs, Radboud Universiteit Nijmegen, oktober 2004.

6.3 Burger ziet internetstemmen zitten, Persbericht Burger@overheid over: E-stemmen: laat jij je online stem gelden?, Een kwantitatief onderzoek naar het stemmen via internet (prototype RIES), Burger@overheid, juni/juli 2004, Den Haag.