

Samen naar beter

Evaluatie landelijke waterschapsverkiezingen 2008

BMC | onderzoek



X Gemeentelijke
Stadsdeel Centrum

X

X

C

Waterschapsverkiezingen
13-25 november 2008

Waterschapsverkiezingen 13 t/m 25 nov. 2008
www.pakaandatwater.nl

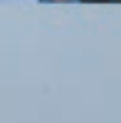


S.w.V.
Socialistische
Vereniging
Lijst 1

Water
Natuurlijk



Eigen
Woning
Water!
Lijst 10



Samen naar beter

Evaluatie landelijke waterschapsverkiezingen 2008

*BMC Onderzoek
April 2009*

Drs. C.M.S. Glim
Drs. J. Slooijer MSM
R. de Bakker
Drs. H. Tjalma
Drs. A.J.H. Smallenbroek
Drs. C. Ruiters

Inhoud

1	Inleiding	
1.1	Inleiding	9
1.2	Probleemstelling	9
1.3	De uitgangspunten voor de landelijke waterschapsverkiezingen	11
1.4	De aanpak	12
1.5	Beperkingen van het onderzoek	13
1.6	Opbouw van de rapportage	13
2	Referentiekader	15
2.1	Inleiding	15
2.2	Koepelplan landelijke waterschapsverkiezingen 2008	15
2.3	Het 'Deloitte-rapport' (2007)	16
2.4	Nieuwe Waterschapswet en Waterschapsbesluit	18
3	Opkomst	21
3.1	Inleiding	21
3.2	Het opkomstpercentage in 2008	21
3.3	Wie stemmen er?	23
3.4	Waardering van de opkomst	24
4	De wijze van stemmen	27
4.1	Inleiding	27
4.2	Stemmen met behulp van internet	27
4.3	Zouden de kiezers wel gestemd hebben als het via internet had gekund?	33
4.4	Voorkeuren van niet-stemmers over de manier van stemmen	33
4.5	Ervaringen met de wijze van stemmen volgens de stemmers	35
4.6	Voorkeuren van stemmers over de manier van stemmen	36
5	Samenwerking	39
5.1	Is de samenwerking succesvol geweest?	39
5.2	Centraal – decentraal	42
5.3	Samenvatting uit interviews	44
6	Kosten	47
6.1	Inleiding	47
6.2	Landelijk budget waterschapsverkiezingen	47
6.3	Kostenverdeling over de waterschappen	48

6.4 Aankoopkosten RIES	50
6.5 Aangepaste begroting	52
6.6 Kostenvoordeel	52
6.7 Kosten van extra inspanningen door de waterschappen	53
6.8 Vergelijking van kosten waterschapsverkiezingen met andere algemene verkiezingen	54
7 Uitvoering	57
7.1 Inleiding	57
7.2 Projectorganisatie	57
7.3 Communicatie	59
7.4 Bestuurlijk juridische zaken	68
7.5 Uitvoeringsorganisatie - HWH	69
8 Analyse	79
8.1 Inleiding	79
8.2 Het proces	79
8.3 Externe factoren die van invloed waren op het project	80
8.4 Interne factoren	83
9 Conclusies en aanbevelingen	87
9.1 Heeft de uitvoering van het Koepelplan tot de beoogde resultaten geleid?	87
9.2 Is de samenwerking succesvol geweest?	87
9.3 Internetstemmen of briefstemmen?	88
9.4 Heeft de landelijke samenwerking tot een hogere opkomst geleid?	89
9.5 Heeft het gezamenlijk optrekken van de waterschappen tot kostenbesparing geleid?	90
9.6 Is het Koepelplan goed uitgevoerd?	90
9.7 Heeft de inrichting van het projectbureau tot de gewenste professionaliseringslag geleid?	91
9.8 Wat was het effect van de regionale voorlichting door de waterschappen?	93
9.9 Wat kunnen de waterschappen leren van de opgedane ervaringen?	93
Bijlage	
Bijlage 1 Opzet en respons internetenquête	96
Bijlage 2 Aantal stemmers in % naar stedelijk gebied	98



Voorwoord

Voor u ligt het rapport van de Commissie Evaluatie Waterschapsverkiezingen 2008. Met het besluit om landelijke waterschapsverkiezingen te organiseren in 2008, waarbij internetstemmen tot de mogelijkheden zou behoren, zijn de waterschappen een enorme uitdaging aangegaan. Een logische stap, want de Unie van Waterschappen is altijd een groot voorstander geweest van de wijzigingen in de Waterschapswet (verkiezingen in dezelfde periode, lijstenstelsel, internetstemmen). Deze verjongingskuur is de oudste democratie van Nederland niet gemakkelijk afgegaan.

Het project heeft tot rechtsgeldige verkiezingen geleid en meer naamsbekendheid bij het Nederlandse volk. Daarnaast heeft het project veel concrete producten opgeleverd waar de waterschappen hun voordeel mee kunnen doen. Het is een uniek project geworden, dat op voorhand qua omvang en complexiteit enigszins is onderschat door de waterschappen. Aan de andere kant heeft de landelijke aanpak niet tot de gewenste opkomststijging geleid. En zijn er in de organisatie enkele zaken minder goed gegaan.

De evaluatie van de verkiezingen heeft een driedelige doelstelling. In de eerste plaats 'verantwoorden'. Welke verwachtingen waren er over de resultaten die deze landelijke verkiezingen zouden moeten opleveren en wat is daarvan terecht gekomen? In de tweede plaats 'leren en verbeteren'. Hier gaat het om hetgeen de waterschappen kunnen leren van de opgedane ervaringen om het bij de volgende verkiezingen beter te doen. Tot slot 'positioneren'. Met deze evaluatie, waarbij de waterschappen laten zien dat zij volstrekt open en met kritische blik naar hun eigen prestaties kijken, willen zij het positieve imago van een transparante, direct en democratisch gekozen functionele overheid versterken.

De evaluatie is gebaseerd op een degelijk onderzoek waarbij alle waterschappen, maar ook de kiezers zijn betrokken. Het is een waardevol document geworden, waar de waterschappen op korte termijn concreet mee aan de slag kunnen om op tijd klaar te zijn voor de volgende verkiezingen. In het rijke verleden hebben waterschappen bewezen leerbare en innovatieve organisaties te zijn. Samen gaan ze - als steeds - naar beter!

Den Haag, april 2009

*Drs. P.H. Schoute, voorzitter Commissie Evaluatie
Waterschapsverkiezingen 2008*



1 Inleiding

In november 2008 vonden voor de eerste keer landelijke waterschapsverkiezingen plaats conform de nieuwe Waterschapswet. Op 29 december 2007 is in het kader van de modernisering van het waterschapsbestel de herziene Waterschapswet in werking getreden. De doelstellingen van de nieuwe wet zijn: versterking van de democratische legitimatie door verhoging van de opkomst, vergroting van de transparantie en vereenvoudiging. Om de democratische legitimatie van de waterschappen te versterken, heeft de wet belangrijke veranderingen aangebracht in de samenstelling en de wijze van verkiezing van de waterschapsbesturen. De verwachting was dat invoering van het lijstenstelsel de keuze voor de burger eenvoudiger zou maken, wat bijdraagt aan een hogere opkomst¹.

Concreet betekent dit, dat de waterschappen alle in dezelfde periode hun verkiezingen houden en besluiten voor de organisatie van de verkiezingen gezamenlijk op te trekken. Daartoe wordt door de ledenvergadering van de Unie van Waterschappen (hierna: UvW) in juni 2006 het 'Koepelplan landelijke waterschapsverkiezingen 2008' (hierna: Koepelplan) vastgesteld. Naast de wet, biedt het Koepelplan het kader voor het project Landelijke Verkiezingen 2008 (hierna: PLV 2008).

Probleemstelling

De idee van landelijke waterschapsverkiezingen bestond al langer. De Uniewerkgroep bestuurssamenstelling en verkiezingen (werkgroep Van der Vliet) had in zijn rapport 'Naar een eenvoudiger bestuurlijke en financiële structuur van het waterschap' in 2000 al voorgesteld één landelijke verkiezingsperiode vast te stellen. Het kabinet verwoordde in 2004 eveneens de wens te komen tot landelijke waterschapsverkiezingen². Een belangrijk motief is, dat landelijke of zelfs landelijk georganiseerde verkiezingen de herkenbaarheid van de waterschappen en de kiezersopkomst kunnen bevorderen.

1) Brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van 16 februari 2004, DGW/BI 2004/303 inzake IBO bekostiging waterbeheer

2) Kabinetsstandpunt IBO bekostiging regionaal waterbeheer – TK 2003-2004, 29 428, nr. 1

De keuze om de landelijke verkiezingen in 2008 te laten plaatsvinden, vloeide voort uit het gegeven dat veel waterschappen in dat jaar reglementair weer verkiezingen dienden te houden.

Er was al eerder ervaring opgedaan met samenwerking bij verkiezingen. Zo hadden in 1999 twaalf waterschappen in West-Nederland gezamenlijk post- en telefoonstemmen uitgevoerd. In 2003 hebben zes waterschappen in Midden-Nederland gezamenlijk opgetrokken en in 2004 deden acht waterschappen in Noordoost-Nederland dat eveneens. De ervaringen daarmee waren hoofdzakelijk positief.

Nu de waterschapsverkiezingen van 2008 achter de rug zijn, is het van belang de uitvoering van het Koepelplan te evalueren met als doel ervan te leren voor de volgende verkiezingen.

De *centrale vraag* van onderhavige evaluatie valt uiteen in drie onderdelen en is als volgt geformuleerd:

1. Heeft de uitvoering van het Koepelplan tot de beoogde resultaten geleid?
2. Is het Koepelplan goed uitgevoerd?
3. Wat kunnen de waterschappen leren van de opgedane ervaringen?

De geformuleerde hoofdvragen worden geoperationaliseerd in de volgende subvragen:

1. Is de samenwerking zoals verwoord in het Koepelplan, succesvol geweest?
2. Is het besluit om niet door te gaan met internetstemmen juist geweest?
3. Hoe wordt het briefstemmen beoordeeld?
4. Heeft de landelijke samenwerking tot een verhoging van de opkomst geleid?
5. Heeft het gezamenlijk optrekken van de waterschappen tot kostenbesparing geleid?
6. Wat was het effect van de regionale voorlichting door de waterschappen?
7. Hoe denken de waterschappen over de bereikte resultaten?

Per 1 januari 2008 is de aansturing door de UvW versterkt door het inrichten van een projectbureau. Hieraan lag een onderzoek van Deloitte ten grondslag. De samenwerking moest meer professioneel worden ondersteund, aldus Deloitte. Dit leidt tot de volgende uitbreiding van de onderzoeksvraag:

8. Heeft de inrichting van het projectbureau tot de gewenste professionaliseringslag bij de voorbereiding en uitvoering van de waterschapsverkiezingen geleid?

Hierbij worden de taken en verantwoordelijkheden binnen de gehele projectorganisatie betrokken.

De uitgangspunten voor de landelijke waterschapsverkiezingen

De Ledenvergadering van de UvW heeft in juni 2006 het Koepelplan vastgesteld waarmee het PLV 2008 van start ging. Hierin staan de doelen van het project, de organisatie en de begroting. Het landelijke project is opgezet om volgens de nieuwe Waterschapswet verkiezingen voor het algemeen bestuur, via het lijstenstelsel en bij alle waterschappen in dezelfde periode, in november 2008 te laten plaatsvinden.

De kernbegrippen van het Koepelplan zijn: *gezamenlijkheid*, *efficiency* en *rechtsgeldigheid*. De opkomst is geen doel op zich van het landelijk project, maar is wel uitermate belangrijk.

De onderhavige evaluatie 'de uitvoering van het Koepelplan' is een van de twee evaluaties naar de waterschapsverkiezingen. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat voert zelfstandig een evaluatie uit. Het ministerie bereidt een kabinetsstandpunt voor over de nieuwe wijze van waterschapsverkiezingen en gaat hierbij in op de uitgangspunten die de Wet Modernisering Waterschapsbestel stelt. De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat zal voor de zomer van 2009 de Tweede Kamer informeren over de bevindingen. Zij heeft advies gevraagd aan de Commissie van Advies voor de Waterstaatswetgeving (CAW) over de juridische aspecten van de geborgde zetels binnen waterschapsbesturen. Dit verzoek komt voort uit de wetsbehandeling in de Eerste Kamer. De Staatssecretaris heeft eind 2007 toegezegd om na de verkiezingen door de CAW een onderzoek te laten doen naar enkele bijzondere bepalingen, zoals de verhouding tussen de verschillende verkiezingsprocedures van de categorieën in het algemeen bestuur van het waterschap.

Het evaluatierapport moet een rol spelen bij de ledenraadpleging en de standpuntbehandeling van de Ledenvergadering van de Unie in de periode april tot en met juni 2009.

De aanpak

In deze evaluatie onderscheiden wij de volgende hoofdzaken:

- Proces (technische uitvoering)
- Kwaliteit (waardering waterschapsbesturen en burgers)

Tot *proces* rekenen wij de feitelijke uitvoering van het Koepelplan, de bereikte resultaten, de samenwerking met de waterschappen, de uitvoering van taken door het Waterschapshuis (hierna: HWH) en gecontracteerde bedrijven. Hiervoor zijn feitelijke gegevens, zoals projectdocumenten (projectvoorstellen, rapportages, plannings, verslagen van vergaderingen, e-mailberichten en dergelijke) bestudeerd en geanalyseerd, aangevuld en verdiept met (groeps)interviews en gesprekken met direct betrokkenen, waaronder de voorzitter van de UvW, voorzitters van de waterschapsbesturen, de voorzitter van de Stuurgroep Landelijke Waterschapsverkiezingen 2008 (hierna: SLV), de projectleiding, directeur-secretarissen, projectleiders en communicatieadviseurs, projectmedewerkers van HWH, de belangrijkste gecontracteerde bedrijven en met een vertegenwoordiging van belangengroeperingen en politieke partijen die aan de verkiezingen hebben deelgenomen.

De *kwaliteit* van de uitgevoerde werkzaamheden komt tot uitdrukking in de mate waarin de beoogde effecten ook zijn opgetreden en hoe deze worden gewaardeerd. Enerzijds bestudeerden wij daarvoor kwantitatieve gegevens, zoals opkomstpercentages en brengen wij zo mogelijk in beeld hoe verschillen tussen waterschappen zijn te verklaren. Daarnaast zijn door middel van een internetenquête³ bestuurders, projectleiders en communicatieadviseurs van de waterschappen bevroegd. Verdiepende interviews gaven vervolgens inkleuring aan de gevonden gegevens. Een belangrijke doelgroep zijn uiteraard de kiezers. Zij zijn het in de eerste plaats die een mening hebben over de voorlichting en de wijze van stemmen. Wij hebben daarom een onderzoek uit laten voeren onder een representatief aantal inwoners. In totaal hebben 5.547 personen aan het kiezersonderzoek deelgenomen. Hierbij is een gelijkmatige spreiding over achtergrondvariabelen (o.a. leeftijd, geslacht, regio, politieke gezindheid) van de respondenten gerealiseerd.

Vastgesteld is dat de evaluatie de volgende functies heeft: *verantwoorden, leren en verbeteren, positioneren.*

³) Zie bijlage 1

Onder *verantwoorden* valt het afleggen van verantwoording aan de bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever over de wijze waarop het Koepelplan is uitgevoerd. Het gaat hier om aspecten van organisatie en uitvoering.

Met *leren en verbeteren* wordt bedoeld na te gaan of de veronderstelde meerwaarde van samenwerking ook daadwerkelijk is opgetreden. De effecten van samenwerking worden beoordeeld en waar mogelijk worden verbeteringen gesignaleerd waarmee in de toekomst rekening gehouden kan worden.

De waterschappen nemen als functioneel bestuur een unieke positie in binnen het openbaar bestuur. In die zin zijn deze verkiezingen die op een wijze, anders dan geregeld in de Kieswet, worden gehouden, uniek te noemen. Daarmee hebben de waterschappen getracht zich te *positioneren* als een direct en democratisch gekozen moderne vorm van functioneel overheidsbestuur.

De evaluatie is aangestuurd door een kerngroep, bestaande uit de heren drs. P.H. Schoute, voorzitter (oud-dijkgraaf en voormalig bestuurslid van de UvW), J.J.M. Knoops MPM (lid directieraad Waterschap Rivierenland), ing. H. Kraaij (waarnemend algemeen directeur UvW) en mr. M.A. H. van Esch (medewerker UvW). Bij de uitvoering van de evaluatie zijn drie onderzoeksteams betrokken, samengesteld uit een aantal medewerkers van waterschappen.

Beperkingen van het onderzoek

Informatie die uit dit onderzoek naar boven komt, maar voor het beantwoorden van de vraag niet relevant is, zoals inzake het huidige wettelijke kader, de rol van het waterschap in het bestuurlijk bestel en het lijstenstelsel, blijft hier buiten beschouwing.

Opbouw van de rapportage

Het evaluatierapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 geeft het referentiekader voor de analyse van de bevindingen. In de hoofdstukken 3 tot en met 7 worden de onderzoeksbevindingen ten aanzien van de diverse thema's beschreven.

In hoofdstuk 8 worden de bevindingen geanalyseerd en hoofdstuk 9 mondt uit in conclusies en aanbevelingen.



2 Referentiekader

Om de bevindingen uit het onderzoek te kunnen analyseren is het van belang het analysekader helder neer te zetten. Het referentiekader is gebaseerd op het Koepelplan. Daarnaast is meegenomen: de nieuwe Waterschapswet en het Waterschapsbesluit, het advies van de commissie Korthals Altes over de inrichting van het verkiezingsproces, het advies van Deloitte over de versterking van de rol van de UvW in het project. Het gaat hierbij alleen om de maatstaven die relevant zijn voor deze evaluatie.

Koepelplan landelijke waterschapsverkiezingen 2008

De SLV stelt in mei 2006 het Koepelplan op. Het Koepelplan beschrijft de afbakening van het project, de randvoorwaarden en reikwijdte. Het bevat verder een globale planning en een indicatie van de projectkosten. Daarbij is rekening gehouden met een opkomst van 30%, waarvan 2/3 van de stemmers per post zal stemmen en 1/3 via internet.

De doelstellingen van het Koepelplan:

1. Het organiseren van landelijke verkiezingen moet voordelen opleveren ten aanzien van:
 - uniformiteit en effectiviteit: het centraal ontwikkelen van formulieren, procedures en modellen die op 26 plaatsen decentraal kunnen worden gebruikt;
 - efficiency: het behalen van schaalvoordelen bij het aanbesteden van stempakketten, postverzending en dergelijke (kostenbesparing);
 - modernisering: het mogelijk maken en aanbieden van internetstemmen, het omgaan met een lijstenstelsel en daarvoor geregistreerde belangengroeperingen;
 - communicatie: de gezamenlijke voorlichting, profilering en promotie;
 - risico's of fraude en calamiteiten zo veel mogelijk beperken; opkomstbevordering als gewenst positief neveneffect van de gezamenlijke voorbereiding en uitvoering.

2. Financieel:

- Het traject moet worden uitgevoerd binnen de begroting van € 16 mln (inclusief BTW). De totale kosten van de verkiezingen zijn niet hoger dan de optelsom wanneer alle waterschappen individueel verkiezingen organiseren.
- Aannemelijk is dat de gezamenlijke verkiezingen schaalvoordelen opleveren.

Het Waterschapshuis (hierna: HWH)

HWH is de regio- en uitvoeringsorganisatie van de 26 waterschappen waar het gaat om ICT. HWH heeft de volgende doelen:

- de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de waterschappen te verbeteren;
- de ICT-processen efficiënter te maken en kosten te besparen;
- de innovatieve slagkracht te vergroten;
- het imago van de waterschappen als professionele moderne overheid te versterken;
- bredere facilitaire samenwerking van de waterschappen te stimuleren.

Bij het realiseren van deze doelen heeft HWH een tweeledige functie: die van regisseur (waar vraag en antwoord samenkomen) en die van interne opdrachtnemer van de deelnemende waterschappen. HWH vervult de beide functies (regisseur en opdrachtnemer) in nauw samenspel met de deelnemende waterschappen, de Unie, de programma-commissies en de Vereniging van Directeuren Waterschappen (VDW). De waterschappen (een aantal of alle 26 samen) geven hun interne opdrachten in de regel rechtstreeks aan HWH. De ledenvergadering van de UvW kan namens de waterschappen collectieve opdrachten verlenen. HWH neemt het deelproject ICT/bestanden voor zijn rekening.

Het 'Deloitte-rapport' (2007)

Op 14 september 2007 verschijnt het in opdracht van de UvW uitgebrachte "Rapport risico's Waterschapsverkiezingen 2008 via Internet" van Deloitte Accountants BV, in de wandelgangen het 'Deloitte-rapport' genoemd.

De belangrijkste aanbevelingen zijn:

1. Kom met HWH een contract overeen, bijvoorbeeld gebaseerd op de standaard overeenkomsten van BZK. Zoek eerst uit of inderdaad geen EU aanbesteding van de opdracht aan HWH dient plaats te vinden.

2. Besteedt in dat contract in ieder geval aandacht aan:

- De kwaliteit waaraan de producten en diensten in hoofdlijnen moeten voldoen.
 - De inhoud van een projectplan, dat de basis vormt voor adequaat projectmanagement (relatie tussen kwaliteit, voortgang en budget expliciet maken, projectorganisatie en -sturing, kwaliteits- en risicomanagement).
 - Het eigendom van en de auteurs- en gebruiksrechten betreffende de software (RIES en aanvullend te bouwen modules).
 - De juridische aspecten en risico's (nader te onderzoeken) met betrekking tot de door HWH gecontracteerde onderaannemers.
3. Werk producten en diensten uit in concrete prestatie-indicatoren. Bijvoorbeeld de beschikbaarheid van de infrastructuur gedurende verkiezingen is 98,5%, of x-duizend stemmers hebben gelijktijdig toegang tot RIES.
 4. Zorg voor inbedding van het project in het Uniebureau, en geef daarbij het projectsecretariaat (bureau) vorm en inhoud. Houdt hierbij rekening met de gewenste sturing over de onderscheiden projecten heen, m.n. voor de uitvoeringsfase.
 5. Herbezin over de rol van de werkgroep ICT, zolang er geen bezetting vanuit de opdrachtgever (de waterschappen) is.
 6. Projectmanagement en sturing zal voor de uitvoeringsfase in hoofdlijnen als volgt vorm kunnen worden gegeven:
 - De opdrachtgever zal het overall projectmanagement verder moeten vormgeven en bezetten, inclusief een projectbureau.
 - HWH zal strikt de rol van opdrachtnemer innemen.
 - Opdrachtgever- en opdrachtnemer kunnen, op alle niveaus, hun verantwoordelijkheid nemen (besluitvorming, communicatie, e.d.).
 - Directe vertegenwoordiging van HWH in de stuurgroep.
 - Sturing van de deelprojecten primair bij de waterschappen beleggen.
 - Overweeg externe inhuur voor kwaliteitsaudits op producten en diensten.

In maart 2008 wordt een plan van aanpak vastgesteld om de voornoemde aanbevelingen uit te voeren.

Nieuwe Waterschapswet en Waterschapsbesluit

Op 29 december 2007 is in het kader van de modernisering van het waterschapsbestel de herziene Waterschapswet in werking getreden. De doelstellingen van de nieuwe wet zijn: versterking van de democratische legitimatie, vergroting van de transparantie en vereenvoudiging. Om de democratische legitimatie van de waterschappen te versterken, heeft de wet belangrijke veranderingen aangebracht in de samenstelling en de wijze van verkiezing van de waterschapsbesturen. De verkiezing van de waterschapsbesturen wordt geregeld in de Waterschapswet en het daarop gebaseerde Waterschapsbesluit.

Sinds de inwerkingtreding van de Waterschapswet in 1992 vindt het stemmen bij de waterschapsverkiezingen in het algemeen plaats per brief. Het briefstemmen is in de nieuwe wet gehandhaafd als hoofdregel (artikel 20, derde lid). De wet kent ook een stemmethode als alternatief voor het stemmen per brief: stemmen met behulp van informatie- en communicatietechnologie (internet). Het aanbieden van de mogelijkheid om te stemmen via internet is in de wet niet verplicht gesteld. Waterschappen zijn verplicht het briefstemmen aan te bieden en kunnen daarnaast ook internetstemmen aanbieden, mits deze stemmethode voldoet aan de eisen die zijn vastgelegd in de artikelen 2.45 en 2.58 van het Waterschapsbesluit. Deze artikelen stellen eisen aan de waarborging van het geheime karakter van de stemming, de betrouwbaarheid en beveiliging tegen inbreuken van de voorziening, de wijze waarop stemopneming en eventuele hertelling kan plaatsvinden, de toegankelijkheid en gebruikersvriendelijkheid, de anonimiteit van de kiezer en het toezicht op het functioneren van de voorziening en het verloop van de stemming. De waterschappen dienen de wijze waarop zij aan deze eisen voldoen in een openbaar protocol vast te leggen.

Artikel 2.45, derde lid, Waterschapsbesluit bepaalt dat bij ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld omtrent de stemvoorzieningen. Daarbij kan de eis worden gesteld dat de stemvoorziening internetstemmen wordt goedgekeurd door een daartoe door onze minister aangewezen instantie. In de Regeling waterschapsverkiezingen 2008 is van deze bevoegdheid gebruik gemaakt. In deze regeling heeft de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat nadere regels gesteld aan het stemmen via internet. Artikel 4, eerste lid, bepaalt dat het gebruik van de methode internetstemmen de instemming van de minister behoeft. En in artikel 7, eerste lid, is geregeld dat de minister zijn

instemming onthoudt indien naar zijn oordeel niet in voldoende mate wordt voldaan aan het bepaalde in de artikelen 2.45, eerste en tweede lid, en 2.58 van het Waterschapsbesluit.

Naast het briefstemmen en de facultatieve mogelijkheid van het internetstemmen, bestaat ook de mogelijkheid voor kiesgerechtigden om het stembiljet in een stembus te deponeren. Artikel 2.54, derde lid, Waterschapsbesluit verplicht de waterschappen tijdens kantooruren in het kantoor van het waterschap een stembus geplaatst te hebben.

Bij de verkiezing van de ingezetenen is het personenstelsel vervangen door een lijstenstelsel. Iedere groep die op een of andere wijze een belang heeft bij de taakuitoefening van het waterschap kan aan de verkiezing meedoen. Het stembureau van het waterschap dient dit te beoordelen.



3 Opkomst

Naast de in het Koepelplan genoemde doelen, is het tevens de bedoeling geweest, indirect, als een positief bedoeld neveneffect, om de opkomst te verbeteren. De waterschappen hebben hiermee willen voldoen aan de wens van het parlement die bij de behandeling van de Wet modernisering waterschapsbestel sterk aandrang op het verbeteren van de opkomstpercentages. Naast een publiciteitscampagne werd hierbij vooral gedacht aan het internetstemmen, omdat gebleken was dat verkiezingen daarmee toegankelijker worden. Uit stukken voor de ledenvergadering van de UvW bij de totstandkoming van de reikwijdte van de landelijke samenwerking en het Koepelplan blijkt dat het effect van opkomstbevordering door de modernisering wel werd verwacht.

Het opkomstpercentage in 2008

Er zijn voor de verkiezingen verwachtingen uitgesproken van een opkomst tussen 30% (UvW) en 40% (Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat). Het uiteindelijke gemiddelde opkomstpercentage berekend, volgens het gemiddelde van het totaal aantal verstrekte stembiljetten en de uiteindelijk uitgebrachte stemmen bij deze landelijke waterschapsverkiezingen, was 22,68.

De projectleiding heeft een opkomst percentage van gemiddeld 24 berekend, namelijk het gemiddelde over de afzonderlijke verkiezingen, omdat het 26 onafhankelijke verkiezingen waren. Bij gemeenteraadsverkiezingen wordt de landelijke gemiddelde opkomst berekend door alle stemmen bij elkaar op te tellen en te delen door het aantal stemgerechtigden.

Er zijn per waterschap grote verschillen te zien:

Opkomst Waterschapsverkiezingen 2008.

Naam Waterschap	verstreckte stembiljetten	opkomst	opkomst percentage
Hoogheemraadschap van Rijnland	952892	215223	22,59%
Waterschap de Dommel	672151	128173	19,07%
Hoogheemraadschap AGV	944633	172187	18,23%
Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden	597591	128099	21,44%
Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier	865367	196523	22,71%
Hoogheemraadschap van Delfland	859287	168669	19,63%
Hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard	455541	94436	20,73%
Waterschap Aa en Maas	572666	125607	21,93%
Waterschap Brabantse Delta	632537	135617	21,44%
Waterschap Groot Salland	290639	74609	25,67%
Waterschap Hollandse Delta	652005	136267	20,90%
Waterschap Hunze en Aa's	334231	79080	23,66%
Waterschap Noorderzijlvest	271893	69556	25,58%
Waterschap Peel en Maasvallei	316597	81306	25,68%
Waterschap Reest en Wieden	167772	49280	29,37%
Waterschap Regge en Dinkel	469919	101655	21,63%
Waterschap Rijn en IJssel	485082	119148	24,56%
Waterschap Rivierenland	746871	173034	23,17%
Waterschap Roer en Overmaas	593816	140170	23,60%
Waterschap Vallei en Eem	483013	119549	24,75%
Waterschap Velt en Vecht	155974	39745	25,48%
Waterschap Veluwe	339292	86210	25,41%
Waterschap Zeeuwse Eilanden	214586	66548	31,01%
Waterschap Zeeuws-Vlaanderen	86315	30927	35,83%
Waterschap Zuiderzeeland	284136	64530	22,71%
Wetterskip Fryslân	507704	141398	27,85%

De opkomst bij sommige waterschappen is gestegen en bij andere gedaald. De opkomst is ten opzichte van 2004 ongeveer binnen dezelfde marges gebleven (grootweg tussen de 20 en 30%). De opkomst bij de Zeeuwse waterschappen is teruggelopen, maar is nog steeds hoger dan bij de andere waterschappen⁴. Door Zeeland werd voorafgaand aan de verkiezingen reeds gemeld dat het hoge percentage van ruim 40% uit 2004, behaald in de combinatie van stemmen met de gemeenteraadsverkiezingen, niet zou worden gehaald.

4) Gebaseerd op onderzoek door Research voor Beleid

Wie stemmen er?

Uit het kiezersonderzoek blijkt het volgende:

- Onder degenen die gestemd hebben, is de groep 55+-ers duidelijk oververtegenwoordigd.
- Er is een lichte oververtegenwoordiging van mannen ten opzichte van de vrouwelijke stemgerechtigden.
- In de (zeer)sterk stedelijke gebieden zegt 37% gestemd te hebben, in de weinig stedelijke gebieden wordt het meest gestemd: 44%⁵.
- 56% geeft aan voor de eerste keer te stemmen, 34% van de respondenten heeft al eerder voor de waterschapsverkiezingen gestemd.
- Veruit de meeste mensen die niet stemmen geven als reden aan, dat zij de waterschapsverkiezingen niet belangrijk vinden of omdat zij uit meer principiële overwegingen niet willen stemmen. Vooral de jongeren tot 34 jaar geven aan geen belangstelling te hebben (50%). De 55+-ers zijn oververtegenwoordigd onder de groep die vindt dat er geen verkiezingen gehouden moeten worden voor waterschappen: 34%.
- De wijze waarop gestemd wordt is vrijwel geen reden geweest om niet te gaan stemmen.
- 43% van de niet-stemmers geeft aan bij internetstemmen wel te overwegen om te gaan stemmen, met name (48%) de groep jongeren tot 34 jaar. Van de 55+-ers is dit 36%. Ook de groep niet-stemmers uit 'geen belangstelling' geeft aan, dat zij waarschijnlijk wel gestemd zouden hebben als dat via internet had gekund.
- Weinig respondenten vonden het briefstemmen ingewikkeld; de meesten zien de voordelen. Opvallend is dat de groep tot 34 jaar meer dan gemiddeld aangeeft dat het praktisch is dat je niet naar het stembureau hoeft (71%).
- Driekwart van de stemmers heeft zelf geen problemen ondervonden met het stembiljet. Waar dat wel het geval was, is dat deels te wijten aan het moeten invullen van het geboortjaar, deels aan het vinden van de kandidaten bij de lijsten. De verwisseling van biljetten speelde vrijwel geen rol.
- Voor de niet-stemmers is de complexiteit van het briefstemmen nauwelijks van invloed geweest (scores van 1 tot 3%).

5) CBS-indeling met aantal adressen per km², bijlage 2

Waardering van de opkomst

Heeft de samenwerking opgeleverd qua opkomst wat de waterschappen ervan hadden verwacht?⁶

Waardering opkomst.

Rapportcijfer	Vz	Secr/Dir	Proj leider	Comm Adv	DB-lid	AB-lid herk	AB-lid nieuw	Lijsttr nv
De opkomst	4,7	4,0	4,4	4,3	3,1	3,3	3,1	2,3

Uit de tabel blijkt dat de waterschappen zeer ontevreden zijn over hetgeen de samenwerking heeft opgeleverd ten aanzien van de opkomst. De verwachtingen waren bij velen hoog gespannen. Zo herhaalt de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat in haar brief van 30 juni 2008⁷ aan de Tweede Kamer dat de aanpassing van de Waterschapswet vooral gericht was op het vergroten van de opkomst bij de verkiezingen, teneinde de democratische legitimiteit van het waterschapsbestuur te versterken. De verwachting met het aanbieden van internetstemmen is bovendien de drempel voor kiezers te verlagen en de opkomst te vergroten.

In het gesprek op 19 augustus 2008 van de voorzitter van de SLV en de projectleider met de Staatssecretaris wordt ook gezegd dat de opkomst hoger zou kunnen zijn dan bij voorgaande verkiezingen door:

- het werken met lijsten, vaak met een landelijk gezicht;

- voor alle waterschappen tegelijk;
- de landelijke campagne die de bekendheid vergroot.

In verband hiermee en het niet doorgaan van internetstemmen bleek de Staatssecretaris bereid de kosten te dragen voor een landelijke abri-campagne ad € 600.000 die de bekendheid van de waterschapsverkiezingen verder kon vergroten.

6) De internetenquête is voorgelegd aan: de voorzitter van ieder waterschap, secretaris-directeur, projectleider verkiezingen, communicatieadviseur als de *direct betrokkenen* en aan de meer *indirect betrokkenen*: DB-leden van ieder waterschap, AB-leden (zowel herkozen als nieuw gekozen) en de niet verkozen lijsttrekkers. En in de tabellen is onderscheid gemaakt tussen enerzijds de direct betrokkenen (links van het midden van de tabel) en de indirect betrokkenen (rechts van het midden van de tabel).

7) VenW/DGW 2008/1072.



4 De wijze van stemmen

Twee waterschappen hebben reeds eerder succesvol verkiezingen gehouden via briefstemmen in combinatie met internetstemmen. Dit succes leidt ertoe, dat de waterschappen zich willen profileren als een moderne overheid door deze innovatieve vorm van stemmen bij de verkiezingen in 2008 voor het gehele land aan te bieden.

Stemmen met behulp van internet

Aanleiding

Op 28 oktober 2005 besloot de ledenvergadering dat alle waterschappen naast schriftelijk stemmen ook stemmen via internet zullen aanbieden. In 2004 hadden het Hoogheemraadschap van Rijnland en Waterschap De Dommel voor het eerst stemmen via internet beproefd met het systeem RIES. RIES is de afkorting van: Rijnland Internet Election System, de software om de datastromen aan te sturen. De resultaten daarvan waren positief. Uit de evaluatie bleek dat de gebruiksvriendelijkheid en duidelijkheid positief scoorden, evenals anonimiteit, betrouwbaarheid en veiligheid. Rond 30% van de stemmers had dat via internet gedaan.

In 2005 kenden de Verenigde Naties het Hoogheemraadschap van Rijnland de Public Service Award toe voor de ontwikkeling van RIES. De VN roemden het initiatief en stelden het tot voorbeeld aan andere overheden. Volgens de VN heeft het Hoogheemraadschap 'de transparantie en verantwoordingsplicht van de publieke sector verbeterd'. De prijs die Rijnland ontving was een onderdeel van de jaarlijkse United Nations Public Service Day, waarop de VN organisaties en overheden aanmoedigen om innovatieve projecten te ontwikkelen. RIES ontving in 2005 het Europese kwaliteitslabel Good Practice EU en werd daarmee erkend als goed voorbeeld voor andere overheden. Bovendien werd het systeem genomineerd voor de EU Award voor eGovernment.

In 2006 is in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) RIES in aangepaste vorm gebruikt om stemgerechtigden in het buitenland via dit stelsysteem aan de verkiezingen te laten deelnemen.

Wetgeving

In het ontwerp van de nieuwe Waterschapswet van 20 juni 2006 wordt het stemmen per brief als uitgangspunt genomen, maar wordt expliciet de mogelijkheid geopend voor de waterschappen om naast het stemmen per brief ook het internetstemmen aan te bieden. In de Memorie van Toelichting⁸ stellen de verantwoordelijke bewindspersonen dat het gaat om een nieuwe techniek, waarmee bij de verkiezingen in 2004 door het Hoogheemraadschap van Rijnland en het Waterschap De Dommel is geëxperimenteerd. De ervaringen zijn zeer positief. De kiezers hebben het systeem als gebruiksvriendelijk ervaren. Gesteld wordt dat het internetstemmen voldoet aan de waarborgen die aan een verkiezing worden gesteld, zoals stemgeheim, integriteit, nauwkeurigheid, betrouwbaarheid, transparantie en controleerbaarheid. Bovendien leidt deze methode tot een besparing op verwerkings- en portokosten voor de waterschappen. Het kabinet stelde dat het, mede met het oog op een gezamenlijke landelijke publiciteitscampagne rond de verkiezingen, zou zijn toe te juichen als alle waterschappen beide mogelijkheden (briefstemmen én internetstemmen) gaan aanbieden.

Tijdens de schriftelijke behandeling van het wetsontwerp zet alleen de SGP-fractie vraagtekens bij de betrouwbaarheid van het internetstemmen. Deze fractie vraagt zich af of de tijd wel rijp is voor het stemmen via internet. In de Nota naar aanleiding van het verslag⁹ schrijft de Minister de zorgen van de SGP-fractie over het internetstemmen niet te delen. Na de geslaagde proef hiermee in 2004 is het systeem verder verfijnd. Het is van een dermate grote betrouwbaarheid en gebruikersvriendelijkheid, dat het tweemaal met een internationale prijs bekroond is. Volgens de Minister is het internetstemmen een volwaardig en veilig alternatief voor de stemprocedure per post.

Advies van de Kiesraad

Op 3 juli 2007 brengt de Kiesraad op haar verzoek advies uit over het Waterschapsbesluit aan de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat¹⁰. De Kiesraad was eerder niet gevraagd om advies uit te brengen over de wijziging van de Waterschapswet en memoreert dat op sommige punten het advies ook keuzes zal raken die in de wet zijn vastgelegd. De raad meent dat zijn inbreng van belang kan zijn bij de wijzigingswet die de Staatssecretaris aan de Eerste Kamer had toegezegd bij de

8) TK 2005-2006, 30601, nr. 3

9) Brief van 3 juli 2007, kenmerk 2007-0000231889

10) TK 2006-2007, 30601, nr. 6

behandeling van het wetsvoorstel. De raad behandelt in zijn advies een aantal onderwerpen, zoals de aansluiting bij de Kieswet, de eis van rechtspersoonlijkheid en aantoonbaar belang voor deelname (passief kiesrecht) en registratie van groeperingen, de kandidaatstellingsprocedure, de stemprocedure en kiesgerechtigheid.

De Kiesraad gaat in dit advies ook in op het internetstemmen.

De Kiesraad is van mening dat de motivering van de landelijke permanente invoering van het stemmen per internet mager is. Het enkele feit dat er bij de vorige verkiezingen bij enkele waterschappen succesvol is gestemd met internetstemmen is volgens de Kiesraad een smalle basis voor de keuze om nu over te gaan tot permanente invoering van dit systeem voor alle waterschappen. De Kiesraad vraagt zich af waarom niet gekozen is voor het opnemen van een horizonbepaling in de regeling of voor een aantal bepalingen met een experimenteel karakter.

De Kiesraad plaatst nog enkele vraagtekens bij het gebruik van het RIES systeem op landelijke schaal. Het gebruikte systeem zou (nog) niet geschikt zijn voor gebruik bij algemene verkiezingen. Daarnaast adviseert de Kiesraad om in het besluit een goedkeuringsprocedure op te nemen voor het internetstemmen. Op deze wijze wordt gegarandeerd dat de eisen die aan de ICT inzet bij verkiezingen worden gesteld op landelijk niveau zijn vastgelegd en dat niet per waterschap deze eisen kunnen verschillen. De Kiesraad vindt verder dat BZK een formele rol in het goedkeuringsproces moet krijgen.

Rapport van de Commissie Korthals Altes

Eind september 2007 verschijnt het rapport 'Stemmen met vertrouwen' van de commissie Korthals Altes. Dit advies is uitgebracht op verzoek van de Staatssecretaris van BZK en heeft betrekking op de verkiezingen die onder de Kieswet vallen. Hoewel het rapport niet gaat over de waterschapsverkiezingen, hebben de aanbevelingen vanwege hun algemene geldigheid ook gevolgen gehad voor de waterschapsverkiezingen en dan met name voor het internetstemmen. In het rapport wordt een achttal waarborgen voor het verkiezingsproces gedefinieerd: transparantie, controleerbaarheid, integriteit, kiesgerechtigheid, stemvrijheid, uniciteit en toegankelijkheid.

De commissie stelt dat geen enkele vorm van stemmen absoluut aan alle waarborgen voldoet. Het gaat uiteindelijk om het vinden van een balans tussen de waarborgen. Daarbij spelen ook de uitvoerbaarheid en de kosten, alsmede de flexibiliteit die het verkiezingsproces moet hebben om te kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen, een rol.

Op basis van de uitkomst van de weging van de waarborgen concludeert de commissie dat stemmen in een stemlokaal de hoofdvorm van stemmen in Nederland moet zijn. Bij andere vormen van stemmen, zoals internet-, telefoon- en briefstemmen, wordt in mindere mate aan de waarborgen voldaan. Deze vormen van stemmen worden daarom in algemene zin niet aanbevolen.

Reactie van de Staatssecretaris

Op 19 december 2007 verschijnt de brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, waarin ze ingaat op de gevolgen van het rapport van de commissie Korthals Altes voor de waterschapsverkiezingen.¹¹ Wat betreft het internetstemmen kondigt de Staatssecretaris aan dat ze vanuit het oogpunt van zorgvuldige besluitvorming voornemens is een deskundige en onafhankelijke instantie te vragen haar op basis van alle reeds uitgevoerde onderzoeken een oordeel te geven over de betrouwbaarheid van de stemvoorziening.

30 januari 2008 is een Algemeen Overleg met de Tweede Kamer over de inrichting van het verkiezingsproces, waarin ook is gesproken over het internetstemmen bij de waterschapsverkiezingen in 2008. Dit is de eerste keer dat de Vaste Commissie van BZK zich uitsprekt over de nieuwe Waterschapswet. Verschillende fracties uit in dit overleg hun zorgen over de veiligheid en de betrouwbaarheid van het systeem van internetstemmen. Zij verzoeken in dit verband de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat om een goedkeuringsprocedure voor het internetstemmen bij de waterschapsverkiezingen.

In de brief van 27 maart 2008¹² zegt de Staatssecretaris de Tweede Kamer toe dat zij het verzoek van de Tweede Kamer wil honoreren. In de brief wordt de ministeriële regeling aangekondigd die deze goedkeuringsprocedure bevat. Op 15 mei 2008 wordt deze Regeling waterschapsverkiezingen 2008¹³ vastgesteld. Daarin staat de eis van openbaarmaking van de broncode van RIES en van de applicaties op internet, waaronder het referentiebestand van alle uit te brengen stemmen (in het algemeen aangehaald als: open source maken). De functie hiervan is het internetstemsysteem transparant en controleerbaar te maken. De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat geeft het bedrijf Fox-IT te Delft opdracht te onderzoeken of RIES voldoet aan de eisen, opdat zij goedkeuring kan verlenen.

11) TK 2007-2008, 31 142, nr. 8

12) TK 2007-2008, 31 142, nr. 9

13) CEND/HDJZ - 2008/587 sector WAT

Ontwikkeling van RIES door HWH

Opschaling naar landelijke verkiezingen maakte het noodzakelijk RIES als internetsysteem door te ontwikkelen. Het systeem- en architectuurteam bestond al sinds juni 2003 en is feitelijk doorgegaan na de verkiezingen in 2004. HWH heeft toen de aansturing overgenomen van het Hoogheemraadschap van Rijnland.

Na het Ambtelijk Overleg van de Tweede Kamer op 30 januari 2008 en vooruitlopend op de vaststelling van de ministeriële Regeling waterschapsverkiezingen 2008, zijn in het voorjaar van 2008 onderhandelingen gevoerd met de eigenaren om het internetsysteem aan te kopen. Dit was noodzakelijk om te kunnen voldoen aan de eis RIES open source te maken. De doorontwikkeling van RIES was nog niet voltooid toen HWH het Eindhoven Institute of Systems and Information (Eipsi) en de Staatssecretaris het bedrijf Fox-IT te Delft de opdracht gaven het gebruikte stelsysteem te beoordelen. De beoordeling vond plaats in een testomgeving, tijdens een ketentest.

Zorgen

In de aanloop naar het Algemeen Overleg in de Tweede Kamer op 2 juli 2008, waren de resultaten van het Eipsi-onderzoek van 24 juni 2008 openbaar gemaakt. Uit het onderzoek bleek dat het RIES-systeem voor het stemmen per internet “mogelijk ook gevaarlijke manieren kent voor het manipuleren van verkiezingen die in principe op grote schaal toepasbaar zijn”.

De SLV is in deze fase van mening dat het voorbereiden van internetstemmen door moest gaan, omdat de bevindingen van Eipsi in de productieomgeving zouden worden opgelost.

Afwijzend standpunt van de Staatssecretaris

Op 30 juni 2008¹⁴ spreekt de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat in een brief aan de Tweede Kamer een negatief oordeel uit over het stemmen per internet. De Staatssecretaris deelt aan de Tweede Kamer mee dat op grond van wat ze nu weet het haar stellige overtuiging is, dat ze een negatief besluit zal moeten nemen over het aanbieden van internetstemmen bij de waterschapsverkiezingen. Zij baseert zich hierbij op de uitkomsten van het onderzoek van Eipsi. De Staatssecretaris kwalificeert de conclusies in het rapport als erg zorgelijk. In het Algemeen Overleg op 2 juli 2008 blijkt de Tweede Kamer de opstelling van de Staatssecretaris volledig te delen.

14) TK 2007-2008, 31 142, nr. 11

Stoppen met internet?

In de aanloop naar het Algemeen Overleg van de Tweede Kamer op 2 juli 2008 is er contact met leden van de Tweede Kamer door onder andere de voorzitter van de SLV en daarbij wordt opgemerkt dat er partijen zijn die geen voorstander zijn van internetstemmen.

Kamerleden blijken het vreemd te vinden als voor waterschappen een ander regime geldt dan voor andere overheden.

Tijdens het Algemeen Overleg is er brede steun voor het niet toestaan van internet. De aanwezige leden van de Tweede Kamer zijn er een voorstander van om in de toekomst alle verkiezingen onder het regime van de Kieswet te brengen.

Nog diezelfde dag wordt een informatieve brief met de actuele stand van zaken, ondertekend door de voorzitter van de UvW, aan de voorzitters van de waterschappen gezonden.

Negatief advies

Fox-IT komt in haar rapport van 12 augustus 2008 tot de conclusie dat RIES niet veilig is. Kwaadwilligen hebben diverse mogelijkheden om de uitslag te beïnvloeden, het verkiezingsproces te saboteren en/of termijn te herleiden wie op wie heeft gestemd. De onderzoekers van Fox-IT bleken in staat met het referentiebestand extra stemmen uit te brengen.

Voor HWH was dit bijzonder omdat Eipsi – net als voorgaande wetenschappelijke onderzoeken - de mogelijkheid van frauderen met het referentiebestand niet had onderkend. Volgens HWH was RIES door Eipsi al eerder beoordeeld en voldoende geschikt gevonden voor het gebruik bij waterschapsverkiezingen.

In 2008 geen internetstemmen

Het negatieve advies van Fox-IT is aanleiding voor de UvW om tot de conclusie te komen dat het op dit moment onverantwoord is om de internetstemvoorziening voor de waterschapsverkiezingen 2008 in te zetten. De voorzitter van de SLV bevestigt dit in de brief van 19 augustus 2008.

De brief wordt diezelfde dag mondeling toegelicht door de voorzitter van de SLV en de projectleider in een overleg met de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. Er wordt geconstateerd dat bij het overgrote deel van de Tweede Kamer grote weerzin is tegen internetstemmen.

In de brief van 4 september 2008¹⁵ deelt de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat de Tweede Kamer mee dat het stemmen via internet bij de

15) TK 31142, nr. 12

waterschapsverkiezingen in 2008 definitief geen doorgang zal vinden en zij verwijst daarbij naar de brief van de UvW van 19 augustus 2008.

Zouden de kiezers wel gestemd hebben als het via internet had gekund?

Onderzocht is in hoeverre internetstemmen een effect zou hebben gehad op de opkomst. Hierna volgen de bevindingen op dit punt uit het kiezersonderzoek.

Eerst is onderzocht wat de redenen zijn om niet te stemmen. De wijze waarop wordt gestemd, wordt vrijwel niet genoemd als reden om niet te gaan stemmen. Andere redenen om niet te stemmen zijn: onvoldoende informatie, geen interesse, te weinig verschil tussen kandidaten, de verkiezingen zouden niet politiek zijn, geen stemformulier gezien, vragen rond stemgeheim.

Vervolgens is bekeken of men wel zou hebben gestemd als er per internet gestemd had mogen worden.

Als u per internet had kunnen stemmen, had u dan wel gestemd?

- 8% zeker wel
- 35% waarschijnlijk wel
- 38% waarschijnlijk niet
- 19% zeker niet

43% van de niet-stemmers zegt dan wel te overwegen te gaan stemmen. Vooral de jongeren tot 34 jaar overwegen dat (48%); van de 55+-ers is dat 36%. Zoals te verwachten was, is de neiging alsnog te gaan stemmen het minst groot in de groep die niet stemde uit principiële overwegingen (16% zeker of waarschijnlijk wel).

Van degenen die aangeven niet te stemmen om dat hij/zij 'geen belangstelling' heeft, zegt 33% dat zij zeker of waarschijnlijk wel gestemd zouden hebben als dat via internet had gekund.

Voorkeuren van niet-stemmers over de manier van stemmen

De voorkeur voor de mogelijkheid van internetstemmen wordt bevestigd door de vraag naar de favoriete wijze van stemmen. Hier is uitsluitend via internet stemmen niet als optie opgenomen, omdat dit wettelijk niet toegestaan is.

Wat zou uw voorkeur hebben voor de manier van stemmen?

- 1% zoals nu per brief
- 57% naar keuze via internet of per brief
- 1% in het stemhokje alleen voor waterschapsverkiezingen
- 16% in het stemhokje tegelijk met andere verkiezingen
- 25% geen van deze

Een ruime meerderheid heeft een voorkeur voor de keuze tussen brief en internet (tot 34 jaar: 63%, 55+-ers: 46%). Wat geheel niet op steun kan rekenen is een aparte stembusgang voor de waterschapsverkiezingen of herhaling van het briefstemmen als enige mogelijkheid.

Naast de kiezers hebben ook de waterschappen zelf een mening over de afgelopen verkiezingen per brief. Gevraagd is om een rapportcijfer te geven over de gehanteerde methode van het briefstemmen. Dit oordeel betreft dus alleen de verkiezingen in 2008.

Waardering briefstemmen in 2008.

Rapportcijfer	VZ	Secr/Dir	Proj leider	Comm adv	DB-lid	AB-lid herk	AB-lid nieuw	Lijsttr nv
De methode van briefstemmen	3,2	3,6	5,0	3,8	2,9	3,1	3,0	2,4

Ook al heeft de keuze tussen brief- en internetstemmen de voorkeur van de niet-stemmers, toch is hen ook gevraagd wat zij zouden doen als waterschapsverkiezingen in het stemhokje zouden plaatsvinden, samen met andere verkiezingen.

Als de waterschapsverkiezingen gelijk met andere verkiezingen zouden plaats vinden, en dus in het stemhokje, zou u dan in de toekomst wel gaan stemmen?

- 14% zeker wel,
- 48% waarschijnlijk wel
- 27% waarschijnlijk niet
- 11% zeker niet

Degenen die niet stemden, omdat zij geen belangstelling hadden, zeggen voor 47 % zeker of waarschijnlijk wel te gaan stemmen als de verkiezingen gecombineerd worden. Van de niet-stemmers om principiële redenen is dat 40%.

Ook hier geven de jongeren in sterkere mate aan te overwegen om wel te gaan stemmen als de verkiezingen gecombineerd worden.

Interessant is om de uitkomsten van deze vraag te leggen naast de uitkomsten van de vraag wat mensen gedaan zouden hebben als ze deze keer via internet hadden kunnen stemmen. Meer niet-stemmers (72%) geven aan in de toekomst (wellicht) wel te gaan stemmen als de verkiezingen gecombineerd worden met andere verkiezingen in het stemhokje, dan als ze nu per internet hadden kunnen stemmen (43%).

Ervaringen met de wijze van stemmen volgens de stemmers

Aan degenen die aangeven wel gestemd te hebben, is een aantal vragen voorgelegd over de ervaringen met het briefstemmen.

Hoe vond u het om per brief te stemmen?

(meerdere antwoorden mogelijk)

- 66% praktisch dat je niet naar het stembureau hoeft
- 42% makkelijk in te vullen
- 5% ingewikkeld
- 8% anders, namelijk...

Weinig respondenten vonden het briefstemmen ingewikkeld; de meesten zien er voordelen van in. Opvallend is dat de groep tot 34 jaar meer dan gemiddeld aangeeft dat het praktisch is dat je niet naar het stembureau hoeft (71 %).

Als 'anders' is vaak genoemd dat men niet wist om te gaan met de verwisseling van biljetten binnen één gezin.

Om te toetsen hoe het invullen van het stembiljet in de praktijk werkte, is gevraagd of men zelf problemen heeft ondervonden.

Heeft u zelf problemen ervaren bij het stemmen per brief?

(meerdere antwoorden mogelijk)

- 76% Nee
- 9% Ja, ik begreep het invullen van het geboortejaar niet
- 9% Ja, ik vond het lastig de kandidaten bij de lijsten te vinden
- 3% Ja, ik heb de biljetten verwisseld
- 2 % Ja, ik vond de sluitingsdatum onduidelijk
- 4% Ja, anders, namelijk...

Driekwart van de stemmers heeft zelf geen problemen ondervonden.

Waar dat wel het geval was, is dat deels te wijten aan het moeten invullen van het geboortejaar, deels aan het vinden van de kandidaten bij de lijsten. De verwisseling van biljetten speelde vrijwel geen rol. Bij deze vraag is een lichte oververtegenwoordiging van ouderen te

zien bij degenen die problemen hebben ondervonden. 72% van de 55+-ers heeft geen problemen ondervonden, tegenover 80% van de 18 tot 34 jarigen. Bij 'anders' worden zaken genoemd als het verwisselen van biljetten en geeft men aan niet zeker te weten of men wel een geldige stem heeft uitgebracht.

Voorkeuren van stemmers over de manier van stemmen

Wat zou uw voorkeur hebben voor de manier van stemmen?

- 19% zoals nu per brief
- 54% naar keuze via internet of per brief
- 1% in het stemhokje alleen voor waterschapsverkiezingen
- 17% in het stemhokje tegelijk met andere verkiezingen
- 9% maakt niet uit/ geen voorkeur

Evenals bij de niet-stemmers gaat de voorkeur uit naar de combinatie van internetstemmen en briefstemmen. Ook hier is de aparte gang naar de stembus geen aantrekkelijke optie.

Gevraagd naar het stemgedrag als de verkiezingen toch in het stembureau gelijk met andere verkiezingen zouden plaatsvinden, dan komt vrijwel iedere stemmer (waarschijnlijk) weer.

Als de waterschapsverkiezingen gelijk met andere verkiezingen zouden plaats vinden, dus in het stemhokje, zou u dan in de toekomst weer gaan stemmen?

- 62% zeker wel
- 33% waarschijnlijk wel
- 5% waarschijnlijk niet
- 1% zeker niet

Deze wijze van stemmen zal dus waarschijnlijk weinig stemmers kosten. Bij de niet-stemmers hebben we gezien dat er meer mensen overwegen dan wel te gaan stemmen.



5 Samenwerking

Is de samenwerking succesvol geweest?

In het kader van de evaluatie van de waterschapsverkiezingen 2008 is aan de geïnterviewden gevraagd om in volgorde van belangrijkheid aan te geven wat de meerwaarde van samenwerking is. Daarnaast is gevraagd op welke terreinen de samenwerking daadwerkelijk tot meerwaarde heeft geleid, ook in relatie tot een aantal concrete producten. Tenslotte is gevraagd naar het verloop van de samenwerking en wat er uiteindelijk is bereikt.

Een van de belangrijkste doelstellingen uit het Koepelplan was een succesvolle samenwerking, waaruit ook de meerwaarde zou blijken. Hoe hebben de waterschappen dit ervaren? Uit het onderzoek komen de volgende resultaten.

Waardering samenwerking.

Rapportcijfer	Vz	Secr/Dir	Proj leider	Comm Adv	DB-lid	AB-lid herk	AB-lid nieuw	Lijsttr nv
De samenwerking in zijn geheel genomen	6,6	6,2	6,9	6,1	5,8	5,5	5,7	5,9
De voor uw waterschap bereikte resultaten	5,7	5,5	6,5	5,9	5,3	5,1	5,2	3,8
De totaal bereikte resultaten	5,2	5,2	6,2	5,1	4,7	4,9	4,8	4,7

De samenwerking wordt over het geheel genomen als voldoende ervaren. Door de projectleiders en de voorzitters wordt de samenwerking het meest positief gewaardeerd. Over het geheel genomen worden de resultaten van de samenwerking voor het eigen waterschap iets positiever gewaardeerd dan overall gezien en de ambtelijke waardering is hoger dan 'politiek-bestuurlijk'. De totaal bereikte resultaten worden als onvoldoende beschouwd.

In het Koepelplan van mei 2006 worden verschillende motieven genoemd om samen te werken. Interessant is om te weten hoe men daar achteraf op terugkijkt en of andere doelen een rol zijn gaan spelen. Een aantal opties is aan de ondervraagden voorgelegd met de vraag deze in volgorde van belangrijkheid te zetten.

Volgorde van belangrijkheid reden van samenwerken.

Prioriteit		
1	43 %	Opkomstbevordering
2	18 %	Rechtsgeldige en zorgvuldige uitvoering
3	15 %	Kostenbesparing
4	13 %	Imagoverbetering
5	5 %	Kennis delen
6	3%	Samenwerking met andere waterschappen een impuls geven
7	3 %	Anders, nl....

Als veruit het belangrijkste wordt de opkomstbevordering genoemd, gevolgd door de rechtsgeldige en zorgvuldige uitvoering. Alle groepen respondenten zetten opkomstbevordering op nummer 1. De rechtsgeldigheid staat voor de meeste groepen op 2. Alleen de niet-verkozen lijsttrekkers en de herkozen AB leden zetten kostenbesparing op 2; de voorzitters zetten daar imagoverbetering.

Bij 'Anders' wordt genoemd: het mogelijk maken van internetstemmen en de eenduidigheid naar de kiezer. Ook geven diverse respondenten daar aan dat zij niet op de hoogte zijn van de reden tot samenwerken.

Behaalde resultaten

Wat is er nu uiteindelijk bereikt door de samenwerking? De respondenten is gevraagd hun waardering te geven over de resultaten.

Gerangschikt in volgorde van gemiddelde tevredenheid.

Resultaten Rapportcijfer	Doel*)	VZ	Secr/Dir	Proj leider	Comm adv	DB-lid	AB-lid herk	AB-lid nieuw	Lijsttr nv
Publieksvoorlichting door uw waterschap		7,7	6,6	7,0	7,2	6,5	6,2	6,0	6,5
De landelijke camp NLMW		6,5	5,5	6,0	6,4	6,0	5,8	5,7	6,1
Kennisdelen	5	6,3	6,2	7,1	6,9	5,7	5,6	5,5	5,6
Samenwerking	6	6,3	6,0	6,9	6,3	5,6	5,7	5,4	5,6
Landelijke publieksvoorlichting door de Unie		5,9	5,2	5,8	6,3	5,2	5,2	5,3	6,3
Kostenbesparing	3	5,4	5,7	6,0	5,8	5,5	5,3	5,0	4,5
Schaalvoordeel		5,5	5,8	6,6	6,6	5,3	5,1	5,0	4,9
Ondersteuning vanuit het landelijk project		5,9	5,5	7,1	6,0	4,8	4,6	4,9	4,2
Verloop verkiezingen **)	2	5,2	4,9	6,7	5,5	4,1	4,2	4,2	4,5
Imagoverbetering	4	5,0	4,6	4,5	4,8	3,6	3,8	3,9	4,2
Opkomst	1	4,4	3,8	4,6	4,4	3,0	3,2	3,3	2,7

*) prioriteit bij verwachtingen van de samenwerking

**) 2e prioriteit was: rechtsgeldige en zorgvuldige uitvoering

Waardering

- Over het algemeen is de waardering voor de resultaten niet erg hoog. Wel scoort ook hier de voorlichting het hoogst: zowel de activiteiten van het eigen waterschap als de 'campagne Nederland leeft met water'. De voorlichting door de Unie blijft daarbij wat achter.
- Het patroon van hogere waardering door de ambtshalve betrokkenen zet zich ook hier voort.
- Het aspect dat achteraf de meeste prioriteit heeft voor de respondenten, de verwachte opkomst, scoort bij alle groepen dramatisch laag ten opzichte van de eigen individuele verwachting.
- Ook de imagoverbetering scoort sterk onvoldoende. Het hele traject heeft in de ogen van de respondenten niet bijgedragen aan een beter imago van waterschappen.

Concrete producten

Om de doelen en meerwaarde van de samenwerking te bereiken zijn ook tal van concrete producten geleverd door de Unie. In het Koepelplan is een opsomming gegeven van de beoogde gezamenlijke producten. Gevraagd is naar een rapportcijfer voor deze producten. De waardering van de meer ‘publieke’ producten komt aan de orde in paragraaf 7.3.

Gerangschikt op volgorde van waardering.

Product	Rapportcijfer
Eén contract voor postbezorging	7,7
Modellen	7,4
Formulieren	7,4
Handleiding waterschapsverkiezingen*	7,4
Tijdschema voor het hele verkiezingsproces	7,4
Centrale aanbesteding voor drukken, printen, converteren en responsverwerking	7,4
Aanbestedingsdocumenten	7,1
ICT-gerelateerde zaken, zoals de kandidaatstellingsprocedure, GBA-bestanden, standaardisering van stemming en stemopneming	7,0
Coördinatie aanlevering databestanden, productie stembescheiden, respons-verwerking en stemopneming	6,5

*bedoeld is het handboek AO

De projectleiders zijn over het algemeen tevreden over de geleverde producten. De laagste waardering wordt gegeven aan de coördinatie van aanlevering databestanden, productie stembescheiden, responsverwerking en stemopneming.

Centraal - decentraal

Voor het eerst zijn ten behoeve van de waterschapsverkiezingen verantwoordelijkheden overgedragen en taken verdeeld. In 2008 worden Uniebestuur, directie Uniebureau en projectleider volledig verantwoordelijk voor de uitvoering van het centrale deel van het project. Dit is de feitelijke uitvoering, van de verkiezingen door distributie van de stempakketten, de stemopneming, de feitelijke vaststelling van de verkiezingsuitslag, behoudens de registratie, de kandidaatstelling en de formele goedkeuringen ingevolge het Waterschapsbesluit door de stembureaus van de 26 waterschappen.

Algemene waardering

Om een indruk te krijgen van de algemene waardering voor het proces en de samenwerking is gevraagd met een rapportcijfer aan te geven hoe tevreden men is over een aantal aspecten.

Waardering verantwoordelijkheids- en taakverdeling.

Rapportcijfer	Vz	Secr/Dir	Proj leider	Comm Adv	DB-lid	AB-lid herk	AB-lid nieuw	Lijsttr nv
De verantwoordelijkheids- en taakverdeling tussen de Unie en de watersch.	6,2	6,6	6,5	5,9	5,4	5,2	5,6	6,0
De gekozen projectstructuur	6,6	6,6	6,2	6,4	5,4	4,9	5,4	5,2

Uit de waarderingcijfers blijkt dat de verantwoordelijkheidsverdeling en taakverdeling tussen Unie en waterschappen tijdens het verkiezingsproces als gemiddeld voldoende is ervaren. Ook is gevraagd naar de tevredenheid over het verloop van de samenwerking.

Tevredenheid proces van samenwerking.

Ja/Grotendeels tevreden in %	Vz	Secr/Dir	Proj leider	Comm Adv	DB-lid	AB-lid herk	AB-lid nieuw	Lijsttr nv
Ondersteuning door uw eigen waterschap van kandidaten en lijsten	94,4	83,3	80,0	82,4	74,4	75,0	72,5	82,4
Voorlichting en informatie die u kreeg	76,5	77,8	95,8	82,4	65,6	67,9	67,7	76,5
Mogelijkheden betrokken te worden	55,5	66,7	92,0	82,3	53,9	52,2	53,0	82,4
Organisatie	55,6	66,7	84,0	94,1	30,0	30,1	28,2	47,0
Besluitvorming	61,1	44,5	79,2	64,7	31,4	33,1	29,1	47,1

Hier blijkt dat de ambtshalve betrokkenen meer tevreden zijn dan de kandidaten. Dat geldt voor alle aspecten.

Wanneer we naar de waardering van alle groepen kijken, is men zeker tevreden over ondersteuning van de kandidaten door het eigen waterschap. Ook over de voorlichting en informatievoorziening is men ruimschoots tevreden. Dat geldt ook voor de geboden mogelijkheden om betrokken te worden bij het proces. Minder tevreden is men over de besluitvorming. Over de organisatie als geheel zijn de ambtelijk verantwoordelijken het meest tevreden.

Samenvatting uit interviews

Uit de (groeps)interviews komt een beeld naar voren dat breed wordt gedeeld.

- In het algemeen is er tevredenheid over het feit dat de verkiezingen landelijk en in dezelfde periode zijn gehouden en dat de landelijke campagne de bekendheid van de waterschappen flink heeft vergroot.
- Er is echter ook sprake van imagoschade vanwege het verloop van de verkiezingen en in het bijzonder het gebruikte stempakket dat tot gevolg heeft gehad dat relatief veel stemmen (in totaal 9,7%) ongeldig zijn verklaard.
- Aandachtspunten zijn de wijze van aansturing en organisatie van een dergelijk groot en complex project, de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen wat centraal en decentraal gebeurt.
- Er is zowel bij de SLV als bij de waterschappen afstand en te weinig betrokkenheid ervaren. Dit kwam enerzijds tot uitdrukking in het grote verloop in een aantal werkgroepen van waterschappers en anderzijds in wat centralistische trekjes bij de projectorganisatie.
- Projectleiders hebben daarentegen ook het gemak ervaren van de ondersteuning op juridisch gebied.
- De opgetreden vertragingen hebben gezorgd voor miscommunicatie over wat centraal en decentraal zou gebeuren en had verlies aan vertrouwen in de landelijke projectorganisatie tot gevolg.
- Of de samenwerking heeft geleid tot kostenbesparing weten de geïnterviewden in het algemeen niet aan te geven.
- Dat er uiteindelijk rechtsgeldige verkiezingen zijn gehouden, dat wil zeggen dat er na afloop van de verkiezingen geen procedures overgedaan hoefden te worden, stemt velen tot tevredenheid.
- De overheersende mening is dat met internetstemmen landelijke samenwerking vereist is; gaat het om andere kiesvormen dan is men minder overtuigd van de noodzaak van landelijke samenwerking.



6 Kosten

Een van de doelstellingen van de samenwerking is het bereiken van kostenbesparing. Deze besparing wordt in directe zin verwacht door gezamenlijk aan te besteden en zo te komen tot kostenvoordelen en indirect door noodzakelijke werkzaamheden te standaardiseren, gezamenlijk voor te bereiden en uit te voeren en zo te komen tot efficiency. Voor gezamenlijke aanbesteding komen in aanmerking: drukken en printen van de stembescheiden, postbezorging, converteren en responsverwerking van de stembiljetten. Efficiency wordt bereikt door: gezamenlijk modellen en formulieren te ontwerpen en de centrale voorlichting gezamenlijk te organiseren en uit te voeren.

Tegenover deze kostenbesparing en de verwachte efficiency staan de uitgaven voor de centrale projectorganisatie en de centrale ICT-kosten (materiële kosten en personele kosten van HWH). Deze laatste kostensoort heeft deels betrekking op het internetstemmen. Die kosten zijn voor de meeste waterschappen nieuw, omdat die mogelijkheid in 2004 alleen door twee waterschappen was geboden. Voor de verkiezingen in 2008 hebben alle waterschappen gezamenlijk gekozen voor deze extra investering in de verwachting dat met deze eigentijdse oplossing de opkomst, met name onder de jongere kiezers, significant hoger zou zijn dan bij vorige waterschapsverkiezingen.

Landelijk budget waterschapsverkiezingen

Indicatieve begroting

Ten tijde van de opstelling van het Koepelplan is het nog niet mogelijk precies aan te geven wat de totale kosten van het project zullen zijn. Er wordt daarom een indicatie afgegeven, uitgaande van een opkomst van 30%. Dit is een bedrag van € 16 mln. Dit zijn de totale projectkosten, inclusief de aanbestedingen en de opdrachtverstrekking aan HWH. Hierin zijn de detachingskosten die HWH zal moeten maken door waterschappers in te zetten nog niet meegenomen. De aanvankelijke bedoeling is dat die kosten door HWH worden verrekend met de waterschappen via de normale contributie voor de dienstverlening door HWH.

Definitieve begroting

In mei 2007 is er meer duidelijkheid over de verschillende kostensoorten en wordt een definitieve projectbegroting door de SLV vast-

gesteld. Er blijkt ruimte te zijn om hierin ook de detacheringskosten van HWH ten bedrag van € 1 mln. te verwerken. De begroting ziet er dan als volgt uit:

Projectbegroting waterschapsverkiezingen 2008.

Aantal stemgerechtigden (prognose)	12.000.000	
Aantal stemmen (30%)	4.000.000	
Aantal stemmen per post (66%)	2.640.000	
Porti stempakket		€ 5.000.000
Porti retourenvelop		€ 900.000
Responsverwerking stembiljetten		€ 500.000
Stempakket		€ 2.100.000
Call center		€ 200.000
Opdracht Het Waterschapshuis		€ 4.200.000
Communicatie (stelpost)		€ 2.000.000
Onvoorzien		€ 1.100.000
TOTAAL (incl. BTW)		€ 16.000.000

Verkregen subsidies

HWH ontving van InAxis, SenterNovem en SURFnet in totaal een bedrag van € 420.000 aan subsidies. Deze subsidiebedragen zijn niet verwerkt in de begroting. In de periode tot 1 juni 2006 zijn hiervan de voorbereidende kosten gedekt. De bijdrage van SURFnet is in mindering gebracht op de betreffende begrotingspost.

Bijdrage van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat

In de extra kosten die het gevolg zijn van het stoppen met internetstemmen (zie hierna) is door de SLV aan de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat de vraag voorgelegd om daarin een bijdrage te leveren. De Staatssecretaris zegt in het gesprek op 19 augustus 2008 toe de waterschappen te willen ondersteunen in het vergroten van de bekendheid van de waterschapsverkiezingen door de kosten te dragen van een landelijke abricampagne ten bedrage van € 600.000.

Kostenverdeling over de waterschappen

Uitgangspunten

De ledenvergadering neemt als uitgangspunt het aantal stemgerechtigde ingezetenen bij de laatst gehouden verkiezingen voor ieder waterschap. De verkiezingen worden immers alleen nog georganiseerd voor de categorie ingezetenen. Aangezien het aantal ingezetenen per waterschap zeer uiteenloopt, lag het niet voor de hand om ieder waterschap evenveel te laten bijdragen in de totale projectkosten. De grootste kostenposten zijn het printen van de stembescheiden, de postverzending en de responsverwerking en die zijn afhankelijk van het aantal stemge-

rechtigden. Daarnaast hebben de waterschappen eenzelfde belang als het gaat om de ontwikkeling van het internetstemmen en onderdelen van de gezamenlijke communicatiestrategie. Deze kosten staan los van het aantal stemgerechtigden.

Kostenverdeelsleutel

De ledenvergadering besluit een kostenverdeelsleutel te hanteren die bestaat uit een variabel deel van 80% en een vast deel van 20%. Dit leidt tot de volgende kostentoedeling:

Kostentoedeling project waterschapsverkiezingen 2008.

Aantallen stemgerechtigde ingezetenen bij de laatst gehouden verkiezingen			Indicatie kosten 80% variabel en 20% vast
Naam waterschap	Aantal	Procent	
Hunze en Aa's	328.111	2,51 %	443.978
Noorderzijlvest	268.612	2,05 %	385.786
Fryslân	520.984	3,98 %	632.612
Reest en Wieden	161.193	1,23 %	280.728
Velt en Vecht	152.305	1,16 %	272.035
Groot Salland	279.816	2,14 %	396.744
Regge en Dinkel	461.898	3,53 %	574.825
Zuiderzeeland	264.266	2,02 %	381.536
Vallei en Eem	460.182	3,52 %	573.146
Rijn en IJssel	480.458	3,67 %	592.977
Veluwe	332.014	2,54 %	447.795
Rivierenland	563.527	4,31 %	674.220
De Stichtse Rijnlanden	564.504	4,31 %	675.176
Amstel, Gooi en Vecht	917.229	7,01 %	1.020.150
Hollands Noorderkwartier	1.180.850	9,02 %	1.277.977
Delfland	821.342	6,28 %	926.370
Hollandse Delta	636.493	4,86 %	745.583
Rijnland	1.040.527	7,95 %	1.140.738
Schieland en Krimpenerwaard	444.710	3,40 %	558.014
Zeeuwse Eilanden	216.182	1,65 %	334.508
Zeeuws-Vlaanderen	85.566	0,65 %	206.763
Aa en Maas	535.535	4,09 %	646.843
De Dommel	645.495	4,93 %	754.387
Brabantse Delta	819.167	6,26 %	924.242
Peel en Maasvallei	308.638	2,36 %	424.933
Roer en Overmaas	598.000	4,57 %	707.936
Totaal	13.087.604	100,00 %	16.000.000

Bevoorschotting en eindafrekening

Ook de bedragen in deze tabel zijn nog een indicatie, want de aanbesteding moet nog plaatsvinden. Besloten wordt dat verrekening van de kosten achteraf zal plaatsvinden. Aan de waterschappen is in 2006 een voorschot gevraagd van € 25.000, in 2007 van € 100.000 en in 2008 nog eens van € 150.000. De eindafrekening volgt in de komende maanden. Thans vindt accountantscontrole plaats van de opgestelde definitieve rekening van uitgaven en inkomsten.

Aankoopkosten RIES

Aanleiding

Vanwege de noodzaak RIES open source te maken, moest worden overgegaan tot aankoop. De SLV wilde hiermee tevens garanderen dat er in 2012 opnieuw landelijke verkiezingen georganiseerd konden worden, zonder daarbij afhankelijk te zijn van de huidige externe eigenaren. Dat betekende tevens dat moest worden overgegaan tot het inrichten van een beheerorganisatie voor het RIES-stemsysteem, onder te brengen bij HWH.

Ministerie van BZK staakt onderzoek aanschaf RIES

In diezelfde periode heeft BZK het onderzoek gestaakt om over te gaan tot aanschaf van het RIES-stemsysteem. Het ministerie bleek geen interesse meer te hebben om dit systeem of welk ander stelsysteem te verwerven, omdat onduidelijk was of internetstemmen in de toekomst gebruikt gaat worden. Gevolg hiervan was dat de waterschappen de aanschafkosten alleen moesten dragen.

Onderhandelingsresultaat

Bij de onderhandelingen is een relatie gelegd tussen het functioneren van het RIES-stemsysteem bij de verkiezingen in 2008 en de hoogte van de te betalen bedragen. Er werd overeenstemming bereikt met de rechthebbenden – Rijnland, MullPon en MagicChoice - over de hoogte van de betaling. Het ging hierbij om een vergoeding voor het octrooi, de auteursrechten en de nadere intellectuele eigendommen. Deze rechten hadden de betrokkenen opgebouwd in de voorafgaande jaren met het ontwikkelen, aanpassen en actualiseren van het RIES-stemsysteem.

Kort samengevat betekende dit:

Eenmalige betaling in 2008:	€ 350.000
Bij goed functioneren van RIES in 2008:	€ 250.000

De overdragende partijen, met uitzondering van Rijnland, gaan daarnaast werkzaamheden verrichten voor HWH voor het onderhoud en instandhouding van het RIES-stemsysteem, ten bedrage van:

2009	€ 250.000
2010	€ 250.000

Mochten de waterschappen in 2012 opnieuw gezamenlijk gebruik maken van automatiseringsvoorzieningen, dan gelden nog de volgende vergoedingen:

2011	€ 342.000
2012	€ 526.000

Na het jaar 2012 is er dan geen afhankelijkheid meer van de overdragende partijen en is HWH in staat om de beheerorganisatie onafhankelijk van de overdragende partijen te laten functioneren.

Financiële gevolgen voor de waterschappen

Op voorstel van het bestuur stemt de ledenvergadering op 4 april 2008 in om het éénmalige bedrag voor 2008 met de verdeelsleutel voor de Uniecontributie, door de UvW te laten innen bij alle waterschappen. Tevens wordt besloten de instandhouding van het RIES-stemsysteem te organiseren bij HWH. De financiering van de instandhouding van het RIES-stemsysteem kan dan ook plaatsvinden middels de begroting van HWH. Het bestuur van HWH werd verzocht dit beheerproject en de financiële consequenties op te nemen in de begroting 2009 en volgende jaren.

Beheerkosten HWH

Voor de instandhouding van het RIES-stemsysteem moet naast de vergoeding aan de overdragende partijen nog rekening gehouden worden met de volgende jaarlijkse kosten van HWH:

Beheerkosten RIES 2008.

Management (intern)	200 uur (75 euro)	15.000
Administratie (intern)	300 uur (75 euro)	22.500
Functioneel en versie beheer (intern)	800 uur (75 euro)	60.000
Hosting infrastructuur	schatting	60.000
Octrooi - leges - juridische ondersteuning	schatting	40.000
BTW over 100.000 externe kosten		20.000
Totaal		217.500

Aangepaste begroting

Aanleiding

In september 2008 is er aanleiding om de projectbegroting aan te passen.

De redenen zijn:

- stoppen van internetstemmen
- hoger aantal stemgerechtigden

Stoppen van internetstemmen

Omdat internetstemmen niet doorging moest rekening worden gehouden met ongeveer 1 mln. extra poststemmen. Dit betekende extra drukkosten en extra kosten voor verzending en responsverwerking. Doordat het stempakket wijzigde (geen internetstemkaart meer) moest er ook opnieuw worden getest. Hier tegenover stonden besparingen omdat er minder hardware nodig was.

Hoger aantal stemgerechtigden

In de oorspronkelijke begroting was uitgegaan van 12,5 mln. stemgerechtigden, terwijl met de nieuwste schatting op basis van recente GBA-gegevens moest worden uitgegaan van 12,9 mln. Ook hiervoor geldt een toename bij dezelfde kostensoorten.

Saldo aanpassing

De netto extra kosten, na aftrek van enige besparingen, werden begroot op € 635.000. Het bestuur besloot aan de ledenvergadering voor te stellen de begroting aan te passen en een bedrag van (afgerond) € 700.000 toe te voegen en volgens de vastgestelde verdeelsleutel toe te wijzen aan de waterschappen. De ledenvergadering stemde hiermee in. Het totale projectbudget komt hiermee op € 16,7 mln.¹⁶

Kostenvoordeel

Algemeen

Het kostenvoordeel van de landelijke samenwerking bij deze verkiezingen ten opzichte van uitvoering door de 26 waterschappen zelfstandig of in samenwerking met enkele naburige waterschappen, is in het kader van deze evaluatie niet nauwkeurig vast te stellen. Enerzijds is dat het gevolg van de onvergelykbaarheid met de vorige verkiezingen. Toen werd nog gestemd volgens het personenstelsel en golden minder vergaande veiligheidseisen dan in 2008.

¹⁶) De uiteindelijke afrekening bedraagt ca. € 16,8 mln.

Verder hebben naast de 2 waterschappen Rijnland en De Dommel ook de andere 24 waterschappen besloten om in 2008 ook internetstemmen aan te bieden en daarin extra te investeren.

Anderzijds hanteren de waterschappen van elkaar afwijkende methodieken om kosten toe te rekenen, wat het bemoeilijkt om onderling te vergelijken. Zo rekent het ene waterschap personele kosten wel toe en het andere waterschap slechts ten dele.

Schatting

HWH heeft een berekening gemaakt van het geschatte kostenvoordeel voor de waterschappen van de centrale aanpak. Hierbij is uitgegaan van een fictief waterschap van circa 500.000 stemgerechtigden. Uit de berekening volgt dat kleinere waterschappen ongeveer een ton hebben bespaard in uitgaven en inzet van eigen capaciteit en grotere waterschappen ongeveer 6 ton. Op basis daarvan gaat het dan om een totale besparing van ongeveer 8 miljoen euro. In de berekeningen zijn als grootste kostenposten genomen: het drukwerk en de verzending, de responsverwerking en het testen. Door centrale aanbesteding is deze kostenbesparing bereikt. De schatting van de besparing voor de verzending per post is alleen al € 1,1 miljoen voor de waterschappen gezamenlijk. Deze uitkomst kan echter niet door BMC als onderzoeksbureau worden geverifieerd.

Kosten van extra inspanningen door de waterschappen

Extra communicatie-uitingen

Alle waterschappen hebben in meer of mindere mate uit eigen middelen geïnvesteerd in voorlichting over de eigen verkiezingen door aandacht te vestigen op de eigen regionale vraagstukken.

Kosten en effect van regionale communicatie-uitingen

Aan de waterschappen is gevraagd wat hun eigen inspanningen waren, naast en aanvullend op de landelijke campagne. Gevraagd is naar inzet van communicatiemiddelen, uitgaven, een vergelijking in inzet van medewerkers met de vorige keer en de inzet voor het landelijke project. Dit levert een heel wisselend beeld op. De kosten die gemaakt zijn per waterschap, lopen sterk uiteen, van € 0,12 tot € 1,28 per kiesgerechtigde. Het landelijk gewogen gemiddelde is € 0,44.

Vergelijking van kosten waterschapsverkiezingen met andere algemene verkiezingen

Inleiding

Door de kosten die de waterschappen hebben gemaakt te vergelijken met de kosten per kiesgerechtigde bij andere algemene verkiezingen, ontstaat inzicht in de mate van efficiency van het op landelijke schaal organiseren van de waterschapsverkiezingen. Enige voorzichtigheid is hierbij geboden, omdat enerzijds in de kostenopstelling bij de waterschapsverkiezingen de kosten van internetstemmen zijn verdisconteerd en anderzijds andere algemene verkiezingen plaatsvinden in het stemhokje, wat een relatief duurdere methode is dan poststemmen.

Kosten van waterschapsverkiezingen 2008 per kiesgerechtigde

De volgende kostensoorten zijn meegerekend in de berekening:

Algemene kosten

- projectkosten	€ 16.700.000
- aankoopkosten RIES 2008	€ 600.000
- beheerkosten RIES 2008	€ 217.500
Totaal	€ 17.517.500

Dit is per kiesgerechtigde € 1,35

Kosten van extra communicatie-uitingen per waterschap

Deze kosten bedragen gemiddeld: € 0,44

Totaal per kiesgerechtigde € 1,79¹⁷

Kosten van algemene verkiezingen voor gemeenteraden

Uit onderzoek van Deloitte uit 2005 blijkt dat de kosten per kiesgerechtigde voor andere algemene verkiezingen uitkomen op circa € 1,80. Hierin zijn zowel de kosten opgenomen die aan derden betaald zijn als de doorberekende ambtelijke kosten van gemeenten. Voor het stemmen in een willekeurig stemlokaal komt daar nog € 0,08 bij. Geïndexeerd naar prijspeil 2008 (met 2% inflatie) komt dit neer op circa **€ 1,99** per kiesgerechtigde.

¹⁷) Kosten zijn exclusief personele kosten van ieder waterschap.



7 Uitvoering

Aangezien met de nieuwe landelijke verkiezingen alle waterschappen dezelfde procedures doorlopen, was centrale coördinatie mogelijk. Genoemd werd: het maken van een planning (data, wanneer moet wat gebeuren), het ontwikkelen van gezamenlijke formulieren (stembiljetten, formulieren voor kandidaatstelling, voorlichtingsboekjes) en de introductie van een landelijk informatienummer. Uitbesteding zou zich ook goed lenen voor centrale coördinatie, waarmee werd bedoeld op de selectie van bedrijven en eventueel de gunning van de opdracht en sluiten van contracten.

Projectorganisatie

Al in een vroeg stadium (januari 2005) is door het Uniebureau een schets gemaakt van de projectorganisatie. Opdrachtgever wordt de voorzitter van de UvW. Er komt een ambtelijke projectgroep die bestaat uit een aantal deskundige waterschappers en een onafhankelijk adviseur. In een eerder stadium was gedacht dat ieder waterschap een projectleider zou leveren, maar dat is bij het Koepelplan losgelaten. De projectgroep komt ongeveer maandelijks bij elkaar en rapporteert periodiek aan de Uniecommissie Bestuur Communicatie en Financiën (CBCF), het Uniebestuur en Ledenvergadering (LV). Op cruciale momenten – zonodig buiten de reguliere vergaderingen om – wordt de LV geïnformeerd en gevraagd mee te praten/denken. Het secretariaat komt bij de UvW te liggen.

De projectgroep rapporteert aan een stuurgroep die bestaat uit twee voorzitters en twee directeurs van waterschappen, twee afdelingshoofden van het Uniebureau, met als voorzitter van de stuurgroep de Unievoorzitter. De projectleider en secretaris van de projectgroep maken eveneens deel uit van de stuurgroep. De stuurgroep legt verantwoording af aan de ledenvergadering en het bestuur van de Unie. Per onderwerp (communicatie, bestuurlijk–juridische aspecten en ICT/bestanden) is een werkgroep ingesteld. De werkgroepen worden getrokken door een projectgroeplid. Leden van de werkgroepen zijn afkomstig van de waterschappen.

Voor aanbesteding wordt een ad–hoc werkgroep ingesteld. Omdat de grootte van projectgroep en werkgroepen niet ongelimiteerd en om gebruik te kunnen maken van de opgedane kennis bij de waterschappen,

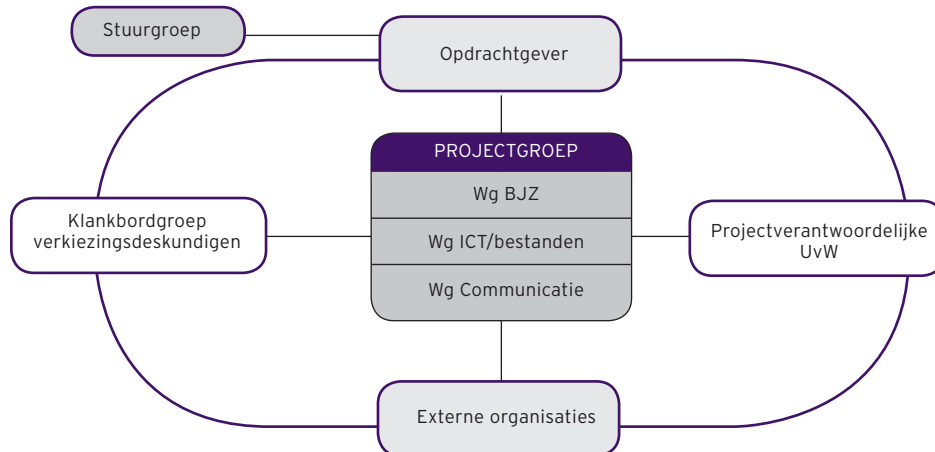
wordt een deskundigengroep – die geen maximum deelname kent – ingesteld. Deze groep bestaat uit waterschappers (deskundigen en functioneel verantwoordelijken voor verkiezingen). De deskundigengroep zal gedurende het project als klankbord gebruikt worden voor kennisdeling, kennisinbreng, klankbord, afstemming en advies.

De groep zal ongeveer vier keer per jaar bijeenkomen.

Het is de bedoeling dat alle waterschappen betrokken zijn doordat bijna ieder waterschap in een of meerdere werkgroepen, projectgroep en/of stuurgroep participeert. Centraal staat het maximaal benutten van de aanwezige kennis en het verwerven van draagvlak.

Op gezette tijden zal afstemming en informatieoverdracht plaatsvinden met externe organisaties, zoals het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, provincies, marktpartijen, belangengroepen en burgers.

Organisatieschema uit projectvoorstel 07-06-2005

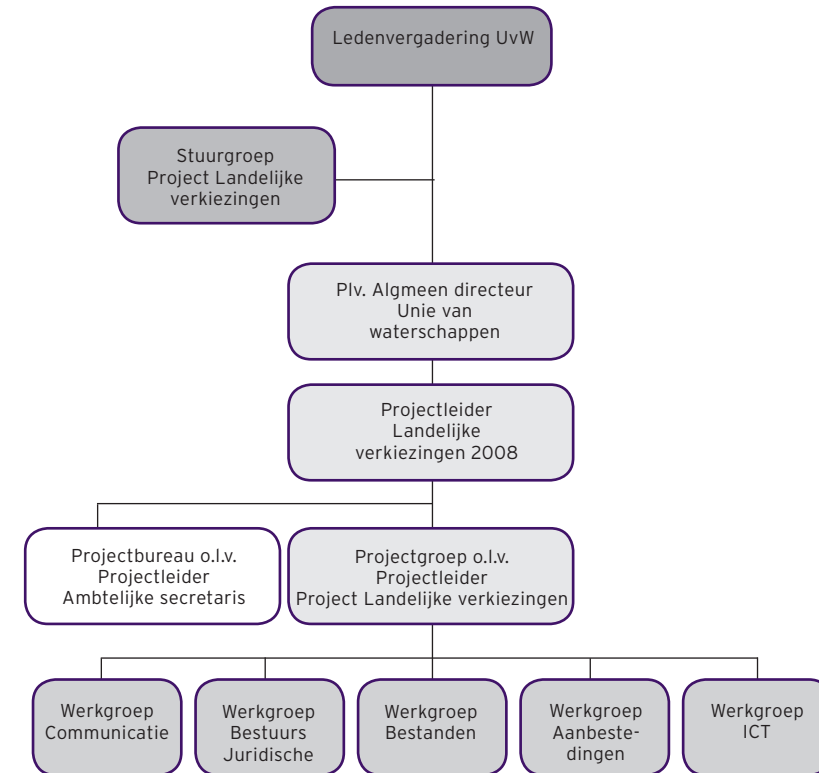


Nieuwe organisatievorm

Na het Deloitte-rapport komt er een aangepast organisatieschema, waarin de andere verhouding tot het Uniebureau is vastgelegd. Het Uniebureau is niet langer faciliterend, maar krijgt de verantwoordelijkheid voor de vaste bemensing van de projectorganisatie.

Er wordt een externe projectleider bij het Uniebureau aangesteld en een communicatieadviseur aangetrokken die zal optreden als voorzitter van de werkgroep communicatie. In april 2008 wordt ter bevordering van bijdragen vanuit de waterschappen op ICT-gebied het gebruikersplatform ICT voor o.a. het begeleiden van de ketentesten in het leven geroepen.

Organisatieschema 2008



Communicatie

Ook ten aanzien van communicatie is een landelijke aanpak mogelijk vinden de waterschappen. Hiermee wordt uitdrukkelijk niet bedoeld op de rol die het waterschap heeft in de regionale communicatie.

De Campagne

Het doel van de communicatiecampagne voor de waterschapsverkiezingen 2008 was volgens het campagneplan dat in september 2007 vastgesteld werd door het bestuur:

De landelijke campagne is er vooral op gericht de waterschapsverkiezingen 2008 en als afgeleide het werk van de waterschappen onder de aandacht te brengen. Het voorlichten van groeperingen en kandidaten is veel meer een regionale aangelegenheid (m.u.v. landelijk opererende belangengroepen en intermediairs), waarvoor het individuele waterschap in de eigen regio communicatie-inspanningen moet verrichten.

Werkgroep Communicatie

De communicatiecampagne werd georganiseerd door de werkgroep communicatie, bestaande uit communicatieadviseurs die door de waterschappen ter beschikking waren gesteld. Deze werkgroep ging van start op 31 januari 2006. De werkgroep viel, evenals de andere werkgroepen, onder de verantwoordelijkheid van de projectgroep. Binnen de werkgroep was geen ervaring met het ontwikkelen en organiseren van een landelijke campagne, omdat de verkiezingen tot dan toe per waterschap werden georganiseerd. Daarbij werd in enkele gevallen wel samen gewerkt met twee of drie waterschappen, die in dezelfde provincie vallen. Ook was er vier jaar geleden sprake van een samenwerking van zes waterschappen.

Opzet was dat de leden van de werkgroep communicatie allemaal contact zouden onderhouden met een aantal andere waterschappen. Het betreffende lid informeert en raadpleegt de contactpersonen van doorgaans drie à vier andere waterschappen over de activiteiten van de werkgroep communicatie. Bij aanvang heeft de werkgroep communicatie op deze wijze de waterschappen naar hun mening gevraagd over de onderverdeling van communicatieactiviteiten in landelijke en regionale activiteiten.

Na het Deloitte-rapport is naast de landelijke projectleider een externe voorzitter van de werkgroep communicatie per 7 december 2007 aangetrokken. Op dat moment lagen de werkzaamheden van de werkgroep reeds enkele maanden stil wegens het vertrek van de vorige voorzitter. De werkgroep was op dat moment volgens betrokkenen feitelijk al enige maanden 'on hold'.

Vier sporen

Er zijn vier sporen in de richting van de kiesgerechtigde gelegd:

- De campagne van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat 'Nederland leeft met water' (NLMW): belang van waterbeleid en waterschappen in het algemeen, in latere instantie (oktober/november 2008) ook gericht op de verkiezingen
- De campagne van de Unie over de verkiezingen
- De campagnes van de individuele waterschappen voor de lokale thematische inkleuring van deze verkiezingen
- De campagnes van lijsten en groeperingen: hun standpunten en de kandidaten

Dit laatste spoor valt buiten de reikwijdte en verantwoordelijkheden van de waterschappen, omdat deze als functionele overheid geen communicatie voor afzonderlijke politieke standpunten en kandidaten voeren. De lijsten hebben ook geen geldelijke ondersteuning van de campagnes gekregen. Hier is bewust voor gekozen op basis van een advies van de Universiteit van Amsterdam. De werkgroep heeft wel de interne communicatie naar de lijsten en groeperingen verzorgd en de projectleider heeft de plaatsing van de verkiezingsborden geregeld.

In het campagneplan is besloten qua toonzetting en visuele uitstraling aan te sluiten bij de campagne NLMW van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat/ Postbus 51. Deze campagne liep al een aantal jaren en zou ook in 2008 doorgaan. Het doel van deze campagne is bewustwording van het publiek van de (toekomstige) waterproblematiek en de maatregelen die nu al getroffen moeten worden. Aan deze campagneboodschap moest bekendheid met de komende verkiezingen worden toegevoegd. Met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zijn vervolgens afspraken gemaakt over deelname aan de campagne NLMW. Deze campagne verkeerde in de startfase: de selectie van het reclamebureau was zojuist afgerond.

Communicatieplan

De voorzitter van de werkgroep geeft in 2008 aan dat hij in het plan een heldere strategische en tactische lijn mist. Met het oog op de beperkte tijd tot aan de verkiezingen, de opgelopen vertraging, de reeds gemaakte afspraken (met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en het mediabureau), het feit dat het plan reeds bestuurlijk was vastgesteld en de bij de waterschappen gewekte verwachtingen, is besloten het communicatieplan niet meer ingrijpend te wijzigen. Ook was de pilot voor de digitale stembulp al afgerond en lagen er offertes voor de workshops verkiezingscommunicatie voor de dijkgraven. Van het beschikbare budget van € 2 mln was reeds € 1,5 mln vastgelegd. Voorts zou wijziging van het communicatieplan een aanzienlijke verdere vertraging hebben opgeleverd. Er is waar mogelijk wel bijgestuurd met als voorbeelden de crisiscommunicatie, de Q&A's voor de dijkgraven en de radiocampagne met M. van der Wijden op Sky Radio.

Het totale budget voor uitvoering van het communicatieplan bedroeg € 2 mln. De kosten die waterschappen zelf hebben gemaakt zijn daar niet bij inbegrepen.

Beoogde producten in communicatieplan

In het communicatieplan werden de volgende concrete centraal te ontwikkelen producten voorzien:

- Stempakket
- Landelijke campagne
- Logo/huisstijl (ontwerp)
- Verkiezingskrant (gezamenlijk drukwerk en verspreiding voor wie mee wil doen)
- Verplichte bekendmakingen (tekst)
- Inkoop advertentieruimte voor bekendmakingen
- Inkoop advertentieruimte voor landelijke stemroep in stemperiode
- Postbus 51
- Radio- en televisiespots op regionale/lokale zenders
- Online kieswijzer
- Website
- Toolkit
- Informatienummer
- FAQ-groepering
- Fotomap
- Powerpoint-presentatie t.b.v. voorlichtingsavonden groeperingen
- Communicatie met landelijke belangengroepen en intermediairs
- Perscommunicatie
- Worst case scenario's

Al deze producten zijn geleverd. Ook is een succesvolle mediatraining voor de dijkgraven georganiseerd.

Waardering concrete producten

Gerangschikt op volgorde van gemiddelde waardering.

Producten (rapportcijfer)	VZ	Secr/Dir	Proj leider	Comm adv	DB-lid	AB-lid herk	AB-lid nieuw	Lijsttr nv
De website verkiezingen	6,0	6,1	6,5	6,5	5,8	5,7	6,2	6,1
Kieskompas	6,2	5,6	6,9	6,8	5,4	5,6	5,7	6,0
De centraal aanbestede comm. middelen	5,8	5,9	5,8	5,7	5,5	5,2	5,3	5,2
De helpdesk verkiezingen	6,1	5,4	6,6	5,4	5,4	5,0	5,4	5,3
Verkiezingsbijeenkomst op 29 november 2008	4,7	4,5	5,9	6,1	4,9	5,4	5,3	4,8
De toolkit communicatie	5,7	5,4	5,5	5,1	5,1	5,0	5,1	5,6
Landelijke aftrapbijeenkomst op 1 oktober 2008	4,3	4,5	4,8	5,7	4,7	5,2	5,3	5,5
Het centrale callcenter	5,7	5,0	5,0	5,2	5,3	4,7	5,1	5,4

Bij deze reeks meer extern gerichte producten is de meeste waardering voor de website en het Kieskompas. De waardering is, ook bij de projectleiders, minder hoog dan bij de organisatorische producten.

Inspanningen deelnemende lijsten

De deelnemende groeperingen, waaronder de politieke partijen, kwamen laat in actie en hebben weinig gedaan aan de waterschapsverkiezingen. In de eerste plaats omdat zij daar weinig budget voor hadden: er deden nogal wat lokale of regionale lijsten mee. Ook de landelijke politieke partijen hadden overigens geen campagnebudget gereserveerd voor de waterschapsverkiezingen.

Eindbijeenkomst verkiezingsperiode + voorlopige uitslag 29 november

De verkiezingbijeenkomst op 29 november 2008 bij Waterschap Groot Salland, waarbij uiteindelijk na twee dagen vertraging de landelijke uitkomsten gepresenteerd werden, verliep publicitair vrij positief. De (landelijke) pers was in elk geval in grote getale aanwezig.

Decentrale communicatie

Door de verschillende waterschappen zijn veel aanvullende activiteiten ondernomen om voor de lokale thematische invulling te zorgen.

Uiteindelijk hebben 24 waterschappen hiervan opgave gedaan. De inspanningen lopen wel sterk uiteen, zo blijkt uit de volgende tabel.

Regionale Communicatieinspanningen per waterschap.

Waterschap	Aa en Maas	AGV	Brabantse Delta	Delfland	De Dommel	Fryslân ¹⁸	Groot Salland	Hollands Noorderkwartier	Hollandse Delta	Hunze en Aa's		Noorderzijvest	Peel en Maasvallei	Reest en Wieden	Regge en Dinkel	Rijn en IJssel	Rijnland	Rivierland	Roer en Overmaas	Schieland en de Krimpenerwaard	De Stichtse Rijnlanden	Vallei en Eem	Velt en Vecht	Veluwe	Zeeuwse Eilanden	Zeeuws-Vlaanderen	Zuiderzeeland	
verkiezingskrant	x				x		x	x		x		x		x							x	x		x	x			
verkiezingsmateriaal	x	x	x	x	x		x	x	x	x		x		x	x		x	x		x	x			x				x
advertenties en nieuwsberichten	x	x	x	x	x		x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x			x
radio- en tv-spots		x	x	x	x		x	x	x	x			x	x	x	x				x	x			x				x
buitenreclame	x	x			x		x	x	x	x		x	x	x	x		x	x		x	x	x		x				x
verkiezings/aanplakborden	x	x	x	x	x		x	x	x				x	x	x	x	x	x	x	x	x			x				x
regionale evenementen	x	x	x	x	x		x	x		x		x			x	x	x	x	x	x	x							x
debatavonden	x	x												x	x	x	x	x	x	x	x	x	x					x
regionale bijeenkomsten	x		x		x		x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x					x
zaalruimte voor lijsten	x	x	x		x		x	x	x	x		x	x	x	x			x	x		x	x		x				x
apparatuur voor lijsten							x	x	x			x	x		x						x	x						
uitvoerende werkzaamh. voor lijsten				x											x						x							
presentaties op straat/markten	x	x	x					x					x		x				x	x	x			x				x
sprekers			x						x	x		x	x	x	x		x			x	x	x	x		x			
PR-materiaal van algemene aard	x	x	x	x	x		x	x	x				x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x			
PR-materiaal voor afzonderlijke lijst				x								x																
overige activiteiten	x	x	x		x		x	x		x		x	x		x	x	x	x		x	x	x		x				
inzet vgl. vorige verk. (<,<=,>)	>	>	=	=	<		<		=	=		<	=	<	=	>	>	=	=	>	=	>	=	<	=	<	<	=
inzet bij landelijke project (<,<=,>)	=	>	>		<		=	>		<			>		=		>	>		<		<	<	<	>			>

> groter = nagenoeg gelijk < minder
en hoe groot de inzet is geweest in menskracht voor het landelijk project.
> groot (meer dan 160 uren) = gemiddeld (40-160 uren) < geen tot zeer beperkt (0-40 uren)

18) Geen opgave ontvangen

12 waterschappen hebben een huis-aan-huis verkiezingskrant uitgebracht. Andere waterschappen hebben daar juist niet voor gekozen, omdat zij de publiciteit over kandidaten aan de lijsten en groeperingen wilden overlaten. Ook hebben 16 waterschappen zelf radio- of tv-spots gemaakt, de andere waterschappen niet.

Op de vraag of men nu meer, evenveel of minder inspanning heeft geleverd (uitgedrukt in menskracht en middelen) dan bij de vorige verkiezingen, antwoorden 6 waterschappen dat zij meer hebben gedaan, bij 12 waterschappen was de inspanning gelijk en nog eens 6 waterschappen geven aan dat zij dit keer minder inspanning hebben geleverd.

Uitgaven per kiesgerechtigde en per waterschap

In de volgende tabel is aangegeven hoeveel uitgaven per kiesgerechtigde gedaan zijn aan communicatiemiddelen. Om een indruk te krijgen welk effect de eigen inspanningen hebben gehad, zijn deze uitgaven gelegd naast de opkomstcijfers. Daaruit komt naar voren dat er geen verband lijkt te bestaan tussen de kosten van de inspanningen en de uiteindelijke opkomst.

De gehanteerde bedragen voor communicatie zijn door de waterschappen zelf opgegeven en deze zijn exclusief de personele kosten.

Regionale Communicatieinspanningen en uitgaven per kiesgerechtigde per waterschap.

Waterschap	%	€
Waterschap Zeeuws -Vlaanderen	35,8	0,12
Waterschap Zeeuwse Eilanden	31,0	0,19
Waterschap Reest en Wieden	29,4	0,16
Wetterskip Fryslân	27,0	0,73
Waterschap Peel en Maasvallei	25,7	0,24
Waterschap Groot Salland	25,7	0,12
Waterschap Noorderzijlvest	25,6	0,14
Waterschap Velt en Vecht	25,5	0,58
Waterschap Veluwe	25,4	0,49
Waterschap Vallei en Eem	24,8	0,38
Waterschap Rijn en IJssel	24,6	1,28
Waterschap Hunze en Aa's	23,7	0,93
Waterschap Roer en Overmaas	23,6	0,16
Waterschap Rivierenland	23,2	0,59
Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier	22,7	1,13
Waterschap Zuiderzeeland	22,7	0,46
Hoogheemraadschap van Rijnland	22,6	0,35
Waterschap Aa en Maas	21,9	0,12
Waterschap Regge en Dinkel	21,6	0,25
Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden	21,4	0,03
Waterschap Brabantse Delta	21,4	0,58
Waterschap Hollandse Delta	20,9	0,52
Hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard	20,7	0,21
Hoogheemraadschap van Delfland	19,6	0,30
Waterschap de Dommel	19,1	0,19
Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht	18,2	0,73

Bekendheid met de communicatie-uitingen van het eigen waterschap

In het kiezersonderzoek is gevraagd naar de bekendheid met de communicatie-uitingen van het eigen waterschap. Op het eerste gezicht lijkt deze informatie weinig bruikbaar: gevraagd naar de bekendheid van de verkiezingskrant bijvoorbeeld blijkt dat in twee van de top 5 waterschappen geen verkiezingskrant is uitgebracht. Dit fenomeen doet zich bij alle communicatie-uitingen voor. Het lijkt er op, dat er een lichte samenhang is met opkomst. Kennelijk geldt ook bij deze campagne-uitingen dat mensen zich eerder herinneren iets gezien te hebben als zij al een positieve houding hebben tegenover de verkiezingen.

Bestuurlijk juridische zaken

In dit deelproject is gewerkt aan het centraal ontwerpen van de vereiste nieuwe procedures, modellen, protocollen, processen-verbaal, bekendmakingen en formulieren.

Werkgroep BJJ

Gedurende de gehele periode van voorbereiding van de verkiezingen had de werkgroep een stabiele bezetting, aangevuld met een fulltime jurist van HWH. De werkgroep heeft tijdig de juiste producten aangeleverd.

Producten

De werkgroep heeft de volgende activiteiten verricht en producten gemaakt:

- draaiboek
- modellenboek met alle juridische documenten
- FAQ-lijst (veel gestelde vragen en antwoorden) voor waterschappers en het callcenter
- modelprotocol en voorbeeldenboek ten behoeve van de stemopneming (in samenwerking met HWH)
- voorlichtingsbijeenkomsten voor juristen van waterschappen en voor belangengroeperingen over de werkwijze bij de registraties en de kandidaatstelling

Gedurende de hele periode zijn juridische vragen geïnventariseerd, beantwoord en via de voortgangsberichten aan de projectleiders ter beschikking gesteld.

Waardering

In de interviews is door projectleiders waardering uitgesproken voor de dienstverlening door deze werkgroep.

Dit blijkt ook uit het via de enquête gegeven oordeel over de ondervonden meerwaarde van de samenwerking.

Meerwaarde van samenwerking, gerangschikt op volgorde veel/enige meerwaarde in %.

Veel/enige meerwaarde	VZ	Secr/Dir	Proj leider	Comm adv	DB-lid	AB-lid herk	AB-lid nieuw	Lijsttr nv
De bruikbaarheid van centraal ontwikkelde formats	67	79	96	88	63	60	72	59
De rechtsgeldigheid	39	42	64	47	51	44	56	41
Voldoen aan wettelijke procedurevereisten	33	24	60	47	43	43	47	38
Kennisdelen	88	66	100	82	80	71	74	87
Foutenminimalisatie	17	39	72	35	43	31	44	31

Uitvoeringsorganisatie - HWH

Gelet op de raakvlakken op het terrein van ICT is besloten taken uit te besteden aan HWH. In het concept-Koepelplan van september 2005 zijn deze taken uitgewerkt in het deelproject ICT/bestanden.

Werkafspraken

Begin 2006 wordt door de projectleider met het bestuur van HWH gesproken over de opdrachtverstrekking en de rol van HWH. HWH zal worden ingeschakeld voor de bouw en ontwikkeling van het gehele ICT-proces. De SLV is opdrachtgever en de directie van HWH is opdrachtnemer. Over de formalisering van de betrokkenheid van HWH adviseert Deloitte in september 2007 een contract overeen te komen, zodat er een juridische basis is en de aansprakelijkheden en risico's zijn geregeld. Dit leidt tot de opstelling van werkafspraken tussen de Unie en HWH in de vorm van een overeenkomst, die op 15 april 2008 wordt getekend. Het document legt eenduidig vast welke producten en diensten worden geleverd door HWH, te weten:

1. Het realiseren van het kiesregister, het digitaal ondersteunen van de registratie van de belangengroeperingen en het proces van de kandidaatstelling.
2. Stemdienst (post en internet)
3. Verstrekken en verwerken stembescheiden
4. Testen
5. Uitvoering
6. Internetportal
7. Overige producten en diensten

Vastgelegd wordt dat er minimaal maandelijks overleg is tussen de projectleider en de directeur van HWH over de voortgang van de door HWH aangenomen werkzaamheden.

Betrokken partijen

Aangezien gekozen was voor RIES (Rijnland Internet Election System) heeft HWH de hierbij betrokken partijen – MullPon, SURFnet en Magic Choice – ook bij de doorontwikkeling betrokken. Dit was het systeem- en architectuurteam. Voor de uitvoering van de andere werkzaamheden zijn na aanbesteding contracten gesloten met een aantal bedrijven. In totaal werkte HWH samen met de volgende betrokken c.q. gecontracteerde partijen en bedrijven: Agentschap BPR, MIDEX, SURFnet, TTPi, Veltwerk, VillaDM, RR Donnelley, TNT Post, Service Point. De werkgroep aanbestedingen was belast met de organisatie van de Europese aanbestedingen en bestond uit een aantal deskundigen van de waterschappen. Deze werkgroep is een aantal keren gewisseld van samenstelling. Bovendien is een extern bureau ingehuurd om de aanbesteding te begeleiden. Mede hierdoor komt het aanbestedingsproces later dan gepland op gang en wordt met een aanzienlijke vertraging eind 2007 en begin 2008 met gunningen afgesloten.

Waardering

De uitvoering van de taken door HWH zijn als volgt gewaardeerd. Hierbij moet opgemerkt worden dat vooral de eerstgenoemden in de tabel (voorzitter van het waterschap, secretaris-directeur, projectleider en communicatieadviseur) direct zicht hebben gehad op de uitvoering.

Waardering uitvoering door HWH.

Rapportcijfer	VZ	Secr/Dir	Proj leider	Comm adv	DB-lid	AB-lid herk	AB-lid nieuw	Lijsttr nv
De uitvoering van taken door het Waterschapshuis	5,7	5,8	6,4	5,9	5,1	5,3	5,8	6,1

Aan de voorzitters, projectleiders en directeur-secretarissen is gevraagd hoe tevreden men is over de uitvoering van de taken door HWH. Dit levert het volgende resultaat op.

Tevredenheid over HWH.

Ja/Grotendeels tevreden in %	Vz	Secr/Dir	Proj leider
Uitvoering van taken HWH	50,0	50,0	84,0

De samenwerking had tot doel op meerdere terreinen te komen tot meerwaarde. In hoeverre dit door HWH is bereikt blijkt uit de volgende tabel.

Meerwaarde van samenwerking met HWH, gerangschikt op volgorde veel/enige meerwaarde in %.

Veel/enige meerwaarde	VZ	Secr/Dir	Proj leider	Comm adv	DB-lid	AB-lid herk	AB-lid nieuw	Lijsttr nv
De ontwikkeling van internetstemmen	69	53	78	71	50	61	64	63
Vermindering van personele inzet per waterschap	53	58	46	47	74	54	60	60
Gezamenlijke (Europese) aanbesteding	59	84	83	65	64	49	58	61
Volledig kiezersbestand door gezamenlijk gebruik van GBA-bestanden	33	28	76	63	60	49	63	40
De kwaliteit van organisatie en uitvoering	33	58	60	53	45	41	58	41
De aansturing van de uitvoerende taken van het Waterschapshuis	47	53	80	53	43	40	50	41
Bescherming van het stemgeheim	11	17	32	35	33	32	34	31

De meeste meerwaarde die HWH volgens de respondenten heeft bereikt, betreft het internetstemmen en de gezamenlijke Europese aanbesteding.

GBA-Bestand

Voor RIES is het adressenbestand van de 13 miljoen kiesgerechtigden een essentieel onderdeel. Het GBA-bestand van Nederlandse ingezetenen wordt beheerd door het agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR), onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Door de verwevenheid met RIES en de geringe beschikbaarheid van kennis en capaciteit vanuit de waterschappen werd de uitvoering en de aansturing van de bestandsopbouw vanuit HWH verzorgd. Met BPR zijn besprekingen gevoerd over de levering van het totale GBA-bestand op één peildatum.

Na de mandatering van HWH door elk van de 26 waterschappen is dit gelukt. Het heeft geresulteerd in een hoge kwaliteit en betrouwbaarheid van het gebruikte GBA-bestand. Eerdere problemen bij verkiezingen met indeling van postcodes bij het juiste waterschap zijn hiermee voorkomen.

Briefstempakket

Het proces van briefstemmen is door HWH beschreven in een protocol, dat door alle waterschappen formeel is vastgesteld. Het protocol bevat een gedetailleerde omschrijving van de procedure van briefstemmen. Het stempakket, waaronder de vormgeving van het stembiljet, is vastgesteld bij ministeriële regeling.

Op het stembiljet komen geen namen van lijsten en geen namen van kandidaten voor. De reden daarvoor is dat het stembiljet niet groter mag zijn dan het formaat A4, aangezien het machinaal moet worden verwerkt. Omdat vooraf niet te bepalen valt hoeveel lijsten worden ingediend, is gekozen voor een stembiljet waarop alleen stemvakken staan.

Voorkomen van misbruik

Het Waterschapsbesluit bevat de mogelijkheid dat het stembiljet voorzien wordt van een niet-identificeerbaar gegeven van de kiesgerechtigde om in te vullen, als onderdeel van een verdergaand beveiligingssysteem om misbruik van stembiljetten tegen te gaan. In de Nota van Toelichting staat als voorbeeld de laatste twee cijfers van het geboortjaar van de kiezer. Ongebruikte stembiljetten kunnen dan niet door anderen worden gebruikt.

Aangezien de Kiesraad wees op het risico van inbreuk op het stemgeheim als de stem toch herleidbaar is naar de kiezer, is het aan de waterschappen om hierbij de afweging te maken tussen enerzijds het belang van het voorkomen van fraude en anderzijds de mogelijke vrees voor aantasting van het stemgeheim.

Om deze afweging te maken is het stempakket een aantal keren aan een test onderworpen. Tijdens testen, ook in een huiselijke omgeving, kwam verwisseling van stembiljetten niet voor. Nadat later hierover van waterschappen toch reacties kwamen, is een tekstuele toelichting op de stembescheiden opgenomen.

Daarna is het stempakket vastgesteld door de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat bij de Regeling waterschapsverkiezingen 2008.

Ongeldige stemmen

Het aantal ongeldige stemmen was bij deze verkiezingen aanmerkelijk hoger dan bij de vorige briefstem-verkiezingen bij waterschappen. Het totaal aantal ongeldige stemmen is 9,7%, terwijl dat vier jaar geleden enkele procenten was.

Voor een belangrijk deel heeft dit te maken met het niet of verkeerd invullen van het geboortjaar op het stembiljet. De oorzaak van de ongeldigheid is:

- 3,5% beschadigde of op andere wijze ongeldig gemaakte stembiljetten (zoals beschadigde of doorgestreepte stemcodes)
- 5,0% onjuist geboortjaar (bewust of onbewust verkeerd ingevuld)
- 1,2% gestemd op niet bestaande kandidaat (te hoog nummer voor gekozen lijst)

Voor alle waterschappen is de situatie als volgt:

Aantal en % ongeldige stemmen per waterschap.

Naam Waterschap	Verstreckte stembiljetten	Opkomst	Geen geboortejaar		Fout geb. jaar en ong. kandidaat		Afgesloten totaal	
				%		%		%
Hoogheemraadschap van Rijnland	952892	215223	6781	3,2%	12042	5,6%	18823	8,7%
Waterschap de Dommel	672151	128173	4254	3,3%	8128	6,3%	12382	9,7%
Hoogheemraadschap AGV	944633	172187	6304	3,7%	8376	4,9%	14680	8,5%
Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden	597591	128099	3569	2,8%	7165	5,6%	10734	8,4%
Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier	865367	196523	6804	3,5%	11709	6,0%	18513	9,4%
Hoogheemraadschap van Delfland	859287	168669	7308	4,3%	9864	5,8%	17172	10,2%
Hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard	455541	94436	3340	3,5%	5654	6,0%	8994	9,5%
Waterschap Aa en Maas	572666	125607	4389	3,5%	10481	8,3%	14870	11,8%
Waterschap Brabantse Delta	632537	135617	5604	4,1%	10584	7,8%	16188	11,9%
Waterschap Groot Salland	290639	74609	2881	3,9%	5463	7,3%	8344	11,2%
Waterschap Hollandse Delta	652005	136267	5120	3,8%	8972	6,6%	14092	10,3%
Waterschap Hunze en Aa's	334231	79080	2676	3,4%	4934	6,2%	7610	9,6%
Waterschap Noorderzijlvest	271893	69556	1990	2,9%	3542	5,1%	5532	8,0%
Waterschap Peel en Maasvallei	316597	81306	3330	4,1%	6557	8,1%	9887	12,2%
Waterschap Reest en Wieden	167772	49280	1481	3,0%	2967	6,0%	4448	9,0%
Waterschap Regge en Dinkel	469919	101655	3445	3,4%	7468	7,3%	10913	10,7%
Waterschap Rijn en IJssel	485082	119148	4812	4,0%	6980	5,9%	11792	9,9%
Waterschap Rivierenland	746871	173034	6171	3,6%	10946	6,3%	17117	9,9%
Waterschap Roer en Overmaas	593816	140170	5552	4,0%	9890	7,1%	15442	11,0%
Waterschap Vallei en Eem	483013	119549	3356	2,8%	7161	6,0%	10517	8,8%
Waterschap Velt en Vecht	155974	39745	1374	3,5%	2645	6,7%	4019	10,1%
Waterschap Veluwe	339292	86210	2802	3,3%	5631	6,5%	8433	9,8%
Waterschap Zeeuwse Eilanden	214586	66548	1867	2,8%	3469	5,2%	5336	8,0%
Waterschap Zeeuws Vlaanderen	86315	30927	943	3,0%	1722	5,6%	2665	8,6%
Waterschap-Zuiderzeeland	284136	64530	2047	3,2%	4217	6,5%	6264	9,7%
Wetterskip Fryslân	507704	141398	3618	2,6%	6164	4,4%	9782	6,9%
	12952510	2937546	101818	3,5%	182731	6,2%	284549	9,7%

Wetterskip Fryslân heeft het laagste percentage ongeldige stemmen en hier zijn minder fouten gemaakt bij het invullen van het geboortejaar. Een mogelijke verklaring is dat het waterschap effectief is geweest in snelle berichtgeving toen dit probleem bekend werd. Andere waterschappen hebben gewacht op centrale berichtgeving die op 18 november 2008 kwam met een concept-persbericht. Ook zijn toen landelijke advertenties geplaatst.

Dat een verkeerd geboortejaar is ingevuld komt onder andere doordat de stembiljetten zijn verwisseld toen de enveloppen in een huishouden werden geopend. Waar de verwisseling werd ontdekt, is door kiezers een vervangend stempakket aangevraagd.

Ontbreken huisnummertoevoeging

Vanwege een technische onvolkomenheid ontbraken in het adres op de envelop bij de waterschappen Hollands Noorderkwartier, Rijnland en De Dommel in veel gevallen de lettertoevoegingen. De bezorging door TNT is in deze gevallen grotendeels toch mogelijk gebleken. Hierna zijn, mede na afstemming met de drukker (RRD) en TNT Post, herstelacties uitgevoerd door een excuusbrief te versturen aan de betrokkenen en hen de mogelijkheid te geven om een vervangend stempakket aan te vragen.

Vertraging in het nazenden van vervangende stempakketten

Vanaf 15 november 2008 bleken mails met verzoeken om vervangende stempakketten niet bij de waterschappen door te komen. Het heeft tot 21 november 2008 geduurd voordat dit is opgelost. Tijdens de laatste dagen van de verkiezingsperiode zijn nog veel vervangende stempakketten nagestuurd. De oorspronkelijke maximale verwachting lag op 1% van het totaal aantal stemmen. Dat is 130.000 stempakketten voor de 26 waterschappen samen. Zoveel waren ook aangemaakt en waren verspreid bij de stembureaus. Op grond van eerdere verkiezingen lag de minimale verwachting op enkele tientallen tot honderden per waterschap. Uiteindelijk zijn 5631 vervangende stempakketten verstuurd.

Meerpersoonshuishoudens met gelijke achternaam en voorletters

In de media is melding gemaakt van problemen met stempakketten aan bijvoorbeeld twee personen van hetzelfde geslacht en met exact dezelfde voorletters en achternaam. Dit aspect is onderkend. Op de envelop is een tekst opgenomen voor dit aandachtspunt en zijn de laatste twee cijfers van het Burgerservicenummer (BSN) weergegeven.

Op deze manier konden gelijkgenamden, zonder het stempakket open te maken, hun eigen stempakket onderscheiden. De tekst is op een plek gezet, die veel aandacht kreeg in het eye-tracking onderzoek. Bij de bezorging is naar voren gekomen dat de laatste twee cijfers van het BSN niet afdoende was. In een drietal gevallen is gebleken dat onderscheid alleen mogelijk was met weergave van de laatste 3 c.q. 4 cijfers van het BSN. In deze drie gevallen – zes stemgerechtigden – zijn vervangende stempakketten uitgereikt.

Vertraging voorlopige uitslag

De stembureaus van de waterschappen houden ingevolge de regelgeving drie zittingen, waarbij de eerste de opkomst behandelt (voorzien op 26 november 2008), de tweede gaat over de voorlopige uitslag (voorzien op 27 november 2008) en de zitting voor de definitieve uitslag, waar de zetelverdeling en de restzetels overeenkomstig de wettelijke bepalingen wordt vastgesteld (voorzien op 2 december 2008).

Op dinsdagmiddag 25 november 2008 blijkt dat Service Point (de respons verwerker) de dead-line van 21:00 uur die avond niet haalt. Uiteindelijk kan de responsverwerker de gegevens op donderdagochtend 27 november 2008 om 08:00 uur leveren. Er is een vertraging van 36 uur opgetreden.

De eerste twee zittingen van de stembureaus worden verdaagd naar respectievelijk 28 en 29 november 2008. Sommige stembureaus hebben deze twee zittingen samengevoegd. De zittingen van de stembureaus voor de definitieve wettelijke uitslag wordt volgens planning gehouden op dinsdag 2 december 2008. Door advertenties in een aantal landelijke bladen is het publiek geïnformeerd. De pers is met een persbericht geïnformeerd en de dijkgraven zijn dezelfde avond persoonlijk door de stuurgroep geïnformeerd. De vertraging gaat gepaard met uitgebreide landelijke en regionale publiciteit.

Oorzaak van de vertraging

Tijdens het testen van het scanproces traden problemen op, eerst ten aanzien van de kwaliteit en later over het logistieke proces. Dit was aanleiding voor de projectleiding om eind augustus een externe deskundige de voorbereidingen van het proces bij de responsverwerker te begeleiden. Dit is voortgezet bij de uitvoering van de responseverwerking tijdens de verkiezingen.

De oorzaak van de vertraging is geweest dat er onvoldoende capaciteit was om de stembiljetten te verwerken. De schade voor de waterschappen is uiteindelijk door het bedrijf vergoed.



8 Analyse

Het project 'Waterschapsverkiezingen 2008' was een uniek, meerjarig, omvangrijk en complex project met deelname door vele partijen. Uniek omdat er geen vergelijkbaar project uitgevoerd is door de Nederlandse overheid, omvangrijk door de 13 miljoen stemgerechtigden en complex door de inhoud (brief- en internetstemmen met geautomatiseerde responsverwerking) en de samenwerking van veel partijen (UvW, HWH, Waterschappen en gecontracteerde partijen).

In 2004 hebben de waterschappen besloten samen op te trekken bij de volgende verkiezingen. Gezien de termijn waarbinnen waterschappen verkiezingen moeten uitschrijven was 2008 het 'beste en laatste moment' voor gezamenlijke verkiezingen, waarbij er voldoende tijd leek om deze goed voor te bereiden. De te realiseren doelen van de samenwerking werden vastgelegd in het Koepelplan en de 26 waterschappen committerden zich aan de uitvoering van het project met bijbehorend budget door middel van ondertekening van een volmacht. De grootste uitdaging van het project was de modernisering. Die bestond uit drie onderdelen: verkiezingen in dezelfde periode, de overgang naar het lijstenstelsel en de mogelijkheid van internetstemmen.

In onderhavig hoofdstuk worden de onderzoeksbevindingen uit de voorgaande hoofdstukken geanalyseerd. Dit leidt tot conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 9.

Het proces

De 'waterschapsverkiezingen' was een ICT-gedomineerd project met veel belanghebbenden, dat volop in de belangstelling stond. Een dergelijk project kent een hoog risico- en afbreuk karakter, waarbij een enkele fout grote gevolgen kan hebben zowel voor de realisatie (binnen de tijd en budget met het gewenste resultaat) als voor de beeldvorming. Dit geldt zeker voor deze waterschapsverkiezingen, waarbij nieuwe instrumenten, methoden, technieken en toepassingen voor het eerst op de schaal van 26 waterschappen en 13 miljoen stemmers moesten worden ontwikkeld, getest en uitgevoerd.

Het gehele proces naar de verkiezingen toe heeft zich niet in een vacuüm afgespeeld. De waterschapsverkiezingen werden uitgevoerd in het kader van de nieuwe Waterschapswet die gelijktijdig met de

voorbereidingen van de verkiezingen tot stand kwam en waarvan de uitkomst tot op de behandeling in de Eerste Kamer spannend bleef. Er werd gekozen voor een methode van stemmen, die nog niet eerder op deze schaal bij kiezers in Nederland was toegepast. Niet alleen de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en de Tweede Kamer vonden daar wat van, maar ook de publieke opinie speelde een rol. Gedurende de jaren dat aan de voorbereidingen van de verkiezingen werd gewerkt, veranderde de publieke opinie over het gebruik van moderne, digitale stemtechnieken en daarmee ook het standpunt van bestuurders, bewindspersonen en kamerleden.

Het is duidelijk, dat zowel externe als interne omstandigheden hun invloed hebben gehad op het verloop van de verkiezingsvoorbereidingen en uiteindelijk het resultaat. In de volgende paragrafen worden deze toegelicht.

Externe factoren die van invloed waren op het project

Bij de externe factoren gaat het om de omstandigheden, die door de waterschappen en de projectorganisatie niet direct waren te beheersen en die aanmerkelijke invloed hebben gehad op de voorbereidingen en het verloop van de waterschapsverkiezingen. Op sommige van deze externe factoren had wellicht wel adequater kunnen worden ingespeeld.

1. Vertraging wetgevingsproces

Al bij de start van het project is onderkend dat de wetgeving zeer tijdig bekend moest zijn om de verkiezingen op een juiste wijze te kunnen organiseren. De daarbij genoemde termijnen werden steeds opnieuw opgeschoven. Uiteindelijk traden de Waterschapswet en het Waterschapsbesluit een half tot een heel jaar later in werking dan verwacht met als gevolg dat de wettelijk in acht te nemen termijnen ook later ingingen. Zo kon de registratie van belangengroeperingen pas in april 2008 beginnen. Dit heeft het verkiezingsproces onder tijdsdruk gezet.

2. Veranderende publieke opinie t.a.v. waarborg van stemgeheim

Onder invloed van de stichting 'Wij vertrouwen stemcomputers niet' en het advies van de Commissie Korthals Altes sloeg de stemming over het internetstemmen gedurende het proces om. De Tweede Kamer bleek kritisch over het voorgenomen internetstemmen bij de waterschapsverkiezingen, hoewel enkele jaren daarvoor tijdens de behandeling van de nieuwe Waterschapswet het internetstemmen nog aanvaardbaar was.

3. Ministeriële goedkeuringsprocedure

Extra complicerend was het gebruik dat de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat wenste te maken van de bevoegdheid ministeriële goedkeuring te verbinden aan het gebruik van het RIES internetstemsysteem. Mede naar aanleiding van wensen van de Tweede Kamer werden aan het systeem eisen gesteld (open source maken en voldoen aan strenge veiligheidseisen), die kostenverhogend hebben gewerkt (aankoopkosten), en uiteindelijk hebben geleid tot het niet-tijdig functioneren van het systeem. Waren de eisen eerder gesteld, dan waren de kansen groter geweest om het manco in het systeem tijdig te verhelpen.

4. Nieuwe eisen aan internetstemmen

Het internetstemsysteem RIES voldeed in 2004 aan de toen door de provincies gestelde eisen. Bij landelijke toepassing valt te verwachten dat voldaan moet worden aan (nieuwe) nationale, maar ook aan internationale eisen en voorwaarden. In een rapport van Security of Systems Group van de Radboud Universiteit Nijmegen van oktober 2007, geven de onderzoekers aan, dat het wenselijk is dat de broncode van het internetstemsysteem publiekelijk raadpleegbaar is. Daarop stelde de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat deze - in internationaal perspectief gebruikelijke - eis ook aan de waterschapsverkiezingen. Dit kwam voor de ontwikkelaars van RIES, die hier geen rekening mee hadden gehouden, te laat.

5. Extern onderzoek naar de veiligheid van RIES

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat wees in de Regeling waterschapsverkiezingen 2008 het bedrijf Fox-IT aan als instelling om haar te adviseren over de beoordeling van RIES. Op basis van het uitgevoerde onderzoek constateert het bedrijf, dat RIES in opzet een elegant en doordacht systeem voor internetstemmen is. Fox-IT stelt tevens vast dat dit kwaadwilligen diverse mogelijkheden biedt om de uitslag te beïnvloeden, het verkiezingsproces te saboteren en/of om op termijn te herleiden wie op wie heeft gestemd. Het bleek toen niet meer mogelijk in de korte tijd die nog resteerde RIES te verbeteren. In hoeverre RIES voor een volgende keer wel zo veilig gemaakt kan worden, dat het voldoet aan wettelijke eisen van stemgeheim, integriteit, nauwkeurigheid, betrouwbaarheid, transparantie en controleerbaarheid is (nog) niet bekend.

6. De rol van de pers in het laatste stadium van de verkiezingen

Tijdens de verkiezingsperiode waren de berichtgevingen in de media zeer negatief gestemd over de waterschappen, vanwege de kans op

verwisseling van de stembiljetten en de vertraging in de bekendmaking van de verkiezingsuitslag. De projectorganisatie c.q. de UvW heeft geen kans gezien met een adequaat weerwoord deze negatieve stemming gunstig te beïnvloeden. Op cruciale momenten werd het door het Uniebestuur beter geacht de berichtgeving vanuit ieder waterschap te laten plaatsvinden, om daarmee te voorkomen de aandacht op nationaal niveau nog te versterken.

7. Complexiteit

Het project is van een zodanige complexiteit gebleken dat de UvW meer heeft moeten investeren in tijd, aandacht en geld dan aanvankelijk gedacht. De inspanningen om het RIES-stemsysteem geschikt te maken voor nationale toepassing, heeft geleid tot een (te) grote werkdruk bij zowel HWH als de samenwerkende partijen. De UvW heeft daarnaast via Europese aanbesteding vele bedrijven gecontracteerd en partijen bij het project betrokken. Deze partijen werden meestal geselecteerd uit een of enkele aanbieders, aangezien het project op deze schaal niet eerder is voorgekomen en voor veel bedrijven en partijen te grootschalig was. Het gebrek aan ervaring bij bedrijven op deze schaal is mede oorzaak van de opgelopen vertraging bij het scannen van de stembiljetten, waardoor de bekendmaking van de voorlopige uitslag moest worden uitgesteld.

Een deel van de genoemde externe factoren had te maken met de eisen die aan het RIES-internetstemsysteem werden gesteld nu het op nationaal niveau zou worden toegepast. Natuurlijk was van te voren niet te voorzien welke rol de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, de Tweede Kamer en de publieke opinie hierin zouden spelen. Echter, HWH heeft onvoldoende zicht gehad op de ontwikkeling van de publieke opinie en de nieuwe eisen voor RIES, waardoor zij niet adequaat hierop kon inspelen.

RIES had goed gewerkt toen het in twee waterschappen in 2004 was gebruikt. Deze verkiezingen vielen onder het regime van de provinciale kiesreglementen, die veel minder gedetailleerde voorschriften bevatten dan waarmee de waterschappen later in 2007 en 2008 werden geconfronteerd. Het optimisme om het stemsysteem breder toe te passen groeide toen de UN Public Service Award for “Improving transparency, accountability and responsiveness in the Public service” werd ontvangen. Aan het oordeel van de OVSE waarnemingsmissie, die aanwezig was bij de Tweede Kamerverkiezingen in 2006, dat “het RIES-stemsysteem nog niet geschikt is voor gebruik bij algemene verkiezingen”, is voorbij gegaan. In combinatie met de wens om de water-

schappen als moderne overheid te profileren, is vrij gemakkelijk gekozen voor internetstemmen met toepassing van RIES. Een deugdelijk onderzoek is aan deze keuze niet voorafgegaan.

Interne factoren

Interne factoren zijn die omstandigheden die van aanwijsbare invloed zijn geweest op de voorbereidingen en de uitvoering van de waterschapsverkiezingen binnen het project zelf, zoals de strategie, planning, resultaten, kwaliteit en structuur van het project.

Het gaat daarbij om de volgende factoren:

1. Aansluiting bij Kieswetbepalingen

Bij de afweging te kiezen voor voortzetting van de bestaande werkwijzen, waar dat mogelijk was, in plaats van het zoeken van aansluiting bij de andere algemene verkiezingen heeft een aantal argumenten meegespeeld. Dat was enerzijds pragmatisme, want de waterschappen vonden dat de landelijke verkiezingen wel werkbaar moesten blijven. Anderzijds was er de behoefte om zich als moderne overheid te profileren. Een behoefte die wellicht te maken heeft met de dreiging van het voortbestaan als zelfstandige functionele overheid in die periode. Wanneer door de UvW advies was gevraagd aan de Kiesraad, was wellicht eerder en anders besloten in het zoeken van de goede balans tussen stemgeheim, voorkomen van misbruik en gebruiksgemak. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft verzuimd de nieuwe Waterschapswet voor advies voor te leggen aan de Kiesraad en heeft dit gedaan toen het Waterschapsbesluit werd opgesteld.

2. Binding en betrokkenheid Unie – 26 waterschappen

Vanaf het begin was duidelijk dat een vorm van binding was vereist tussen de 26 waterschappen. De UvW met het Unie-bureau had het bindende element kunnen zijn. Aangezien als principe was gekozen dat het een project van de waterschappen was, wilden de waterschapsbestuurders de landelijke organisatie van de verkiezingen ook bij de waterschappen houden. Derhalve kreeg de UvW geen formele rol en mandaat (hoewel de UvW ook van de waterschappen is). De directie van de UvW was dan ook niet betrokken bij het project, anders dan het faciliteren door de inzet van enkele deskundigen van het Unie-bureau. In de ontstane lacune werd vervolgens voorzien door middel van het laten ondertekenen van een volmacht, hoewel niet iedere waterschapsbestuurder direct overtuigd was van de noodzaak hiervan. Dit document legde alleen de direct noodzakelijke bevoegdheid vast, zoals het

sluiten van overeenkomsten. In formeel-juridische zin was niet geregeld dat de SLV gemachtigd was namens de waterschappen alle nodige besluiten te nemen. Dit betekende dat niet alleen het bestuur, maar ook de ledenvergadering en de Commissie BCFC dienden te worden geraadpleegd. Slagvaardig handelen wanneer dat was geboden, is daardoor bemoeilijkt. Er ontstond een te grote afhankelijkheid bij het project van de bereidwilligheid bij de waterschappen om voldoende menskracht te leveren. Onder deze omstandigheden is geaccepteerd dat waterschappen op onderdelen een eigen koers voeren, zoals bij de deelname aan Kieskompas en de aansluiting bij de landelijke campagne.

3. Centraal – decentraal

Het bepalen van de reikwijdte van het project hield in het maken van de keuze tussen de taken en activiteiten die centraal en die door de waterschappen zelf zouden worden uitgevoerd. Door de werkgroepen BJZ en Communicatie is daarvoor een document gemaakt om dit onderscheid aan te brengen. In de praktijk bleef dit toch onduidelijk. De oorzaak daarvoor moet gezocht worden in het gegeven dat er eerder sprake is van integrerende taken en activiteiten dan van taken die elkaar aanvullen. Splitsen van deze taken is eigenlijk niet goed mogelijk. Om op een geïntegreerde manier deze taken wel op een goede manier uit te voeren, is samenwerking nodig op basis van het besef dat er een onderlinge afhankelijkheid is en de bereidheid vanuit een grote betrokkenheid in gezamenlijkheid de taken uit te voeren. Gaandeweg, vanuit de noodzaak voortgang te maken met het project, veranderde het principe van “decentraal wat kan, centraal wat moet”, naar “zoveel mogelijk centraal, tenzij dat niet kan”.

4. Het Waterschapshuis (HWH)

HWH was een jonge organisatie in oprichting die in 2006 deze zware taak kreeg, terwijl zij zelf nog op zoek was naar de goede structuur en dus ook de bemensing, financiering en contractuele verhouding met de UvW nog niet goed waren geregeld. Er was op gerekend dat HWH per 1 september 2005 een stichting en uiterlijk 1 januari 2007 een Gemeenschappelijke Regeling zou zijn van alle waterschappen. In dat geval had HWH ook verplichtingen namens alle waterschappen kunnen aangaan en overeenkomsten met derden kunnen sluiten. De aansturing van HWH was niet eenduidig en - doordat pas in 2007 besloten werd tot een formele regeling in de vorm van getekende werkafspraken -, ook lange tijd niet goed genoeg geregeld.

5. Rapport Deloitte

Het Deloitte-rapport geeft concreet aan waar de schoen wringt en hoe de knelpunten zijn op te lossen. De meeste aanbevelingen worden opgevolgd, maar door allerlei omstandigheden duurt dit erg lang. Er resteert dan nog maar weinig tijd tot de verkiezingen. Derhalve zijn de positieve effecten op de uitvoering minder dan zij hadden kunnen zijn. Echter, als helemaal niet was ingegrepen, zouden de gevolgen naar verwachting desastreus zijn geweest (niet doorgaan van de verkiezingen).

6. Projectorganisatie

Het totaal beeld over het functioneren van de projectorganisatie laat zien dat vanaf het begin een onderschatting van omvang en complexiteit heeft plaatsgevonden. Deze onderschatting is duidelijk te zien aan de beperkte inzet in menskracht in het begin, zoals is opgenomen in het eerste concept-projectvoorstel van mei 2005. Ook is de begroting van HWH dan nog relatief bescheiden. In het bijzonder is op ICT en logistiek gebied het project allengs omvangrijker en complexer geworden dan bij de start was gedacht. HWH neemt in de loop van 2006 meer taken op zich, dan bij het Koepelplan was voorzien. De steeds grotere inbreng van HWH zorgt op zich zelf ook weer voor complicaties, die te maken hebben met de verwevenheid van de verschillende directie- en bestuurlijke aansturing- en verantwoordingslijnen. De programmamanager van HWH trad bijvoorbeeld op als waarnemend lid van de SLV, lid van de projectgroep, gaf de facto naast de projectleider direct leiding aan belangrijke onderdelen van het project en was tevens opdrachtnemer bij HWH. Dit heeft in de aansturing van de projectmedewerkers soms verwarring gegeven tot eind 2007 met de start van de nieuwe projectorganisatie.

7. Kennis- en ervaringsgebrek (kennis van nieuwe voorschriften voor verkiezingen en ervaring met groot nationaal project)

De nieuwe wetgeving betekende voor de waterschappen een ingrijpende verandering van het kiesstelsel. In 2005 was al geconstateerd dat de kennis daaromtrent bij de waterschappen niet of niet voldoende aanwezig was. Dit risico is te ondervangen door externe deskundigen in te schakelen. Een dergelijk groot, complex en kostbaar project was voor de waterschappen nieuw en zeker om dit in gezamenlijkheid uit te voeren. Externe deskundigheid inzetten hoe een dergelijk project vorm gegeven moet worden en welke planningssystematiek en besturingsfilosofie is geëigend, is dan aan te bevelen. Daarvan is niet eerder gebleken dan pas in een laat stadium, eind 2007 en begin 2008, door een second opinion te vragen aan Deloitte.



9 Conclusies en aanbevelingen

Heeft de uitvoering van het Koepelplan tot de beoogde resultaten geleid?

De waterschappen, Unie en HWH hebben een prestatie geleverd met positieve resultaten op een aantal belangrijke onderdelen. Anders dan bij vorige verkiezingen, is sprake van 100% rechtsgeldigheid, dus 26 rechtsgeldige verkiezingen, zonder noemenswaardige onregelmatigheden in een week tijd. Er zijn geen hervkiezingen nodig geweest en geen herstemmingen. Dit was - na opkomstbevordering - het belangrijkste doel dat de waterschappen met de landelijke aanpak van de verkiezingen nastreefden.

Echter, de waterschappen erkennen, dat het verkiezingsproces niet vlekkeloos is verlopen. De uitvoering van het Koepelplan heeft overall gezien niet tot de beoogde resultaten geleid. De waterschappen vinden het derhalve van belang van de ervaringen te leren, zodat het in de toekomst beter gaat. De kern van deze interne kritiek richt zich op de structuur van de samenwerking, de onderschatting van de aard, omvang en complexiteit van het project, de organisatie en aansturing van het project, versturende externe invloeden, de tegenstelling tussen veiligheid en gebruiksgemak bij het de techniek van het stemmen, de te hoog gespannen verwachtingen ten aanzien van het opkomstpercentage en het als moderne overheid invoeren van het internetstemmen.

Is de samenwerking succesvol geweest?

De samenwerking tussen de waterschappen en de taakverdeling tussen 'centraal en decentraal' worden door de waterschappen met een voldoende gewaardeerd.

Het resultaat van de samenwerking wordt door de waterschappen gewaardeerd met een onvoldoende. De meerwaarde van de samenwerking voor het eigen waterschap wordt licht beter gewaardeerd. De belangrijkste meerwaarde van de samenwerking zit daarbij in de standaardisatie van alle (ook juridische) producten en procedures. Dit is een grote verbetering ten opzichte van het verleden. Daarnaast worden communicatiemiddelen en de gezamenlijke voorlichting als meerwaarde genoemd en de gezamenlijke (Europese) aanbestedingen door HWH.

De campagne 'Nederland leeft met water' is als erg positief ervaren. De voorlichting door de UvW blijft wat achter in de waardering door

de waterschappen. Volgens voorlopige resultaten van het effectonderzoek dat momenteel door de Rijksvoorlichtingsdienst (RVD) wordt uitgevoerd, was 67% van de Nederlanders in november op de hoogte van de waterschapsverkiezingen (vooraf 12%). Het doel was 80%, dat doel is niet bereikt, maar gesproken kan worden van een flinke toename.

Uit de onderzoeksresultaten kan geconcludeerd worden dat er voor de toekomst bereidheid is om opnieuw landelijk samen te werken op een bescheiden aantal taken, zoals de landelijke campagne, mits daarvoor de bestuurlijke en organisatorische voorwaarden zijn ingevuld. Voor de uitvoering zoekt men liever weer de regionale samenwerkingsverbanden waarmee eerder goede ervaring is opgedaan en waarbij er meer directe sturing- en profileringsmogelijkheden zijn.

Internetstemmen of briefstemmen?

De waterschappen wilden bij de verkiezingen in 2008 het briefstemmen combineren met *internetstemmen*. Van internetstemmen werd veel verwacht. Uit het onderzoek blijkt dat internetstemmen had kunnen leiden tot een aanmerkelijke opkomstverhoging. Van de niet-stemmers zou 8% beslist en 35% dan waarschijnlijk wel hebben gestemd. Dit is 43% van de niet-stemmers. De opkomst had bij internetstemmen dus tussen de 5 en de 26% hoger kunnen zijn. Zoals eerder voorspeld door de UvW overwogen dan vooral de jongeren tot 34 om te gaan stemmen. Met internetstemmen zou vooral deze groep jongeren beter zijn vertegenwoordigd. Zelfs een derde uit de groep van 'geen belangstelling' geeft aan waarschijnlijk toch te stemmen indien dit mogelijk is via internet.

Het is duidelijk dat de combinatie brief en internetstemmen zowel bij de kiezers (57%) als bij de waterschappen nog steeds sterk de voorkeur heeft. Op de tweede plaats komt 'stemmen in een stemhokje tegelijk met andere verkiezingen'. Het kiezersonderzoek laat zien dat ook deze vorm van stemmen leidt tot een verhoging in dezelfde orde van grootte als de combinatie brief en internetstemmen.

Het internetstemmen is uiteindelijk terecht niet doorgegaan. Het draagvlak, verwoord door de 'publieke opinie', was er niet (meer) in 2008. Als gevolg daarvan ontbrak het aan politiek-bestuurlijke steun voor internetstemmen. Daarnaast was het RIES-systeem nog niet aangepast aan de eisen die werden gesteld aan landelijk gebruik.

Het briefstemmen op de wijze zoals georganiseerd in 2008 is niet de

beste manier van stemmen voor de waterschappen. Het heeft in 2008 een hoog foutpercentage gehad (9,7%) en de kiezers vinden het niet de meest ideale manier van stemmen. Bij de waterschappen is eveneens weinig draagvlak voor deze manier van briefstemmen. Echter, de opkomst is niet negatief beïnvloed door de problemen met het stempakket.

Een combinatie van briefstemmen en internetstemmen of tegelijkertijd met andere verkiezingen in een stemhokje lijkt tot de beste resultaten te leiden.

Heeft de landelijke samenwerking tot een hogere opkomst geleid?

Een hogere opkomst blijkt achteraf het belangrijkste doel van de landelijke samenwerking. Dit is opvallend, omdat dit niet als doel, maar als positief neveneffect is opgenomen in het Koepelplan. De opkomstverwachtingen waren bij de meeste waterschappen hoog gespannen. Men verwachtte door het internetstemmen een veel hogere opkomst. Toen het internetstemmen niet doorging is deze verwachting niet aangepast aan de nieuwe situatie. Op dit punt zijn de waterschappen dan ook het meest teleurgesteld.

De opkomst bij sommige waterschappen is gestegen en bij andere gedaald. De opkomst is ten opzichte van 2004 ongeveer binnen dezelfde marges gebleven (grootweg tussen de 20 en 30%). Onder de stemmers is de groep 55+ duidelijk oververtegenwoordigd. Vooral de jongeren tot 34 jaar geven aan geen belangstelling te hebben (50%). In de landelijke gebieden lag het percentage stemmers hoger dan in de stedelijke gebieden.

De landelijke samenwerking van de waterschappen heeft in elk geval niet tot een hogere opkomst geleid. Echter, dit verband kan niet zo eenduidig worden gelegd. De bedoeling was 'landelijke samenwerking met internetstemmen'. Dat had wel tot een veel hogere opkomst geleid.

Ook de verwachtingen ten aanzien van de *imagoverbetering van het waterschap* waren groot. Gezien het resultaat, zijn de waterschappen erg teleurgesteld wat de landelijke aanpak ten aanzien van het imago heeft opgeleverd. Het hele traject heeft niet bijgedragen aan een beter imago van waterschappen.

Hiervoor is een aantal redenen aan te wijzen:

A. 9,7% ongeldige stemmen.

- B. Het tellen van de stemmen duurde twee dagen langer dan verwacht en gecommuniceerd.
- C. Er ontstond een discussie in de pers waar waterschappen geen adequate gezamenlijke reactie op hadden.

Heeft het gezamenlijk optrekken van de waterschappen tot kostenbesparing geleid?

Het *kostenvoordeel* van de landelijke samenwerking bij deze verkiezingen ten opzichte van uitvoering door de 26 waterschappen zelfstandig of in samenwerking met enkele naburige waterschappen, is in het kader van deze evaluatie niet nauwkeurig vast te stellen. In dit kader zijn geen meetbare doelstellingen geformuleerd en hier is niet sterk op gestuurd. Argumenten daarvoor zijn geweest dat er geen historische referentiegegevens waren, want de vorige verkiezingen vonden niet plaats in dezelfde periode en de methode van stemmen was anders. Kostenbesparing was niet de belangrijkste doelstelling van de landelijke samenwerking, maar men verwachtte wel schaalvoordelen te behalen. Door HWH zijn berekeningen gemaakt van de schaalvoordelen. Deze berekening kan door BMC als onderzoeksbureau niet worden geverifieerd.

Is het Koepelplan goed uitgevoerd?

Op de resultaatgebieden *uniformiteit en effectiviteit, efficiency, voorkomen van calamiteiten* zijn positieve resultaten behaald. De ontwikkelde formulieren, modellen en protocollen zijn door alle waterschappen toegepast. Deze vorm van ondersteuning, service en dienstverlening is gewaardeerd. De gezamenlijke aanbestedingen hebben geleid tot kostenbesparing en tot kwalitatief hoogwaardige contracten. Door de goede administratief-juridische voorbereiding heeft zich geen fraude of onregelmatigheid voorgedaan.

Op de resultaatgebieden *communicatie en gezamenlijke profilering* zijn deels goede en deels minder goede resultaten behaald. De algemene bekendheid van de waterschappen is flink vergroot, maar deze was niet altijd ondersteunend aan de regionale thema's van de waterschappen. Alle afgesproken centrale communicatieproducten zijn geleverd, hoewel soms later dan gepland. Op het resultaatgebied *modernisering, wat betreft internetstemmen*, is onvoldoende resultaat behaald, aangezien medio augustus 2008 is besloten dit niet aan te bieden. De andere vormen van modernisering, te weten het kiezen volgens het lijstenstelsel in dezelfde periode, zijn wel gerealiseerd.

Heeft de inrichting van het projectbureau tot de gewenste professionaliseringsslag geleid?

De lichte vorm van organisatie, de wijze waarop werd gestuurd en besluiten moesten worden genomen, het gebrek aan ervaring inzake het managen en aansturen van een dergelijk complex en zwaar project, zonder duidelijk mandaat en heldere ambtelijke verantwoordelijkheid, hebben er uiteindelijk toe geleid dat het vaak een proces van trial and error is geweest. Geconcludeerd kan worden, dat de gewenste professionaliseringsslag niet is gerealiseerd. Er staat nu niet een organisatie, zelfs geen aanpak of concept, dat voor de volgende verkiezingen kan worden toegepast.

De uitvoering van het project en in het bijzonder de ICT en logistieke/procesonderdelen hebben sterk onder druk gestaan door de aanvankelijk meer vrijblijvende structuur van organisatie, aansturing en beheersing en door de invloed van de onder politieke en maatschappelijke druk zich aanscherpende regelgeving ter vermindering van inbreuk op de veiligheid en betrouwbaarheid van het stemproces. Het proces was volgens betrokkenen niet 'in control'.

Er is tevredenheid over de landelijke aanpak waar het gaat om de kwaliteit van de concrete producten, al kwamen ze soms wel wat laat. Het gevoel bestaat dat er een flinke klus is geklaard, dat de waterschappen goed zijn gefaciliteerd en er veel bekendheid is gegenereerd met de landelijke en regionale communicatie-uitingen. Voorbeelden van succes zijn verder de hoge kwaliteit van het GBA-bestand en het ontbreken van fouten op de stempakketten. De flinke klus die is geklaard is met name te danken aan de grote inzet en betrokkenheid van alle betrokkenen. Dit betekent derhalve, dat het onzeker is of deze prestatie een volgende keer ook zou kunnen worden gerealiseerd. Het is onduidelijk hoe de opgedane ervaring en kennis nu is geborgd.

Projectorganisatie

Bij de start van het project is gekozen voor een lichte vorm van organisatie, gebaseerd op de inzet van veel waterschappers, zodat volstaan kon worden met een bescheiden centrale formatie. Na het 'Deloitte-rapport' wordt de structuur aangepast, de formatie uitgebreid en het project ingebed in het Unie-bureau.

Ook worden dan pas formele werkafspraken met HWH bekrachtigd. De conclusie is, dat het advies erg laat is gevraagd, de aanpassingen erg laat zijn doorgevoerd met als gevolg dat het project onder een behoorlijke tijdsdruk kwam te staan en de verbeteringen minder effect hebben gehad dan had gekund.

Bestuurlijke betrokkenheid en aansturing

De bestuursorganen van de UvW waren zeer betrokken bij het project. Er is een stuurgroep ingesteld met een aantal bestuurders en secretaris-directeuren om de voortgang te bewaken, de communicatie naar de andere bestuursorganen te verzorgen en waar nodig gemandateerde besluiten te nemen.

De door de waterschappen afgegeven volmacht, liet zijn beperkingen zien toen op bestuurlijk vlak slagvaardig besluiten moesten worden genomen.

De beperkte volmacht sluit aan bij de traditie van samenwerken van de waterschappen. De wens bestaat bij de meeste waterschapbesturen om te kunnen besluiten niet te participeren in enkele centrale onderdelen, als het waterschap daarin een eigen afweging en keuze wenst te maken.

Producten

Het centrale GBA-bestand was van hoge kwaliteit. Alle kiesgerechtigden waren geregistreerd bij het waterschap waarvan men ingezetene is. Het briefstempakket is zodanig vormgegeven dat misbruik is voorkomen, hetgeen de rechtsgeldigheid van de verkiezingen waarborgt. Nadeel van de gestelde hoge eisen aan het stemgeheim en het voorkomen van misbruik is dat aan gebruiksgemak is ingeboet. Dit leidde tot een relatief erg hoog aantal ongeldige stemmen. De tijdens de verkiezingen opgetreden onregelmatigheden, zoals het ontbreken van huisnummer-toevoegingen bij drie waterschappen, de vertraging in het nazenden van vervangende stempakketten, zijn adequaat opgelost. Het RIES-systeem voor de aansturing van de ingewikkelde datastromen en de technische organisatie van de verkiezingen heeft dus goed gewerkt.

Internetstemmen

Als het gaat om het internetstemmen is juist de fraudegevoeligheid van het internetstemsysteem RIES aangetoond. Hieruit valt de lering te trekken dat er vooraf geen of onvoldoende duidelijke en eenduidige uitgangspunten zijn vastgesteld voor de waterschapsverkiezingen in deze vorm. Op bestuurlijk niveau hadden hier duidelijke keuzes uit meerdere alternatieven genomen moeten worden. Nu dit niet gebeurde, werd de uitvoering teveel een technische kwestie, waarbij

bijsturen eigenlijk niet meer mogelijk bleek. Er zijn door de UvW ook te weinig adviezen van deskundige adviesorganen, zoals de Kiesraad, ingewonnen om te kunnen komen tot goede bestuurlijke keuzes. Rapporten en adviezen uit 2006 en 2007, die de noodzaak van het open source maken beargumenteerden, hadden voor HWH en het architectuurteam aanleiding moeten zijn een analyse uit te voeren wat dit zou betekenen voor RIES. Dan had eerder een goede afweging gemaakt kunnen worden om door te gaan ofwel om te stoppen.

Wat was het effect van de regionale voorlichting door de waterschappen?

Uit het onderzoek blijkt, dat de regionale voorlichting samen met de landelijke campagne heeft geleid tot grotere bekendheid van de waterschapsverkiezingen. Echter, er lijkt geen verband te bestaan tussen de kosten van de regionale voorlichting en de uiteindelijke opkomst.

Wat kunnen de waterschappen leren van de opgedane ervaringen?

Opkomstbevordering is een doel

In het Koepelplan is opkomstbevordering niet als expliciete doelstelling, maar als positief neveneffect genoemd. Gezien de huidige publieke opinie, geniet het aanbeveling deze doelstelling bij de volgende verkiezingen expliciet te benoemen en in een plan van aanpak uit te werken.

Uit het kiezersonderzoek blijkt, dat het bevorderen van de opkomst wel degelijk mogelijk is. Het verhogen van de opkomst kan door de combinatie van internetstemmen met briefstemmen. Dit heeft tevens als voordeel dat daardoor jongeren beter worden bereikt. Het is ook mogelijk de opkomst te vergroten door de combinatie van waterschapsverkiezingen met andere verkiezingen in het stemhokje.

De kiezer verwacht een herkenbare en eenvoudige methode

Wanneer zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de gangbare wijze van stemmen, is de kans op het maken van fouten kleiner. Dit pleit ervoor te overwegen de waterschapsverkiezingen net als alle algemene verkiezingen, onder de Kieswet te laten vallen.

De rijksoverheid is verantwoordelijk voor modernisering

Mocht internetstemmen in de toekomst tot de mogelijkheden behoren dan lijkt het niet voor de hand liggend dat de waterschappen opnieuw

het initiatief nemen om tot ontwikkeling van een systeem van internetstemmen over te gaan. Dit ligt meer op het pad van het Ministerie van BZK, zodat het algemeen toepasbaar is en de risico's voor de waterschappen niet onevenredig groot zijn.

Met de voorbereidingen voor de nieuwe verkiezingen moeten de waterschappen tijdig beginnen

Zeker als het gaat om de organisatie van verkiezingen, waarbij een harde deadline geldt, dient vroeg te worden begonnen met het treffen van de nodige voorbereidingen. Een dergelijk 'project' vraagt om een goede inbedding in zowel de bestuurlijke organisatie van de waterschappen als ambtelijk-organisatorisch en een professionele aanpak. Gezien de conclusie ten aanzien van de meerwaarde van landelijke samenwerking, is het van belang op korte termijn te starten met de discussie 'wel of geen landelijke samenwerking'. Hierbij hoort tevens de vraag wat centraal en wat regionaal of per waterschap wordt uitgevoerd en hoe 'het project' wordt aangestuurd en ingebed, wat het moet opleveren en mag kosten en op welke manier wordt bewaakt dat dit gebeurt.

Gezien de bevindingen van het onderzoek, geniet het in elk geval aanbeveling bij de volgende verkiezingen opnieuw een landelijke campagne te organiseren. Daarnaast bieden de landelijke aanbestedingen schaalvoordelen.

Vul de organisatorische randvoorwaarden in

Meer toegespitst op de organisatorische eisen die aan een complex en omvangrijk project worden gesteld, is een deugdelijke projectstructuur noodzakelijk. De directeur van de UvW zou de positie van gedelegeerd opdrachtgever moeten krijgen namens de waterschappen en het is noodzakelijk met de uitvoeringsorganisatie een heldere opdrachtgever-opdrachtnemer relatie te definiëren. Er moet bestuurlijk en ambtelijk mandaat zijn om centraal besluiten te kunnen nemen. Dit zal tot meer daadkracht leiden hetgeen nodig is om het project in het vereiste tempo doorgang te laten vinden.

De verhouding met de waterschappen zal contractueel geregeld moeten worden, zodat duidelijk is welk waterschap welk product met welke kwaliteit tegen welke prijs afneemt.

De inbedding en aansturing van HWH moet eenduidiger. Dit is een punt dat reeds door de waterschappen is opgepakt.

De Unie zou vanuit de staande organisatie in staat moeten zijn de verkiezingen te faciliteren, op piekmomenten aangevuld met medewerkers van de waterschappen. Hierover moeten dan echter wel goede afspraken worden gemaakt tussen Unie en waterschappen. De inzet van waterschapsmedewerkers kan bijvoorbeeld in de vorm van een detachering worden gegoten of een tijdelijke overstap naar de Unie met 'terugkeergarantie'.

Heldere kaders zijn nodig waarlangs het project wordt uitgevoerd. Daarnaast moet worden gewerkt met een goed projectplan, waarin onder meer de risico's in kaart zijn gebracht. De begroting moet zodanig worden geformuleerd, dat daar op gestuurd kan worden en daarbij zou een planning & control proces moeten worden afgesproken, zodat de uitvoering transparant en controleerbaar is en de voortgang op alle onderdelen kan worden gemonitord en verantwoord. Tevens geniet het aanbeveling van een professioneel planningsinstrument gebruik te maken.

Over RIES moet een besluit worden genomen

Los van het feit of in de toekomst internetstemmen al dan niet mogelijk zal zijn, geniet het aanbeveling RIES apart nog eens tegen het licht te houden en te bekijken of RIES het meest geëigende systeem is of dat er inmiddels beter passende alternatieven zijn.

Bijlage 1

Opzet en respons internetenquête

Om de interviews voor te bereiden en ook om zoveel mogelijk betrokkenen naar hun mening te kunnen vragen is aan het begin van het onderzoek een internetenquête uitgezet. Deze is verzonden aan alle personen die ambtshalve bij het proces waren betrokken, en de gekozen AB-leden. Om ook de niet gekozen kandidaten een stem te geven is besloten om ook de lijsttrekkers van niet-gekozen lijsten te enquêteren.

Op deze manier zijn vragen voorgelegd aan: de voorzitter van ieder waterschap, secretaris-directeur, projectleider verkiezingen, communicatieadviseur als de direct betrokkenen en aan de meer indirect betrokkenen: DB-leden van ieder waterschap, AB-leden (zowel herkozen als nieuw gekozen) en de niet verkozen lijsttrekkers.

Uiteindelijk zijn 835 inlogcodes verzonden, waarna 598 enquêtes zijn ingevuld.¹ Het doel van de enquête was het proces en de samenwerking te beoordelen. Omdat ook een aantal open vragen is gesteld, konden ook andere aspecten aan de orde worden gesteld. Met name een aantal nieuw gekozen AB-leden gaf aan de enquête niet in te kunnen vullen, omdat zij te weinig bij het proces betrokken waren. Niettemin was de respons 72%, wat op een grote betrokkenheid duidt.

De indirect betrokkenen blijken op alle gestelde vragen en voorgelegde keuzen meestal een lagere waardering te geven dan de direct betrokkenen. Een verklaring daarvoor is niet gegeven. Het kan wel beschouwd worden als een signaal van relatieve buitenstaanders over de waterschapsverkiezingen in zijn totaliteit.

Respons

Veel/enige meerwaarde	Verzonden	N terugontvangen	% respons per groep	% respondenten
Voorzitter waterschapsbestuur	26	19	75 %	3,2 %
Lid dagelijks bestuur waterschap)*	102	70%	17,1%
Lid algemeen bestuur waterschap nieuw gekozen)*	262		43,8
Lid algemeen bestuur waterschap herkozen)*	129		21,6
Secretaris/ directeur waterschap	26	19	75%	3,2%
Projectleider waterschapsverkiezingen	26	26	100%	4,3%
Communicatieadviseur waterschap	26	20	77%	3,3%

)* Verzonden gekozen leden: 703 in totaal

In tabel 1 is aangegeven in welke mate de verschillende groepen hebben gereageerd. Tweederde van de geënquêteerden is lid van het algemeen bestuur, waarvan ook weer tweederde nieuw gekozen.

1) Het aantal benodigde respondenten om te kunnen spreken van een representatieve steekproef voor de betrokkenen bij de waterschapsverkiezingen gebruikmakend van een confidence level van 95% en een betrouwbaarheidsmarge van 3% is 469. Met 598 ingevulde vragenlijsten is hier ruim aan voldaan

Bijlage 2

Aantal stemmers in % naar stedelijk gebied .

Stedelijkheid	Heeft u bij deze verkiezingen gestemd?			Totaal
	Ja	Nee	Ik weet er niets meer van	
Zeer sterk stedelijk (2.500 adressen of meer per km ²)	37,2%	61,8%	1,0%	100,0 %
Sterk stedelijk (1.500 - 2.500 adressen per km ²)	37,2%	62,5%	0,3%	100,0%
Matig stedelijk (1.000 - 1.500 adressen per km ²)	40,6%	58,2%	1,2%	100,0%
Weinig stedelijk (500 - 1.000 adressen per km ²)	44,4%	54,9%	0,7%	100,0%
Niet-stedelijk (minder dan 500 adressen per km ²)	43,7%	56,0%	0,3%	100,0%

Colofon

Realisatie

BMC

Tekst/redactie

Drs. C.M.S. Glim

Drs. J. Slooijer MSM

R. de Bakker

Drs. H. Tjalma

Drs. A.J.H. Smallenbroek

Drs. C. Ruitenr

Vormgeving en opmaak

Mooijekind ontwerpers, Loenen (Veluwe)

Foto's

Unie van Waterschappen

Druk

Drukkerij BakkerBaarn, Baarn

Deze publicatie wordt u aangeboden door:

BMC | onderzoek

BMC

Korte Houtstraat 20a-b

2511 CD Den Haag

Postadres

Postbus 10242

2501 HE Den Haag

070 - 310 38 00

Internet

www.bmconderzoek.nl

Koningskade 40
2596 AA Den Haag

POSTADRES

Postbus 93218
2509 AE Den Haag

TELEFOON

070 - 351 97 51

INTERNET

www.uvw.nl

Korte Houtstraat 20a-b
2511 CD Den Haag

POSTADRES

Postbus 10242
2501 HE Den Haag

TELEFOON

070 - 310 38 00

INTERNET

www.bmconderzoek.nl