

Bijlage 2 Kwantitatieve toets centrale stemopneming

Inleiding

In 2019 zijn er tijdens drie verkiezingen in ruim 70 gemeenten experimenten gehouden met centraal tellen. Het betrof de gecombineerde verkiezingen voor de provinciale staten en de waterschappen in maart en de verkiezingen voor het Europees Parlement in mei. Centraal tellen houdt in dat het stembureau na afloop van de stemming een voorlopige telling op lijstniveau uitvoert en dat de volgende dag op een centrale locatie een telling op lijst- en kandidaatsniveau plaatsvindt. Die telling wordt uitgevoerd door uitgeruste krachten in een rustige sfeer zodat een nauwkeuriger resultaat verwacht wordt.¹

In haar brief aan de Tweede Kamer van 14 juni 2019 beoordeelt minister Ollongren van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de ervaringen met de experimenten met centraal tellen bij de verkiezingen voor provinciale staten en de waterschappen als positief.² Het oordeel van de minister is vooral gebaseerd op een evaluatie door onderzoeksbureau Kantar, dat hiervoor een groot aantal gemeenteambtenaren, tellers en leden van stembureaus heeft geënquêteerd. Van de ondervraagde ambtenaren meende 74% dat centraal tellen het telproces betrouwbaarder maakt.³

Het is opmerkelijk dat het effect van het centraal tellen niet kwantitatief is onderzocht. De opvattingen van gemeenteambtenaren en andere betrokkenen bij het telproces zijn zeker interessant, maar ook voor hen blijft het, bij gebrek aan cijfermatige onderbouwing, gissen wat het werkelijke effect van deze nieuwe vorm van tellen is. Hieronder wordt op kwantitatieve wijze het mogelijke effect van centraal tellen getoetst. Daarvoor worden de uitkomsten van de tellingen in gemeenten met en zonder centraal tellen vergeleken.

Vraagstelling

Het proces-verbaal van de telling van een stembureau en het eml bestand dat de software dat als hulpmiddel gebruikt wordt bij de vaststelling van de uitslag (Ondersteunende Software Verkiezingen, hierna: OSV) genereert nadat de gemeente de uitslagen van de stembureaus heeft ingevoerd, kent twee blokken uitslaggegevens die onafhankelijk van elkaar tot stand komen. Het eerste blok betreft het aantal toegelaten kiezers en het tweede blok het aantal ingeleverde stembiljetten. Het aantal toegelaten kiezers wordt vastgesteld door het aantal stempassen, volmachtbewijzen en kiezerspassen op te tellen en het aantal ingeleverde stembiljetten is de som van de geldige, ongeldige en blanco stemmen. Omdat de twee blokken onafhankelijk van elkaar worden vastgesteld, is een vergelijking een toets voor het bepalen van de zorgvuldigheid van de tellingen. Idealiter komen de totalen van de twee blokken uitslaggegevens overeen. Iedere kiezer krijgt immers voor elke ingeleverde stempas, volmachtbewijs of kiezerspas een stembiljet en steekt deze in de stembus. Afwijkingen kunnen tot stand komen doordat een kiezer per ongeluk meer stembiljetten ontvangt dan het aantal door hem ingeleverde stempassen of doordat een kiezer het stembiljet niet in de stembus steekt. Verschillen kunnen echter ook het gevolg zijn van schrijffouten bij het invullen van het proces-verbaal of van een foutieve telling.

Toetsing van de afzonderlijke blokken is op basis van de eml bestanden slechts beperkt mogelijk. Bij invoer van de uitslaggegevens accepteert OSV geen lijsttotaal dat niet overeenkomt met de som van de stemmen die op kandidaten zijn uitgebracht. Dit blok gegevens klopt rekenkundig dus altijd. Bij het blok toegelaten kiezers accepteert OSV wel dat het totaal niet overeenkomt met de som van de ingeleverde stempassen, volmachtbewijzen en kiezerspassen. Hier kunnen tenslotte, zoals hierboven omschreven, goede verklaringen voor zijn. Dit blok is daarmee wel kwetsbaarder voor verschrijvingen en verkeerde tellingen. Grote afwijkingen in de totalen tussen de beide blokken zijn meestal toe te

¹ Brief minister aan de Tweede Kamer 14 juni 2019. Bijlage bij de brief, p. 2. De Europese verkiezingen zijn in deze evaluatie niet meegenomen.

² Brief minister aan de Tweede Kamer 14 juni 2019.

³ Brief minister aan de Tweede Kamer 14 juni 2019, p.3; Bijlage 7 Rapportage Kantar verkiezingen PS/WS (enquête onder gemeenten).

schrijven aan schrijffouten in het blok toegelaten kiezers. Die schrijffouten bestaan vaak uit het invullen van gegevens in een verkeerde kolom.

Methode en bronnen

Het onderzoek is gebaseerd op de eml-bestanden die door OSV worden gegenereerd. Die bestanden ontstaan doordat de gemeenten de uitslagen uit de papieren processen-verbaal van de stembureaus in OSV invoeren. Idealiter zouden de papieren processen-verbaal de basis voor dit onderzoek moeten vormen, maar dat stuit op vrijwel onoverkomelijke praktische bezwaren. Allereerst zijn veel processen-verbaal vernietigd en waar dat niet op grond van de wet hoeft is er geen orgaan dat over een archief met alle processen-verbaal beschikt. Ten tweede zou de verwerking van papieren processen-verbaal een zeer intensief werk zijn. Het is om deze redenen dat we ons baseren op de eml bestanden, waarbij we er van uitgaan dat de papieren processen-verbaal correct zijn ingevoerd in OSV. De stembureaus voor kiezers in het buitenland zijn, voor zover van toepassing, buiten beschouwing gelaten.

Vergelijking uitslaggegevens stembureaus tijdens de verkiezingen tussen 2014 en 2019

Alvorens het experiment centraal tellen wordt bekeken, wordt eerst de geconstateerde verschillen bij het stemmentellen bij negen verkiezingen tussen 2014 en 2019 bekeken.⁴ Het betreft twee gemeenteraadsverkiezingen, twee waterschapsverkiezingen, twee provinciale statenverkiezingen, twee verkiezingen voor het Europees Parlement en een verkiezing voor de Tweede Kamer. De uitkomsten zijn in tabel 1 opgenomen.

Tabel 1. Verschil tussen toegelaten kiezers en getelde stembiljetten per stembureau. Absolute aantallen en percentages. 2014-2019.

Absoluut	≥20	5-20	2-5	1	0	-1	-2-5	-5-20	>-20	Totaal
GR 2014	151	381	660	867	6333	355	189	92	11	9039
EP 2014	0	32	287	670	7856	337	123	22	0	9327
WS 2015	9	159	654	949	7002	591	400	102	6	9872
PS 2015	7	103	578	929	6740	524	304	78	2	9265
TK 2017	16	311	975	873	3953	264	182	87	7	6668
GR 2018	9	209	739	968	5565	689	402	110	8	8699
WS 2019	24	272	1019	1242	6182	866	568	143	9	10325
PS 2019	6	195	762	1072	5900	742	384	117	8	9186
EP 2019	2	32	387	848	7279	512	173	30	2	9265

Relatief (%)	≥20	5-20	2-5	1	0	-1	-2-5	-5-20	>-20	Totaal
GR 2014	2	4	7	10	70	4	2	1	0	100
EP 2014	0	0	3	7	84	4	1	0	0	99
WS 2015	0	2	7	10	71	6	4	1	0	101
PS 2015	0	1	6	10	73	6	3	1	0	100
TK 2017	0	5	15	13	59	4	3	1	0	100
GR 2018	0	2	8	11	64	8	5	1	0	99
WS 2019	0	3	10	12	60	8	6	1	0	100
PS 2019	0	2	8	12	64	8	4	1	0	99
EP 2019	0	0	4	9	79	6	2	0	0	100

De gegevens zijn in negen categorieën weergegeven. In de categorie 0 is het aantal toegelaten kiezers gelijk aan het aantal stembiljetten. In de categorie 1 is er één kiezer meer dan het aantal

⁴ 'Nauwkeurigheid van het stemmentellen' is hier als een containerbegrip gebruikt. De oorzaken voor niet-kloppende processen-verbalen kunnen namelijk, zoals hierboven uiteengezet, sterk uiteenlopen.

stembiljetten. In de categorie -1 is er een kiezer minder dan het aantal stembiljetten enzovoorts. In het bovenste deel van de tabel zijn de absolute aantallen stembureaus per categorie weergegeven en in het onderste deel de relatieve verdeling over de categorieën.

Opmerkelijk is dat er tussen 2014 en 2019 geen toename is in het aantal stembureaus zonder verschillen tussen de twee blokken (d.w.z. enerzijds het aantal toegelaten kiezers en anderzijds het aantal getelde stembiljetten) uitslaggegevens. Mogelijke verklaringen zouden kunnen zijn dat de opkomst bij de ene verkiezing veel hoger is dan bij de andere wat een effect kan hebben op de zorgvuldigheid van de telling of dat de stembiljetten bij de ene verkiezing veel groter zijn dan bij de andere, maar ook wanneer we daarmee rekening houden is er weinig ontwikkeling te constateren. Zo zijn de uitkomsten bij de Tweede Kamerverkiezing van 2017 wel duidelijk slechter dan bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2014 en 2019, maar daar staat tegenover dat de uitkomsten bij de Europese Parlementsverkiezingen van 2014 weer beter waren dan in 2019. Een duidelijker patroon ontstaat wanneer we de verschillende soorten verkiezingen onderling vergelijken. Dan blijkt, geheel tegen de verwachting in, het percentage stembureaus zonder verschillen tussen de twee blokken uitslaggegevens telkens te zijn gedaald. Van 70% tot 64% bij de gemeenteraadsverkiezingen, van 84% tot 79% bij de verkiezingen voor het Europees parlement, van 71% tot 60% bij de waterschapsverkiezingen en van 73% tot 64% bij de provinciale statenverkiezingen. Dat is opmerkelijk, omdat de laatste jaren nogal wat maatregelen zijn genomen om het telproces te verbeteren zoals een verbeterde opleiding en toetsing van stembureauleden, betere telmethoden, meer transparantie en het experiment centraal tellen. De verwachting zou zijn dat de processen-verbalen minder afwijkingen zouden laten tussen de twee blokken uitslaggegevens.

Centraal tellen

Bij de verkiezingen in 2019 (provinciale staten, waterschappen en Europees parlement) is, net als in voorgaande jaren, een experiment gehouden met centraal tellen. Daaraan namen ruim 70 gemeenten deel. Het betrof zowel grote, middelgrote als kleine gemeenten. Bij centraal tellen worden in eerste instantie alleen de stembiljetten geteld, maar als wordt vastgesteld dat het totaal niet overeenkomt met het aantal toegelaten kiezers, dan worden de stempassen, volmachtbewijzen en kiezerspassen ook opnieuw geteld.⁵ De verwachting is dus dat in de gemeenten waar centraal is geteld, het aantal verschillen tussen de twee blokken uitslaggegevens geringer is dan in gemeenten waar niet centraal is geteld. Dat geldt zowel voor het aantal verschillen als voor de mate van afwijking. In de tabellen 2 tot 4 zijn de uitkomsten weergegeven. De indeling van de tabellen is dezelfde als die in tabel 1.

Tabel 2. Centraal tellen EP 2019 (72 gemeenten)

Absoluut	≥20	5-20	2-5	1	0	-1	-2-5	-5-20	>-20	Totaal
Met centraal tellen	1	4	72	179	1615	123	36	5	0	2035
Zonder centraal tellen	1	28	315	669	5664	389	137	25	2	7230
Totaal	2	32	387	848	7279	512	173	30	2	9265

Relatief (%)	≥20	5-20	2-5	1	0	-1	-2-5	-5-20	>-20	Totaal
Met centraal tellen	0	0,2	3,5	8,8	79,4	6,0	1,8	0,2	0	99,9
Zonder centraal tellen	0	0,4	4,4	9,3	78,3	5,4	1,9	0,4	0	100,1
Totaal	0	0,3	4,2	9,2	78,6	5,5	1,9	0,3	0	100,0

⁵ Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming artikel 34.

Bij de verkiezingen voor het Europees Parlement zijn in de gemeenten met centrale telling minder afwijkingen geconstateerd tussen het aantal toegelaten kiezers en het aantal getelde stembiljetten dan bij gemeenten zonder centrale telling. In het eerste geval was er in 79,4% van de stembureaus geen verschil en in het tweede geval in 78,3%. Hoewel centraal tellen een betere uitkomst opleverde dan in de stembureaus waarin 's avonds na afloop van de stemming werd geteld en dus aan de verwachting voldeed, is het verschil niet zodanig dat van een aanzienlijke verbetering kan worden gesproken.

Bij de verkiezingen voor de provinciale staten en de waterschapsverkiezingen was de verwachting dat centraal tellen meer positief verschil zou maken dan bij de verkiezingen voor het Europees parlement. Het betrof hier namelijk twee verkiezingen die gelijktijdig werden gehouden en waarbij de opkomst ook nog hoger was dan bij de Europese verkiezingen (56,2% tegen 41,9%). De belasting voor de stembureaus die na afloop van de stemming telden, was dus groter. De tabellen 3 en 4 laten echter een verrassende uitkomst zien. De stembureaus die centraal werden geteld, lieten duidelijk meer afwijkingen zien dan de stembureaus waar 's avonds werd geteld.

Tabel 3. Centraal tellen PS 2019 (73 gemeenten)⁶

Absoluut	≥20	5-20	2-5	1	0	-1	-2-5	-5-20	>-20	Totaal
Met centraal tellen	2	45	226	332	1456	241	123	32	2	2459
Zonder centraal tellen	4	150	536	740	4444	501	261	85	6	6727
Totaal	6	195	762	1072	5900	742	384	117	8	9186

Relatief (%)	≥20	5-20	2-5	1	0	-1	-2-5	-5-20	>-20	Totaal
Met centraal tellen	0,1	1,8	9,2	13,5	59,2	9,8	5,0	1,3	0,1	100,0
Zonder centraal tellen	0,1	2,2	8,0	11,0	66,1	7,4	3,9	1,3	0,1	100,1
Totaal	0,1	2,1	8,3	11,7	64,2	8,1	4,2	1,3	0,1	100,1

Tabel 4. Centraal tellen WS 2019 (76 gemeenten)

Absoluut	≥20	5-20	2-5	1	0	-1	-2-5	-5-20	>-20	Totaal
Met centraal tellen	10	88	319	398	1688	324	188	38	3	3056
Zonder centraal tellen	14	184	700	844	4494	542	380	105	6	7269
Totaal	24	272	109	1242	6182	866	568	143	9	10325

Relatief (%)	≥20	5-20	2-5	1	0	-1	-2-5	-5-20	>-20	Totaal
Met centraal tellen	0,3	2,9	10,4	13,0	55,2	10,6	6,2	1,2	0,1	99,9
Zonder centraal tellen	0,2	2,5	9,6	11,6	61,8	7,5	5,2	1,4	0,1	99,9
Totaal	0,2	2,6	9,9	12,0	59,9	8,4	5,5	1,4	0,1	100,0

⁶ In het bestand voor PS 2019 bleek achteraf de gemeente Breda te ontbreken. De gemeente Almere en Noordoostpolder zijn verwijderd omdat in de eml bestanden de gegevens omtrent de toegelaten kiezers ontbraken.

Een voor de hand liggende verklaring ontbreekt voor het feit dat het percentage stembureaus waar geen verschil bestaat tussen het aantal toegelaten kiezers en de getelde stembiljetten bij centraal tellen lager is dan bij het tellen na afloop van de stemming. De frisse telploegen en het toezicht hadden andere uitkomsten doen verwachten.

De uitkomst van dit eerste kwantitatief onderzoek is dat de resultaten niet de conclusie staven dat centraal tellen het telproces betrouwbaarder maakt. Daarvoor zijn de effecten te marginaal of wijzen zelfs de andere richting uit. Het is denkbaar dat het gebrek aan duidelijke en positieve effecten van centraal tellen in ons onderzoek door andere factoren veroorzaakt wordt, maar de bevindingen geven naar het oordeel van de Kiesraad voldoende aanleiding om te adviseren nader kwantitatief onderzoek te doen naar de daadwerkelijke effecten van centraal tellen op de betrouwbaarheid van de verkiezingsuitslag. Nader onderzoek kan wellicht meer licht werpen op de oorzaken van de geconstateerde verschillen tussen centraal tellen en decentraal tellen. Uitbreiding van het onderzoek naar andere verkiezingsjaren waarin geëxperimenteerd werd met centraal tellen kan duidelijk maken of deze verschillen ook eerder zijn opgetreden.