

ONDERZOEK PROCEDURE HERTELLING STEMMEN TWEEDE KAMERVERKIEZING 2023

Onderzoeksresultaten

Martijn Hunsche, Frank van Vonderen

DATUM	14-3-2024
STATUS	Definitief
VERSIE	v1.0
INTERNE TOETS	Pim Schouten

INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave	2
1 Inleiding	3
1.1 Achtergrond	3
1.2 Vraagstelling	3
1.3 Scope van het onderzoek	3
1.4 Doel van dit document	4
1.5 Onderzoeksopzet	4
2 Beschrijving definities en kaders	5
2.1 Definities	5
2.2 Relevante passages uit het wettelijke kader – Kieswet	7
2.2.1 Rollen van de verschillende stembureaus	7
2.2.2 Rol / verantwoordelijkheid van de Kiesraad	8
2.2.3 Commissie voor het onderzoek van de Geloofsbriefen	9
2.2.4 Wanneer moet worden herteld?	9
2.2.5 Normering voor onverklaarde telverschillen	10
2.3 NPVV	11
3 Analyse en beantwoording vragen	12
3.1 Tijdlijnen in het proces voor de Tweede Kamerverkiezing 2023	12
3.2 Deelvraag 1: Beschrijf de in Tilburg gevolgde werkwijze bij de (her)telling	15
3.2.1 Bevindingen	18
3.2.2 Wat was bij de Tweede Kamerverkiezing 2023 in Tilburg bijzonder	18
3.3 Beantwoording deelvragen 2	20
3.3.1 Welke criteria ten aanzien van onverklaarde verschillen zijn gehanteerd door het gemeentelijk stembureau, centraal stembureau en de Tweede Kamer?	20
3.3.2 Waardoor is de situatie -met de onverklaarde telverschillen die na de zitting van de Kiesraad hebben geleid tot een hertelling- ontstaan	21
3.3.3 Welke lessen zijn hieruit te trekken?	22
3.3.4 Welke verbeteringen -in bijvoorbeeld werkwijzen, inzet OSV2020, en protocollen- zijn noodzakelijk om dergelijke fouten eerder te signaleren en te herstellen?	22
3.3.5 Hoe effectief is de signaleringsfunctie van OSV2020 hierbij geweest en hoe kan er worden gezorgd voor een waarborg in de software indien ingevoerde waarden zouden moeten leiden tot hertelling of nogmaals bekeken moeten worden?	24
A Geraadpleegde bronnen	25

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond

Naar aanleiding van de hertelling in vier stembureaus in Tilburg is in de Tweede Kamer gevraagd een onderzoek te laten doen naar deze casus door een externe partij. Bij de stemming over deze hertelling heeft het lid Omtzigt in de Tweede Kamer verzocht een extern onderzoek uit te voeren naar het verloop van het verkiezingsproces, in het bijzonder de constatering van het aantal telverschillen en waarom dat niet eerder heeft geleid tot een lokale hertelling. Daarbij is ook gevraagd de signaleringsfunctie van de ondersteunende software verkiezingen (OSV2020) in dit onderzoek te betrekken. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft gemeld dit externe onderzoek te willen laten uitvoeren.

Het doel van het onderzoek is antwoord geven op de vraag hoe deze situatie zich heeft kunnen voordoen en daaruit lessen trekken. Uit het onderzoek moet blijken of de gehanteerde werkwijze, de inzet van OSV2020 en protocollen voor het tellen en hertellen van de stemmen verder verbeterd kunnen worden. Daarbij moet ook worden ingegaan op zorgen van de commissie voor het onderzoek naar de Geloofsbrieven over de uitvoerbaarheid van dit proces in relatie tot de korte termijnen. De opdrachtgever van het onderzoek is het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK).

1.2 Vraagstelling

Opdrachtgever heeft Highberg / Verdonck, Klooster & Associates (hierna: VKA) opdracht gegeven voor de uitvoering van dit onderzoek en gevraagd de volgende vragen specifiek te beantwoorden:

1. Beschrijf de in Tilburg gevolgde werkwijze bij de (her)telling

2. Beantwoord de volgende vragen:

- Welke criteria ten aanzien van onverklaarde verschillen zijn gehanteerd door het gemeentelijk stembureau, centraal stembureau en de Tweede Kamer?
- Waardoor is de situatie -met de onverklaarde telverschillen die na de zitting van de Kiesraad hebben geleid tot een hertelling- ontstaan?
- Welke lessen zijn hieruit te trekken?
- Welke verbeteringen -in bijvoorbeeld werkwijzen, inzet OSV2020, en protocollen- zijn noodzakelijk om dergelijke fouten eerder te signaleren en te herstellen? Specifiek: hoe effectief is de signaleringsfunctie van OSV2020 hierbij geweest en hoe kan er worden gezorgd voor een waarborg in de software indien ingevoerde waarden zouden moeten leiden tot hertelling of nogmaals bekeken moeten worden?

1.3 Scope van het onderzoek

De scope van het onderzoek is de hertelling bij gemeente Tilburg en de daarbij horende uitvoering van de procedure voor de vaststelling van de verkiezingsuitslagen en de verschillende middelen die zijn ingezet voor de Tweede Kamerverkiezing 2023. Daarbij is VKA gevraagd of en zo ja hoe, dit proces voor de toekomst verder verbeterd kan worden. Omdat het onderzoek zich beperkt tot de

casus Tilburg en dit op voorhand geen representatieve steekproef is, zal VKA geen generieke verbeterpunten schetsen.

1.4 Doel van dit document

Dit document bevat de antwoorden op de vragen die door BZK als opdrachtgever zijn gesteld. De analyse en de resultaten van dit rapport neemt BZK mee in de bredere evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing 2023.

1.5 Onderzoeksopzet

Tijdens de uitvoering van ons onderzoek hebben we gebruik gemaakt van de volgende onderzoeksmethoden:

- Interviews met betrokkenen – met relevante betrokkenen zijn interviews gehouden.
- Raadpleging van documentatie – waar mogelijk is gebruik gemaakt van alternatieve bronnen om de uitspraken uit de interviews feitelijk te bekrachtigen.

De door ons geraadpleegde documentatie en gehouden interviews zijn opgenomen in bijlage A Geraadpleegde bronnen. Tijdens de uitvoering van het onderzoek hebben wij geen belemmeringen ondervonden in het kunnen raadplegen van informatie of de toegankelijkheid van gesprekspartners.

2 BESCHRIJVING DEFINITIES EN KADERS

2.1 Definities

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen gebruiken we begrippen. In deze paragraaf lichten we kort toe wat deze begrippen betekenen.

Centraal stembureau (CSB)

Het centraal stembureau stelt de uitslag van de verkiezing vast. Voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal treedt de Kiesraad als centraal stembureau op (artikel E 16, Kieswet).

Centrale stemopneming (CSO)

Bij een centrale stemopneming geschiedt de vaststelling van het aantal stemmen dat op iedere kandidaat is uitgebracht en de daarop gebaseerde totalen per lijst door het gemeentelijk stembureau (artikel N 1 en Na 18, Kieswet). Het stembureau stelt een voorlopige telling vast van de uitgebrachte stemmen op lijstniveau (per stembureau). Deze telling fungeert als 'nulmeting' en waarborgt dat het gemeentelijk stembureau de volgende dag kan nagaan of het aantal stembiljetten enerzijds en het aantal stempassen, kiezerspassen en volmachtbewijzen anderzijds, gelijk is gebleven. Tevens wordt deze telling gebruikt voor het bepalen van een voorlopige uitslag die op de avond van de stemming kan wordt doorgegeven aan de media. Per 1 januari 2023 kan een gemeente kiezen voor centrale stemopneming.

Decentrale stemopneming (DSO)

Bij een decentrale stemopneming geschiedt de vaststelling van het aantal stemmen dat op iedere kandidaat is uitgebracht en de totalen per lijst door het stembureau.

Gemeentelijk stembureau (GSB)

Het gemeentelijk stembureau stelt de uitslag van de verkiezing op gemeentelijk niveau vast.

Getelde stemmen

De som van de aantallen op kandidaten uitgebrachte stemmen, blanco stemmen en ongeldige stemmen is het aantal stemmen dat is geteld (artikel N 6, lid 3, Kieswet).

Hoofdstembureau (HSB)

Het hoofdstembureau stelt de uitkomsten van de verkiezing op kieskring niveau vast.

Kiesraad

De Kiesraad treedt bij verschillende verkiezingen (waaronder de Tweede Kamerverkiezing) op als centraal stembureau, (artikel E 16, Kieswet). Tevens is de Kiesraad belast met het verzamelen van de uitslagen van de verkiezingen en het op een algemene toegankelijke wijze ontsluiten daarvan (artikel A 3, Kieswet). Aanvullende taak is het opstellen en tijdig beschikbaar stellen van

protocollen voor de controle van vastgestelde uitkomsten van stemopneming, al dan niet door programmatuur ondersteund (i.c. OSV2020), conform artikel P 1d, 4^{de} lid, Kieswet. De Kiesraad stelt deze programmatuur ter beschikking aan gemeenten.

Kieskring

Voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal is Nederland verdeeld in 20 kieskringen. De Kieskringen hebben een administratieve functie bij de organisatie van landelijke verkiezingen.¹

Kieswet

De Kieswet is de wet over alle verkiezingen die in Nederland plaatsvinden. De tijdens dit onderzoek van toepassing zijnde Kieswet is te raadplegen via URL

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0004627/2023-06-20> [Ref 14]

Nieuwe Procedure Vaststelling Verkiezingsuitslag (NPVV)

Per 1 januari 2023 geldt een nieuwe procedure voor het vaststellen van de verkiezingsuitslag. Het doel van de wet is het creëren van mogelijkheden om tijdig, vóór de vaststelling van de uitslag van een verkiezing, vermoedens van (tel)fouten te constateren en deze op een transparante en controleerbare manier te corrigeren. Dit verkleint de kans dat er op het laatste moment nog tot een hertelling moet worden besloten of dat er een uitslag wordt vastgesteld die fouten bevat. De nieuwe procedure biedt de mogelijkheid voor gemeenten te kiezen voor centrale stemopneming.

Onverklaard telverschil

Een verschil tussen het aantal toegelaten kiezers en het aantal getelde stembiljetten op het proces-verbaal van het stembureau waarvoor door het stembureau geen verklaring is gegeven.

OSV2020

Programmatuur die het vaststellen van uitkomsten van stemopneming ondersteunt door het optellen van de ingevoerde waarden.

Stembureau

Het stembureau biedt kiesgerechtigden de mogelijkheid een stem uit te brengen in een stemlokaal op de dag van stemming. Na sluiting van de stemming telt het stembureau de stemmen. Het stembureau telt de toegelaten kiezers en telt de uitgebrachte stemmen op lijst en kandidaatsniveau (DSO) of alleen op lijstniveau (CSO).

Toegelaten kiezers

De som van de aantallen geldige stempassen, kiezerspassen en volmachtbewijzen is het aantal kiezers dat tot de stemming is toegelaten (artikel N 1a, Kieswet).

¹ <https://www.parlement.com/id/vh8lnhrp1wzz/kieskringen>

Verklaard telverschil

Een verschil tussen het aantal toegelaten kiezers en het aantal getelde stembiljetten op het proces-verbaal van het stembureau waarvoor door het stembureau wel een verklaring is gegeven. Een voorbeeld van een verklaard telverschil is een kiezer die zijn stembiljet niet in de stembus deponeert, en dit geregistreerd is door een lid van het stembureau. De kiezer is wel toegelaten tot de stemming en dus komt deze terug in de telling van het totaal aantal stempassen, kiezerspassen en volmachtbewijzen. Het stembiljet ontbreekt en wordt niet geteld bij stemopneming.

De Kiesraad hanteert in de controle van de processen-verbaal van het gemeentelijk stembureau als definitie: De ‘verklaarde verschillen’ is een optelsom van de rubrieken [uit proces-verbaal] ‘aantal keren dat een stembiljet te veel / te weinig is uitgereikt’, ‘aantal keren dat er een andere verklaring is voor het verschil’, ‘aantal keren dat een kiezer het stembiljet niet heeft ingeleverd’ (zie Controleprotocol centraal stembureau, Tweede Kamerverkiezing 2023, [Ref 7]).

2.2 Relevante passages uit het wettelijke kader – Kieswet

In Nederland zijn de eisen voor het ordelijk verloop van verkiezingen vastgelegd in de Kieswet. Voor een passende beantwoording van de onderzoeksvragen is het belangrijk om relevante elementen uit de Kieswet te kennen. De relevante elementen uit de Kieswet zijn daarom hierna samengevat.

1. Rollen van de verschillende stembureaus
2. Rol / verantwoordelijkheid van de Kiesraad
3. Rol van de commissie voor het onderzoek van de Geloofsbrieven
4. Wanneer moet worden herteld
5. Normering voor het hertellen

Elk van deze elementen lichten we hierna kort toe. De verwijzing naar artikelen doelt op artikelen uit de Kieswet.

2.2.1 Rollen van de verschillende stembureaus

Stembureau

Na sluiting van de stemming voert het stembureau een stemopneming uit en telt de toegelaten kiezers en de uitgebrachte stemmen. In geval van decentrale stemopneming (DSO) telt het stembureau ook de uitgebrachte stemmen per kandidaat. Na stemopneming worden alle stembescheiden verpakt en aan het gemeentelijk stembureau overhandigd.

Gemeentelijk stembureau (GSB)

Het gemeentelijk stembureau houdt op de dag na stemming een openbare zitting (artikel Na 1). In geval van een centrale stemopneming (CSO) stelt het gemeentelijk stembureau dan voor elk stembureau de uitkomst van de stemming vast (artikel Na 17).

In geval van een decentrale stemopneming (DSO) controleert het gemeentelijk stembureau dan de juistheid van de uitkomst van de stemming zoals vastgesteld door elk stembureau (Artikel Na 11).

Hoofdstembureau (HSB)

Voor elke verkiezing van de leden van de Tweede Kamer wordt een hoofdstembureau ingesteld (per kieskring) (artikel E 10). Op de vijfde dag na de dag van de stemming houdt het hoofdstembureau om tien uur een zitting om de uitkomst van de stemming bij de stembureaus op kieskringniveau vast te stellen (artikel O 4).

De taak van het hoofdstembureau is het controleren op volledigheid van de processen-verbaal van gemeentelijke stembureaus binnen de kieskring en totaliseren van de verschillende waarden (artikel O 5). Indien er verschillen zijn tussen het aantal kiezers dat is toegelaten en het aantal getelde stemmen, wordt voor zover mogelijk een verklaring gegeven in het proces-verbaal. Het proces-verbaal van het hoofdstembureau wordt tezamen met de processen-verbaal van de gemeentelijk stembureaus naar het centraal stembureau gestuurd.

Centraal stembureau (CSB)

Onverwijld nadat het centraal stembureau het proces-verbaal van een gemeentelijk stembureau dan wel een hoofdstembureau heeft ontvangen, gaat het over tot het verrichten van de werkzaamheden ter vaststelling en bekendmaking van de uitslag van de verkiezing (artikel P 1). Voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal treedt de Kiesraad als centraal stembureau op (artikel E 16).

2.2.2 Rol / verantwoordelijkheid van de Kiesraad

Bij Eerste en Tweede Kamerverkiezingen en bij verkiezingen voor het Europees Parlement vervult de Kiesraad de rol van centraal stembureau. Zoals verwoord in artikel A3 van de Kieswet is de rol van de Kiesraad bij de verkiezingen daarnaast “het verzamelen van de uitslagen van de op basis van deze wet gehouden verkiezingen en het op een algemeen toegankelijke wijze ontsluiten daarvan”.

De Kiesraad controleert als centraal stembureau de juistheid van de uitkomsten in de processen-verbaal en de digitale bestanden. Met ‘juist’ wordt bedoeld dat er geen vermoedens zijn van fouten en er dus geen redenen zijn om te twijfelen aan de uitslag, i.c. de zetelverdeling van de Tweede Kamer. De Kiesraad hanteert daarbij een controleprotocol (zie Controleprotocol Centraal Stembureau voor de Tweede Kamerverkiezing 2023 [Ref 7]) waarin het de werkzaamheden van de gemeentelijk stembureaus, de optellingen in de OSV2020 software en de eigen werkzaamheden bij het berekenen van de zetelverdeling controleert. De Kiesraad controleert de gemeentelijk stembureaus op basis van de processen-verbaal op,

1. Of zij conform de Kieswet (Na 12 bij DSO en Na 20 bij CSO) een hertelling hebben uitgevoerd bij een onverklaard verschil tussen het aantal toegelaten kiezers en getelde stembiljetten,
2. Waarschuwingen bij gemeentelijk stembureau,
3. Opmerkelijke uitslagen en
4. Overige mogelijke fouten in de stemopneming.

In het kader van Opmerkelijke uitslagen controleert het centraal stembureau of er stembureaus zijn waar de *verklaarde* verschillen opmerkelijk zijn. Het geldt als opmerkelijk als het totaal aantal *verklaarde* verschillen meer is dan 2% van het totaal uitgebrachte stemmen. Op basis van het controleprotocol kan het centraal stembureau zo objectief mogelijk beoordelen of het nodig is het gemeentelijk stembureau te vragen nader onderzoek te doen en zo nodig over te gaan tot een nieuwe stemopneming (artikel P 1e), i.c. hertelling.

2.2.3 Commissie voor het onderzoek van de Geloofsbrieven

Na Tweede Kamerverkiezingen (en na verkiezingen voor de Nederlandse leden van het Europees Parlement) onderzoekt de commissie voor het onderzoek van de Geloofsbrieven of de stemmingen rechtmatig hebben plaatsgevonden en of zich omstandigheden hebben voorgedaan die aanleiding kunnen geven om te twijfelen aan de juistheid van de door het centraal stembureau vastgestelde verkiezingsuitslag. De commissie stelt “Het verkiezingsproces moet eerlijk, transparant en controleerbaar verlopen en voldoen aan de waarborgen van onder meer toegankelijkheid, stemgeheim en stemvrijheid”.

De rol en taken van de commissie bij het vaststellen van de verkiezingsuitslag volgen uit artikel 58 van de Grondwet, artikel V 4 lid 1 van de Kieswet en artikel 7.6 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. In voornoemde artikelen uit de Grondwet en Kieswet is onder meer bepaald dat de Tweede Kamer beslist over de geschillen die met betrekking tot de verkiezing rijzen. De commissie brengt ook in de Tweede Kamer verslag uit over het verloop van de verkiezing en de vaststelling van de verkiezingsuitslag.

Daar waar de Kiesraad als centraal stembureau controleert of de verkiezingsuitslag juist is, functioneert de commissie als de ‘controleur van de controleur’. De commissie is, in haar eigen woorden, *het laatste slot op de deur*: na alle controles kijkt de commissie nog eens goed naar bijzonderheden en onverklaarde telverschillen. Zij kiest daartoe haar eigen controle-instrumenten. De commissie ontvangt de processen-verbaal van alle stembureaus, zodat zij deze zelf kan beoordelen. Ook kan de commissie bezoeken brengen aan stembureaus, of meekijken bij (her)tellingen. Uit artikel V 4a lid 1 van de Kieswet volgt dat de Tweede Kamer kan besluiten tot een hertelling van de stemmen.

2.2.4 Wanneer moet worden herteld?

Er kunnen verschillende aanleidingen zijn om tot een hertelling over te gaan². Het gemeentelijk stembureau moet bij een centrale stemopneming zelf besluiten tot een hertelling (artikel Na 20) van de aantallen geldige stempassen, kiezerspassen en volmachtbewijzen, indien het stembureau in zijn proces-verbaal melding heeft gemaakt van een telverschil tussen het aantal kiezers dat tot de stemming is toegelaten en het aantal stemmen dat is geteld, en het stembureau hiervoor geen verklaring heeft gegeven.

² <https://www.kiesraad.nl/verkiezingen/tweede-kamer/uitslagen/hertelling-en-herstemming>

De Kiesraad kan als centraal stembureau aan een gemeentelijk stembureau vragen om een hertelling uit te voeren (artikelen P 1e en P 21). Dit doet het centraal stembureau als ze het vermoeden heeft dat een gemeentelijk stembureau een of meer fouten heeft gemaakt bij de stemopneming of de vaststelling van de uitslag. Uit het controleprotocol blijkt dat het centraal stembureau terugverwijst als er onverklaarde verschillen zijn tussen het aantal kiezers dat is toegelaten tot het stembureau en het aantal stembiljetten in de stembus, en het gemeentelijk stembureau geen hertelling heeft uitgevoerd zoals voorgeschreven in artikel Na 20 (of Na 12 bij DSO). Bij toepassing van artikel Na 20 schrijft de Kieswet voor dat de *stempassen*, *kiezerspassen* en *volmachtbewijzen* herteld moeten worden; dit geldt niet voor de *stembiljetten*. Ook kan het centraal stembureau meldingen krijgen over het vermoeden van fouten in een proces-verbaal (artikel P 1b).

Na de bekendmaking van de uitslag door het centraal stembureau kan ook de Tweede Kamer, in het kader van het Geloofsbrievenonderzoek, besluiten tot een hertelling.

2.2.5 Normering voor onverklaarde telverschillen

Er bestaat geen absolute normering (aantal) of relatieve normering (percentage) die aangeeft welk onverklaard telverschil acceptabel is. Er bestaan wel een aantal waarborgen waaraan een verkiezingsproces moet voldoen zoals eerder gesteld door de commissie Korthals-Altes³. Relevant in het kader van telverschillen zijn met name de waarborgen Integriteit ("Iedere rechtmatig uitgebrachte stem telt") en Uniciteit ("Iedere stem telt één en slechts eenmaal mee").

Als het gemeentelijk stembureau constateert dat er een onverklaard telverschil is, leidt dit bij een centrale stemopneming tot hertelling van de aantallen stempassen, kiezerspassen en volmachtbewijzen (dus niet de stembiljetten). Als na hertelling door gemeentelijk stembureau er nog steeds een telverschil is, wordt dit opgenomen in het proces-verbaal (Model Na 31-2) en ingevoerd in OSV2020. Zo mogelijk geeft het gemeentelijk stembureau een verklaring voor het telverschil en neemt deze op in het proces-verbaal.

De ervaring leert dat telverschillen onvermijdelijk zijn. De wijze waarop moet worden omgegaan met verklaarde en onverklaarde telverschillen is onderdeel van de protocollen en procedures die stembureaus bij verkiezingen gebruiken. Zo is er bijvoorbeeld een factsheet 'hoe om te gaan met onverklaarde telverschillen' [Ref 2] beschikbaar, als hulpmiddel voor stembureaus. Als handelwijze bij de centrale stemopneming is daarbij bijvoorbeeld opgenomen: "Tel per lijst de stembiljetten niet meer dan één keer. Het is niet nodig om vaker te tellen. Ook niet als er een telverschil is."

³ <https://www.kiesraad.nl/binaries/kiesraad/documenten/rapporten/2007/09/27/eindrapport-commissie-korthals-altes-stemmen-met-vertrouwen/eindrapport-commissie-korthals-altes-stemmen-met-vertrouwen.pdf>

2.3 NPVV

Op 1 januari 2023 is de Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen (NPVV) in werking getreden⁴. Het doel van deze wet is “het creëren van mogelijkheden om tijdig, voor de vaststelling van de uitslag van een verkiezing, eventuele (tel)fouten te constateren en op een transparante en controleerbare manier te corrigeren. Dit verkleint de kans dat er op het laatste moment nog tot een hertelling moet worden besloten of dat er een uitslag wordt vastgesteld die fouten bevat.”.

Eén van de effecten van deze wet is de introductie van controleprotocollen voor (o.a.) centrale stembureaus. Hiermee is voor iedereen duidelijk welke controles het centraal stembureau uitvoert op de ontvangen processen-verbaal en wanneer zij de gemeentelijk stembureaus verzoekt tot nader onderzoek en eventueel hertelling. Om deze activiteit goed uit te voeren worden de processen-verbaal op grond van de Kieswet eerst verstrekt aan het centraal stembureau en pas later aan de commissie voor het onderzoek van de Geloofsbrieven.

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/09/30/bundel-factsheets-over-nieuwe-procedure-vaststelling-verkiezingsuitslagen>

3 ANALYSE EN BEANTWOORDING VRAGEN

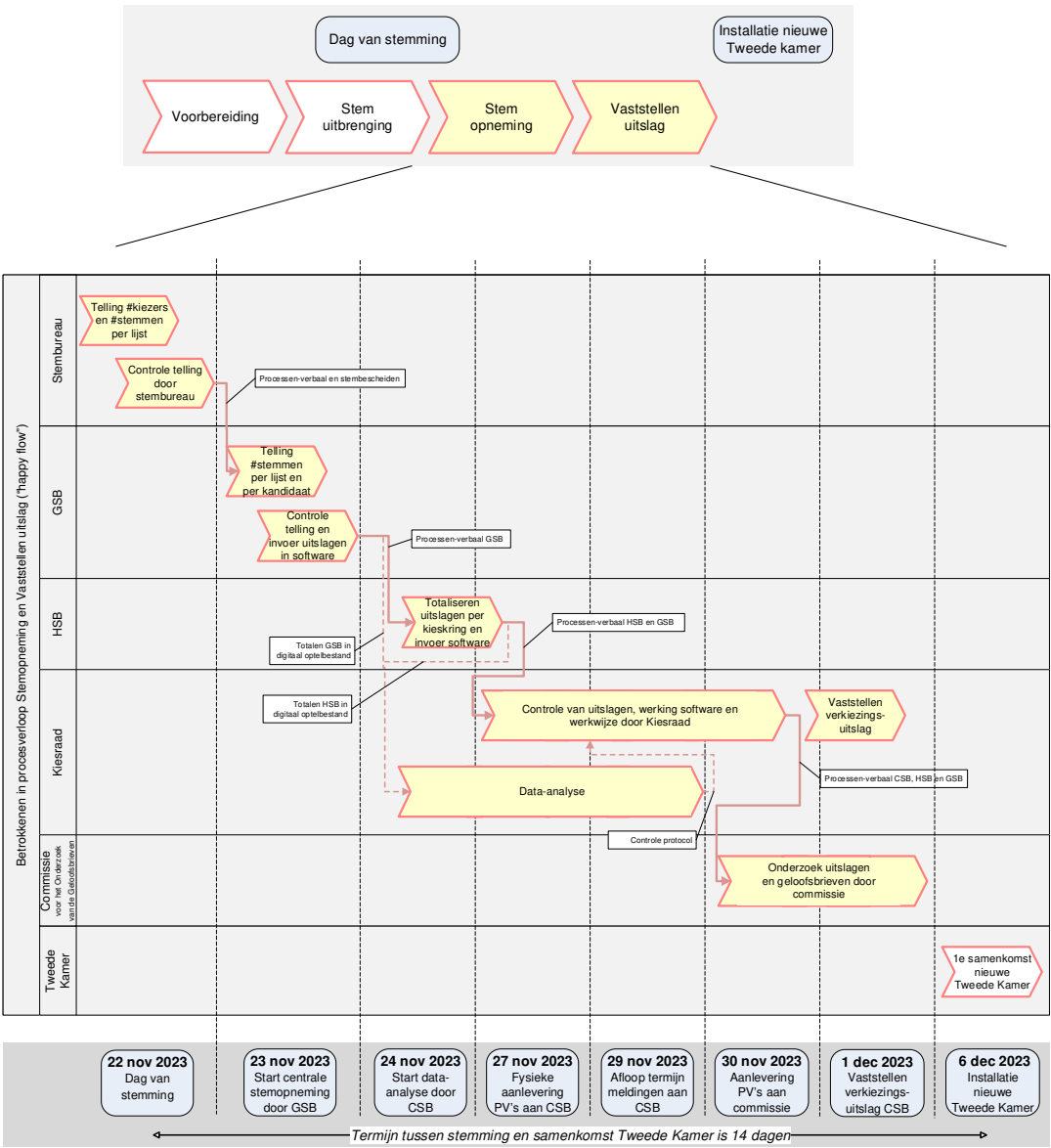
In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen. Allereerst de vraag:

1. Beschrijf de in Tilburg gevolgde werkwijze bij de (her)telling

Allereerst schetsen we de processtappen en tijdlijnen in het proces voor de Tweede Kamerverkiezing in 2023. Daarna beschrijven we aan de hand van deze tijdlijn hoe deze in Tilburg door het gemeentelijke stembureau is doorlopen.

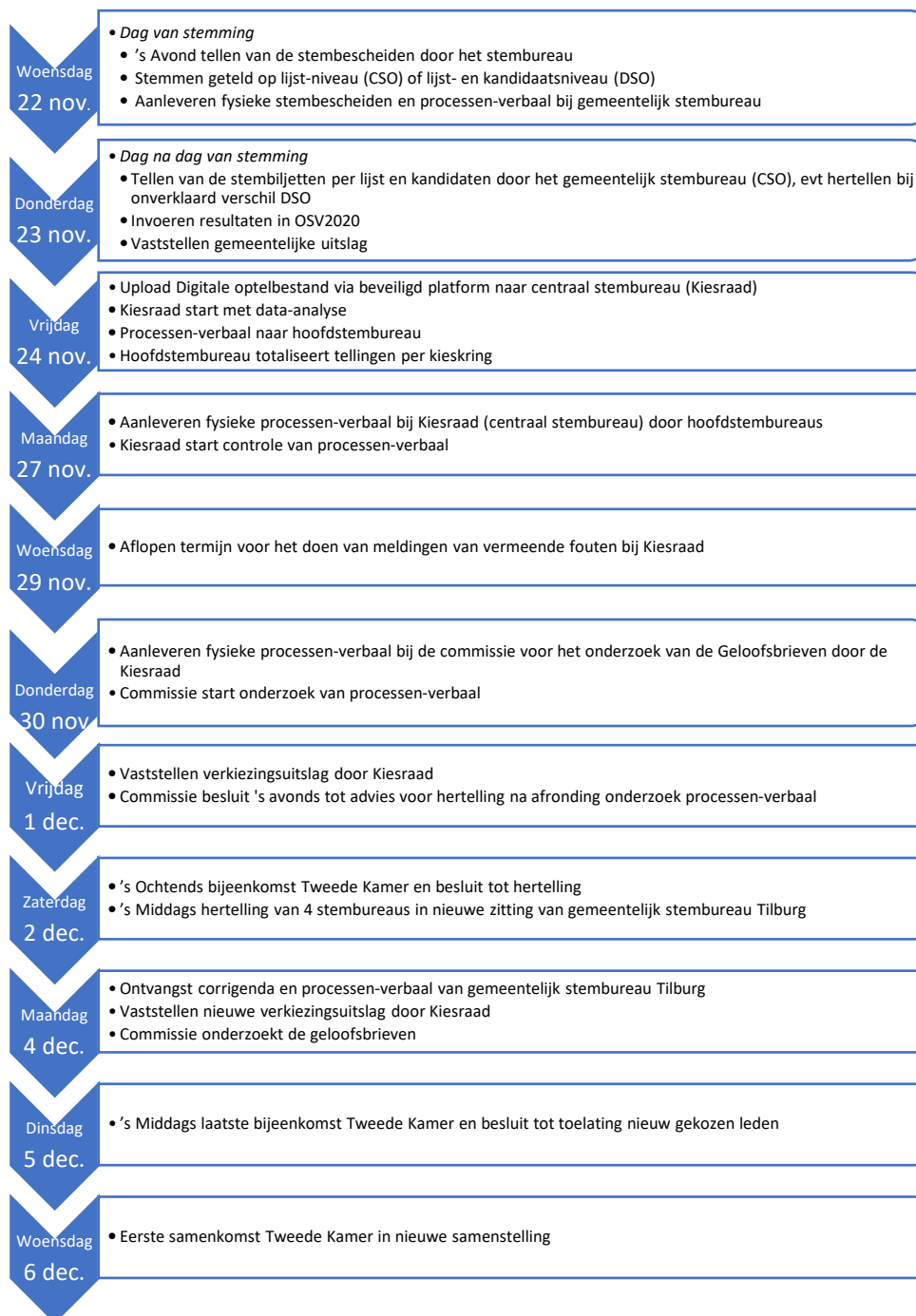
3.1 Tijdlijnen in het proces voor de Tweede Kamerverkiezing 2023

Ter illustratie van het procesverloop van stemopneming tot aan het vaststellen van de uitslag en de tijdlijnen daarin, zijn in onderstaande figuur de successievelijke processtappen en betrokken organisaties in een 'flow-chart' geschetst. Nota bene: onderstaande figuur is de zogenaamde 'happy flow', hierin zijn niet de uitzonderingen meegenomen, zoals de stappen van hertellen.



Figuur 1 - Procesverloop en tijdlijn stemopneming en vaststellen uitslag Tweede Kamerverkiezing 2023

Voor een overzicht van de tijdlijnen van het proces van stemopneming tot aan het vaststellen van de uitslag voor de afgelopen Tweede Kamerverkiezing 2023 zijn de volgende data van belang:



Figuur 2 - Overzicht tijdslijnen stemopneming en vaststellen uitslag Tweede Kamerverkiezing 2023

3.2 Deelvraag 1: Beschrijf de in Tilburg gevolgde werkwijze bij de (her)telling

Het gemeentelijk stembureau Tilburg heeft 79 stembureaus onder zich. Het aantal kiezers per stembureau varieert van enkele honderden tot meer dan 3.000 kiesgerechtigden. Gemeente Tilburg is naast gemeentelijk stembureau ook het hoofdstembureau van Kieskring 17. Naast gemeente Tilburg zelf maken de volgende gemeenten onderdeel uit van kieskring 17: Alphen-Chaam, Altena, Baarle-Nassau, Bergen op Zoom, Breda, Dongen, Drimmelen, Etten-Leur, Geertruidenberg, Gilze en Rijen, Goirle, Halderberge, Hilvarenbeek, Loon op Zand, Moerdijk, Oisterwijk, Oosterhout, Roosendaal, Rucphen, Steenbergen, Waalwijk, Woensdrecht, Zundert⁵. Dit onderzoek richt zich op de werkzaamheden van het gemeentelijke stembureau in Tilburg.

In gemeente Tilburg was sprake van centrale stemopneming, zij maakte voor de tweede keer bij een verkiezing gebruik van de centrale stemopneming. Overigens heeft bij de Tweede Kamerverkiezing van 2023 meer dan de helft van de gemeenten gekozen voor centrale stemopneming (55%).

Vorbereiding dag van stemming (en erna)

Het verkiezingsproces in gemeente Tilburg is conform wettelijke procedures en de door BZK beschikbaar gestelde protocollen verlopen. Het gemeentelijk stembureau Tilburg heeft in de voorbereiding een draaiboek en verschillende operationele procedures opgesteld m.b.t. de telmethode, invoer OSV2020, invullen van het proces-verbaal en controle van het proces-verbaal. Er is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van het vier-ogen principe en scheiding van taken en verantwoordelijkheden voor verschillende stappen in het proces van stemopneming. Voor de controletaak bij de inname van de processen-verbaal heeft men eigen mensen ingezet. In de bezetting van de stembureaus zelf is gekozen voor een stembureau van 7 leden, wat past binnen de bandbreedte die artikel E1 van het Kiesbesluit biedt.

Dag van stemming (woensdag 22 november 2023)

Na sluiting van de stembureaus is vanaf 21:00 gestart met de stemopneming op de stembureaus. Per stembureau is als eerste stap het aantal toegelaten kiezers – totaal aantal stempassen, kiezerspassen, volmachtbewijzen – geteld en vastgesteld door de voorzitter van het stembureau. Door de dag heen zijn soms ook al sub-tellingen uitgevoerd van reeds toegelaten kiezers.

Vervolgens zijn als voorbereiding op het daadwerkelijke tellen van de stembiljetten, de stembussen geleegd, de stembiljetten uitgevouwen en gesorteerd naar een stapel per lijst en twee extra stapels met de blanco en ongeldige stembiljetten. Stembureaus in gemeente Tilburg maakten tijdens het sorteren van de stembiljetten per lijst twee stapels: één met stemmen op de

⁵ <https://www.kiesraad.nl/verkiezingen/adviezen-en-publicaties/formulieren/2016/5/kieskringen/kieskringen-en-hoofdstembureaus-tweede-kamerverkiezingen-en-europees-parlementsverkiezingen>

lijsttrekker en één stapel met de rest. Dit was bedoeld ter voorbereiding en vereenvoudigen van de (centrale) stemopneming de dag erna (door het gemeentelijk stembureau).

Na sortering zijn de stembiljetten per lijst geteld. Conform de aanwijzing van BZK is er één keer goed en rustig geteld. De totalen per lijst zijn opgenomen in het proces-verbaal (Model Na 10-2); een proces-verbaal per stembureau. Voor de stembureaus van gemeente Tilburg zijn er bijna geen onregelmatigheden genoteerd op de processen-verbaal.

Tenslotte zijn de stembescheiden verpakt en verstuurd naar de centrale locatie van het gemeentelijk stembureau. De tellers in het stembureau hebben de stembiljetten per lijst opgerold en terug in de stembus geplaatst. De stembussen zijn per koerier vervoerd, altijd onder begeleiding van een ambtenaar van de gemeente Tilburg. De voorzitter van het stembureau levert de sleutels van de stembussen en het proces-verbaal persoonlijk af op het gemeentelijk stembureau. De stembescheiden van de grootste stembureaus (meer dan 3.000 kiezers) kwamen laat binnen, rond half 2 's nachts. Bij ontvangst van de processen-verbaal zijn deze samen met de voorzitter van het stembureau visueel gecontroleerd op compleetheid (alles ingevuld) en leesbaarheid.

Dag na stemming (donderdag 23 november 2023):

Op de dag na stemming is het gemeentelijk stembureau vanaf 9:00 gestart met de stemopneming. Er zijn 30 telstraten ingericht die telkens één stembureau tegelijk telden. Elke telstraat heeft daarmee 2 tot 3 stembureaus geteld. Bij aanvang van de dag zijn direct de eerste 30 tellingen klaargezet.

Na opening van de stembus zijn de rollen met stembiljetten (per lijst) verdeeld onder tweetallen in de telstraat. De stembiljetten zijn vervolgens door de tweetallen geteld op kandidaat- en op lijsttotaalniveau met behulp van turflijsten. De gemeente Tilburg noteerde de tellingen tijdens het telproces apart en niet direct in het proces-verbaal om een mogelijkheid van correctie te houden en de leesbaarheid van het proces-verbaal te borgen.

De totaalstellingen per lijst zijn gecontroleerd tegen de tellingen van woensdag uit de processen-verbaal en vergeleken met de eventuele constatering van telverschillen door stembureau zelf. In geval van onverklaarde telverschillen is de gemeente overgegaan tot hertelling van het aantal toegelaten kiezers (totaal aantal stempassen, kiezerspassen en volmachtbewijzen) voor het betreffende stembureau. Het nieuw getelde totaal aantal toegelaten kiezers door het gemeentelijk stembureau prevaleert boven het totaal in het proces-verbaal van het stembureau en wordt overgenomen in het proces-verbaal van het gemeentelijk stembureau (Model Na31-2).

Gemeentelijk stembureau Tilburg heeft een extra controle uitgevoerd op de tellingen conform de norm die de Kiesraad (centraal stembureau) hanteert voor overgaan tot hertelling, namelijk indien het totaal aantal verklaarde verschillen groter is dan 2% van het totaal aantal uitgebrachte stemmen. Hiermee anticipeert de gemeente op een mogelijk verzoek van de Kiesraad en kan

daarin al voorbereidingen voor een hertelling treffen. Bij deze kwaliteitscontrole is aan de telleider gevraagd om in het geval van onverklaarde telverschillen ook de stembiljetten (deels) te hertellen.

Na controles door het gemeentelijk stembureau zelf zijn alle uitslagen per kandidaat en per lijst overgenomen in het proces-verbaal (Format Na31-2). Gemeentelijk stembureau Tilburg startte met invullen van het proces-verbaal achterin bij deel 6. *de Verschillen met de door het stembureau vastgestelde lijsttotalen*.

De uitslagen zijn vervolgens opgevoerd in OSV2020. De goede werking van OSV2020 is conform protocol gecontroleerd voor drie willekeurig gekozen lijsten. De uitvoer uit OSV2020 is in een optelbestand elektronisch doorgestuurd naar het hoofdstembureau voor de uitslagvaststelling. Het centraal stembureau (Kiesraad) krijgt ook toegang tot deze gegevens voor data-analyse in het kader van het controleprotocol.

Naar aanleiding van de door het gemeentelijk stembureau verstrekte gegevens (uit OSV2020 en de processen-verbaal) was er voor de Kiesraad geen aanleiding om een hertelling te gelasten, omdat aan de hertelplicht in artikel Na 20 was voldaan.

Tenslotte is het proces-verbaal verstuurd naar het hoofdstembureau; feitelijk overgedragen want het hoofdstembureau is ook ondergebracht bij de gemeente Tilburg.

Maandagmiddag 27 november 2023

De processen-verbaal van het gemeentelijk stembureau en het hoofdstembureau zijn fysiek aangeleverd bij de Kiesraad.

Vrijdagavond 1 december 2023

De commissie voor het onderzoek van de Geloofsbrieven heeft vrijdagavond vergaderd en een advies aan de Kamer vastgesteld. Op basis van dit advies is de volgende dag (zaterdagochtend) door de Tweede Kamer formeel besloten tot hertelling. Aan het begin van de vrijdagavond is in overleg met de griffier van de commissie voor onderzoek van de Geloofsbrieven door de Kiesraad een signaal naar de projectleider Verkiezingen van de gemeente Tilburg uitgegaan, zodat de gemeente zich organisatorisch kon voorbereiden op een mogelijke hertelling van vier stembureaus in gemeente Tilburg op verzoek van de Tweede Kamer.

Zaterdagmiddag 2 december 2023

Het gemeentelijk stembureau Tilburg heeft op aangeven van de Tweede Kamer een hertelling uitgevoerd voor vier stembureaus waarbij alle stembescheiden – toegelaten kiezers en stembiljetten – zijn geteld conform hetzelfde telproces als op de dag na de dag van stemming, echter door een ander team. De hertelling is uitgevoerd door vrijwel alleen ambtenaren van de gemeente Tilburg om daarmee de zorgvuldigheid van tellen te borgen en vanuit praktisch, logistiek oogpunt: medewerkers van de gemeente waren op korte termijn op te roepen en bereid mee te

werken. Resultaat van de hertelling was dat de telverschillen zo goed als opgelost waren, i.c. teruggebracht tot één of twee, en voor één stembureau zelfs tot nul.



Figuur 3 - Sfeerimpressie uitvoering centrale stemopneming bij gemeentelijk stembureau Tilburg

3.2.1 Bevindingen

Na analyse van het verloop van het telproces zijn wij tot de constatering gekomen dat de protocollen en procedures op een passende manier zijn gevolgd. Het verloop van het telproces was niet anders dan anders. In de analyse van het verloop hebben wij ook geen zaken geconstateerd die tot een aanpassing in de gebruikte protocollen, processen, rolverdeling of instrumentarium zouden moeten leiden.

3.2.2 Wat was bij de Tweede Kamerverkiezing 2023 in Tilburg bijzonder

Het Kamerbesluit tot hertelling heeft bijzonder veel aandacht gekregen. Allereerst heeft de Tweede Kamer vragen gesteld, die ook aanleiding waren voor dit onderzoek. Ook vanuit de media is de nodige aandacht gegeven aan het besluit van de commissie voor het onderzoek van de Geloofsbrieven én aan het feit dat hiervoor de Tweede Kamer op zaterdag (2 december 2023) moest samenkomen. Wat was er bij de Tweede Kamerverkiezing van 2023 dan anders dan anders? Dat komt door de combinatie van een nieuwe wet (NPVV) en het voorstel tot hertelling dat de commissie voor het onderzoek van de Geloofsbrieven heeft gedaan.

Het feit dat de commissie de Kamer heeft gevraagd om tot een hertelling te besluiten is in de recente geschiedenis op zichzelf niet bijzonder. Voor het eerst sinds 1959 werd hiertoe in 2019

besloten⁶, naar aanleiding van de verkiezing van de Nederlandse leden van het Europees Parlement. Op advies van de commissie heeft de Kamer in 2019 besloten om bij drie stembureaus opnieuw te tellen. Daarbij is als een drempel voor een acceptabel telverschil het getal 30 aangehouden. In 2021 leidde dit tot een hertelling bij één gemeente⁷, op basis van dezelfde drempel.

In 2023 is door de commissie in de voorbereiding op de verkiezingen, bij wijze van kaderstelling bepaald dat bij een telverschil van meer dan 15 zou worden besloten hoe hiermee zou moeten worden omgegaan. Na controle bleek bij negen stembureaus in Nederland het telverschil groter dan 15, van deze negen stembureaus waren er vier van gemeente Tilburg. De commissie heeft een afweging gemaakt tussen de impact van de telverschillen (het geconstateerde was niet van invloed op de verkiezingsuitslag, maar lag wel boven het aantal onverklaarde telverschillen dat de commissie voor zichzelf als kader had gesteld) en de uitvoeringsconsequenties van de hertelling (het organiseren van een ad hoc hertelling in het weekend). Bij deze afweging werd tevens rekening gehouden met het feit dat bij één van de vier stembureaus in Tilburg sprake was van een onverklaard telverschil van meer dan 2%, hetgeen volgens de commissie nader onderzoek vergde, dit in samenhang met de geconstateerde telverschillen bij eerdergenoemde stembureaus in diezelfde gemeente. Aan de Kamer is voorgesteld om tot een hertelling te besluiten bij de vier stembureaus binnen gemeente Tilburg.

Daar waar tussen 1959 en 2019 de commissie de Kamer nooit heeft gevraagd om tot een hertelling te besluiten, is dit bij de afgelopen verkiezingen in 2019, 2021 en 2023 steeds wel gebeurd. De commissie heeft verschillende instrumenten heeft om haar controlerende taak uit te voeren. Men lijkt de laatste keren structureler gebruik te maken van haar mandaat om een hertelling voor te stellen.

De introductie van de NPVV is ook van invloed geweest op de wijze waarop de commissie haar werk kan uitvoeren. Daar waar bij eerdere verkiezingen de commissie de processen-verbaal direct ontving van de hoofdstembureaus en kon controleren, krijgt de commissie de processen-verbaal nu later, nadat het centrale stembureau haar controlerende taken heeft afgerond. Daardoor heeft de commissie nog maar twee dagen⁸ om haar controlerende taak uit te voeren en hier over te besluiten.

⁶ <https://www.kiesraad.nl/actueel/nieuws/2019/06/06/hertelling-drie-stembureaus>

⁷ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20202021-62-3.html>

⁸ Effectief gezien heeft de commissie slechts 1½ dag de tijd om haar controlerende taak uit te voeren, gezien het feit dat zij op vrijdagavond (1 december 2023) tot een besluit moet komen. Zuiver gezien zou zij ook de Kamer kunnen vragen om op zondag terug te komen, maar dit kent omwille van geloofsovertuigingen weer andere problemen. Ook zou de commissie de Kamer nog op maandagochtend bij elkaar kunnen roepen, maar dit zou een uiterst kort en kwetsbaar tijdspad opleveren.

In het geval de commissie telverschillen constateert die boven de (door haar vooraf vastgestelde) norm liggen dan kan alleen nog de Kamer zelf besluiten tot hertelling (artikel V 4a lid 1 van de Kieswet). Ondanks de verlenging van de termijn van eerste samenkomst van de nieuwe Kamer naar 14 dagen (na dag van stemming), moet de Kamer alsnog op zeer korte termijn bij elkaar komen om dit besluit te nemen en een hertelling mogelijk te maken. Gevolg hiervan was dat de Kamer in het weekend (op zaterdag 2 december 2023) bij elkaar is geroepen en met bijkomend gevolg de aandacht in de media hiervoor.

3.3 Beantwoording deelvragen 2

Vraag 2 bestaat uit diverse deelvragen:

- *Welke criteria ten aanzien van onverklaarde verschillen zijn gehanteerd door het gemeentelijk stembureau, centraal stembureau en de Tweede Kamer?*
- *Waardoor is de situatie -met de onverklaarde telverschillen die na de zitting van de Kiesraad hebben geleid tot een hertelling- ontstaan?*
- *Welke lessen zijn hieruit te trekken?*
- *Welke verbeteringen -in bijvoorbeeld werkwijzen, inzet OSV2020, en protocollen- zijn noodzakelijk om dergelijke fouten eerder te signaleren en te herstellen?*
 - *Specifiek: hoe effectief is de signaleringsfunctie van OSV2020 hierbij geweest en hoe kan er worden gezorgd voor een waarborg in de software indien ingevoerde waarden zouden moeten leiden tot hertelling of nogmaals bekeken moeten worden?*

Deze worden in de paragrafen hierna afzonderlijk beantwoord.

3.3.1 Welke criteria ten aanzien van onverklaarde verschillen zijn gehanteerd door het gemeentelijk stembureau, centraal stembureau en de Tweede Kamer?

Het gemeentelijk stembureau heeft de instructies uit de factsheets [Ref 1] gevolgd en is na de constatering van onverklaarde telverschillen⁹ overgegaan tot hertelling van de stempassen, kiezerspassen en volmachtbewijzen. Toen na hertelling de onverklaarde verschillen niet waren verklaard, heeft men conform procedure gehandeld. Het aantal onverklaarde verschillen is daarbij gerapporteerd. Over de omvang van de onverklaarde verschillen was de gemeente geen criterium bekend. De gemeente heeft geen contact gezocht met andere gemeentelijk stembureaus of met het centraal stembureau om te checken in hoeverre de omvang van het onverklaarde telverschil acceptabel is.

Het centraal stembureau heeft bij het controleren van de uitslagen geconstateerd dat gemeentelijk stembureau Tilburg vanwege onverklaarde verschillen het aantal stempassen,

⁹ D.w.z. een verschil tussen het op het proces-verbaal (Model N10-2) opgenomen totaal van stempassen, kiezerspassen en volmachtbewijzen, en het totaal van de door het gemeentelijk stembureau getelde stembiljetten, inclusief blanco en ongeldige stemmen.

kiezerspassen en volmachtbewijzen heeft herteld¹⁰. Het centraal stembureau heeft geconstateerd dat de invoer in OSV2020 consistent was met de documentatie in het door gemeentelijk stembureau Tilburg aangeleverde proces-verbaal. Het centraal stembureau kan het gemeentelijk stembureau verzoeken nader onderzoek uit te voeren en zo nodig een nieuwe stemopneming (hertelling) van de stembescheiden uit te voeren, indien het een vermoeden heeft dat het gemeentelijk stembureau een of meer fouten heeft gemaakt bij de stemopneming of de vaststelling van de uitkomst van de stemming. Het centraal stembureau heeft op basis van de opgegeven aantallen geen aanleiding gezien voor een nader onderzoek. Uiterlijk tot aan de daadwerkelijke bekendmaking van de verkiezingsuitslag kan het centraal stembureau in de daarvoor bestemde openbare zitting besluiten over te gaan tot nieuwe stemopneming indien een ernstig vermoeden bestaat dat een gemeentelijk stembureau zodanige fouten heeft gemaakt dat die van invloed kunnen zijn op de zetelverdeling. Daarvan was naar oordeel van het centraal stembureau geen sprake.

De commissie voor het onderzoek van de Geloofsbrieven heeft geconstateerd dat in heel Nederland bij meerdere stembureaus (in totaal negen) sprake was van onverklaarde telverschillen van 15 of meer. Dit aantal van 15 is door de commissie zelf voorafgaand aan de verkiezingen bepaald en in haar onderzoek (de controle op de controle) gebruikt als 'drempel' om extra aandacht te geven. Bij negen stembureaus was het aantal onverklaarde telverschillen groter dan 15 en omdat vier van de negen stembureaus zich in gemeente Tilburg bevonden, besloot de commissie om de Kamer te verzoeken tot een hertelling te besluiten.

In de recente geschiedenis heeft de commissie bij de verkiezingen voor het Europees Parlement (in 2019) verzocht tot een hertelling bij drie stembureaus¹¹. Bij één van de stembureaus betrof dit een onverklaard telverschil van 15¹² en bij de Tweede Kamerverkiezing in 2021 is tot een hertelling besloten na constatering van een onverklaard telverschil van 43¹³.

3.3.2 Waardoor is de situatie -met de onverklaarde telverschillen die na de zitting van de Kiesraad hebben geleid tot een hertelling- ontstaan

De paragrafen 3.1 en 3.2 beschrijven de tijdslijnen en het gevolgde proces van stemopneming tot aan vaststelling van de verkiezingsuitslag. Samengevat: het gemeentelijk stembureau Tilburg heeft conform de geldende procedures de stemmen geteld en is na constatering van onverklaarde telverschillen conform protocol overgegaan tot hertelling. De geconstateerde telverschillen zijn na

¹⁰ Conform de procedure voor centrale stemopneming (CSO)

¹¹ <https://www.tweedekamer.nl/nieuws/kamernieuws/hertelling-drie-stembureaus>

¹² <https://www.rtvoost.nl/nieuws/313680/tweede-kamer-wil-hertelling-stemmen-europese-verkiezingen-in-deventer>

¹³ <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=96c0f023-3655-4a6c-a516-255144712295&title=Verslag%20van%20de%20commissie%20voor%20het%20onderzoek%20van%20de%20Geloofsbrieven.pdf>

hertelling doorgegeven aan het centraal stembureau (i.c. de Kiesraad). De Kiesraad heeft naar aanleiding van de opgegeven aantallen geen aanleiding gezien om een hertelling te vragen. De commissie voor het onderzoek van de Geloofsbrieven heeft geconstateerd dat onder andere bij de vier stembureaus in gemeente Tilburg het aantal onverklaarde telverschillen groter was dan het kader dat de commissie voor het onderzoek van de Geloofsbrieven voor zichzelf had gesteld. Om die reden heeft de commissie gebruik gemaakt van haar recht om de Kamer te vragen om tot een hertelling te besluiten.

Gezien haar onafhankelijke positie kan de commissie geheel zelfstandig voor zichzelf een kader vaststellen, voor iedere verkiezing opnieuw. Dit kader was vooraf niet bekend bij de stembureaus, gemeentelijk stembureaus en het centraal stembureau. De commissie heeft het kader niet (vooraf) bekend willen maken om voor zichzelf de vrijheid te behouden over de wijze waarop zij het kader toepast. Zo heeft de commissie gekozen om niet alle negen stembureaus te laten hertellen, maar slechts de vier in Tilburg.

3.3.3 Welke lessen zijn hieruit te trekken?

In het proces van het tellen van de uitslagen is door gemeentelijk stembureau, centraal stembureau en de commissie voor het onderzoek van de Geloofsbrieven uitvoering gegeven aan de bestaande protocollen en procedures. Het geheel aan protocollen en procedures heeft er in voorzien dat er een hertelling heeft plaatsgevonden. De les die hieruit is te trekken is dat alle partijen hebben gehandeld conform de vastgestelde processen en protocollen.

In de analyse van het verloop hebben wij geen zaken geconstateerd die fout zijn gegaan of onjuist zijn geïnterpreteerd of toegepast. Het aantal onverklaarde telverschillen viel binnen de vastgestelde kaders die het gemeentelijk stembureau en centraal stembureau hanteren. De telverschillen zijn in het proces signaleerd, maar waren geen aanleiding tot aanvullende actie.

3.3.4 Welke verbeteringen -in bijvoorbeeld werkwijzen, inzet OSV2020, en protocollen- zijn noodzakelijk om dergelijke fouten eerder te signaleren en te herstellen?

Als we letterlijk de vraag beantwoorden, dan geldt dat we hiervoor hebben onderbouwd dat in het verkiezingsproces geen sprake is van zaken die fout zijn gegaan. Vanuit die optiek zijn er dan ook geen verbeteringen noodzakelijk.

Tegelijkertijd heeft de huidige procesgang als onwenselijk resultaat gehad dat de Kamer in een ingelaste zitting in het weekend tot een hertelling moest besluiten en dientengevolge in zeer korte tijd de hertelling door gemeente Tilburg moest worden georganiseerd. Tijdens ons onderzoek hebben we met de diverse betrokkenen diverse oplossingsrichtingen verkend. Daarbij bleek er geen enkele oplossing op voorhand bevredigend en goed uitvoerbaar. Aan de orde zijn de volgende alternatieven geweest:

- Instellen van een vaste drempel van acceptabele onverklaarde telverschillen.
- Het uitbreiden van de functionaliteit van OSV2020, waarbij controlefunctionaliteit wordt toegevoegd die op basis van vaste normering voor telverschillen een melding geeft.

- Gelijk aan DSO zou in het geval van hertelling bij CSO door een gemeentelijk stembureau zowel de toegelaten kiezers als de stembiljetten opnieuw geteld kunnen worden.
- Het structureel toepassen van een hertelling als controlemiddel door de commissie voor het onderzoek van de Geloofsbrieven en daar de (wettelijke) tijdlijnen op aanpassen.

Aan elk van deze alternatieven lijken op voorhand ook nadelen te kleven, die (na implementatie) wellicht weer leiden tot nieuwe problemen of zelfs een verminderde betrouwbaarheid van het volledige verkiezingsproces:

- Zo is het bepalen van een normatieve waarde als vaste drempel van acceptabele onverklaarde telverschillen uitdagend. Is de normering absoluut of relatief, bijvoorbeeld als percentage van het aantal toegelaten kiezers? Staat de drempel vooraf vast of kan deze nog worden aangepast aan ontwikkelingen of omstandigheden die zich voordoen rondom stemming of stemopneming? Een lage normering kan leiden tot veel extra werkzaamheden op (gemeentelijke) stembureaus (hertelling). En hoe vaak wordt er dan opnieuw geteld? Stemopneming is mensenwerk en zoals in paragraaf 2.2.5 gesteld, is de ervaring dat telverschillen onvermijdelijk zijn. Tenslotte lijkt een vaste drempel van acceptabele onverklaarde telverschillen op gespannen voet te staan met de eerder aangehaalde waarborgen in het verkiezingsproces, zoals Integriteit en Uniciteit. Als iedere rechtmatige uitgebrachte stem telt (conform waarborg Integriteit) dan kan de normatieve waarde voor een drempel van acceptabele onverklaarde telverschillen alleen maar nul zijn.
- Deze problematiek speelt evident ook bij uitbreiden van de functionaliteit van OSV2020 met meldingsfunctionaliteit op basis van een vaste drempel. Daar komt bij dat de functionaliteit van OSV2020 sec voor het optellen van uitslagen is bedoeld. De bestaande meldingen in de software zijn gericht op controle van de juiste invoer van uitslagen, niet op de normatieve toetsing van de getelde uitslagen zelf (zie paragraaf 3.3.5). Aanvullend aandachtspunt is dat iedere uitbreiding met extra functionaliteit de software verder compliceert, evenals de controle op correcte werking bij ingebruikname als bij het gebruik zelf.
- Het gelijktrekken van de procedure van hertelling van CSO en DSO, door ook het gemeentelijk stembureau zowel de toegelaten kiezers als de stembiljetten opnieuw te laten tellen, heeft als voordeel dat hiermee complexiteit wordt gereduceerd (door vermindering van variatie in protocollen voor CSO en DSO). Echter ten koste van extra inspanning (nl. hertellen van meer stembescheiden) bij de gemeentelijk stembureaus. Bovendien kunnen hier ook weer nieuwe telverschillen uit voortkomen, het blijft tenslotte mensenwerk.
- Als laatste alternatief, het structureel toepassen van een hertelling als controlemiddel, maakt dit middel minder ad hoc en daarmee wellicht ook minder nieuwswaardig. Echter ook weer ten koste van extra werk bij de gemeentelijke stembureaus en dito risico op nieuwe telverschillen. De extra werkzaamheden kunnen worden beperkt door de hertelling slechts bij enkele stembureaus te gelasten. Om dit middel optimaal te kunnen toepassen is het aanbevelingswaardig de tijdslijnen in het verkiezingsproces te verruimen

om daarmee organisatie en uitvoering van besluitvorming (door de Kamer) en hertelling (door het gemeentelijk stembureau) te verlichten. Overigens helpt heldere communicatie over de toepassing van dit controlemiddel de nieuwsaarde te verminderen.

Daar waar de vraagstelling in dit onderzoek is om aan te geven welke aanpassingen noodzakelijk zijn, is onze mening dat geen van deze opties noodzakelijk is of zelfs wenselijk.

Tenslotte zijn ons twee praktische lessen opgevallen:

- Het controle-instrument ‘hertelling’ door de commissie voor het onderzoek van de Geloofsbrieven draagt bij aan de objectiviteit en de kwaliteit van de controle door de commissie. Toepassing van dit instrument leidt echter tot praktische uitdagingen. Over de inzet van dit instrument moet niet lichtvaardig worden besloten, gezien de bestuurlijke en uitvoeringstechnische consequenties. De commissie moet dit instrument niet inzetten, alleen omdat hiertoe een gewoonte is ontstaan op basis van de vorige drie verkiezingen.
- Rondom de hertelling in gemeente Tilburg leek in de media een soort stigma te ontstaan. De beeldvorming was uitermate negatief, als stond de betrouwbaarheid van het verkiezingsproces onder druk. Bij een eventuele volgende keer moet daar in de communicatie meer aandacht aan worden besteed om dit beeld te vermijden.

3.3.5 Hoe effectief is de signaleringsfunctie van OSV2020 hierbij geweest en hoe kan er worden gezorgd voor een waarborg in de software indien ingevoerde waarden zouden moeten leiden tot hertelling of nogmaals bekeken moeten worden?

Zoals beschreven is OSV2020 programmatuur die het vaststellen van uitkomsten van stemopneming ondersteunt door het optellen van de ingevoerde waarden. In OSV2020 is een aantal controles ingevoerd ten behoeve van de numerieke kwaliteit van de tellingen. OSV2020 constateert bijvoorbeeld op invoerfouten en op optelfouten.

OSV2020 is niet ontworpen als instrument bij de beoordeling van verklaarde of onverklaarde telverschillen. De optie om de functionaliteit van OSV2020 hiermee uit te breiden, lijkt ons (zoals we in de paragraaf hiervoor beschreven) niet een optie waartoe lichtvaardig moet worden besloten. De uitwerking van deze optie vraagt de nodige inspanning, terwijl niet op voorhand vaststaat dat deze een feitelijke en significante bijdrage levert aan de kwaliteit van het telproces.

A Geraadpleegde bronnen

Documentatie

#	Omschrijving	Datum
[1]	Bundel factsheets over nieuw procedure vaststelling verkiezingsuitslagen	Sept 2023
[2]	Factsheet 'Hoe om te gaan met onverklaarde telverschillen'	22 nov 2023
[3]	Factsheet 'Optelfouten en waarschuwingen OSV2020 voor GSB'	
[4]	Factsheet 'Nieuwe zitting gemeentelijk stembureau (GSB)' TK2023	
[5]	Controleprotocol 'Gemeentelijk stembureau optellingen OSV2020' TK2023	
[6]	Verslag 'Controleprotocol Gemeentelijk Stembureau'	
[7]	Controleprotocol 'Centraal Stembureau', TK2023	
[8]	Verslag 'Controleprotocol Centraal Stembureau'	
[9]	Controleprotocol 'Hoofdstembureau', TK2023	
[10]	Verslag 'Controleprotocol Hoofdstembureau'	
[11]	Brief van de minister van BZK over hertelling en voorstel onderzoek	7 dec 2023
[12]	Brief aan de minister van BZK met aanvullend verzoek over extern onderzoek	21 dec 2023
[13]	Verslag van de commissie voor het onderzoek van de Geloofsbrieven	5 dec 2023
[14]	Kiesbesluit - https://wetten.overheid.nl/BWBR0004632/2023-01-01	3 jan 2024
[15]	Gebruikte versie Kieswet https://wetten.overheid.nl/BWBR0004627/2023-06-20	3 jan 2024

Geraadpleegde personen

Functie/rol
Afdelingshoofd dienstverlening / voorzitter Gemeentelijk Stembureau, gemeente Tilburg
Teammanager bij dienstverlening / voorzitter projectgroep Verkiezingen, gemeente Tilburg
Adviseur dienstverlening / binnen de projectgroep verantwoordelijk voor bestuurlijke en kieswet-technische zaken, gemeente Tilburg
Projectleider Verkiezingen / plaatsvervangend voorzitter Gemeentelijk Stembureau, gemeente Tilburg
Voorzitter Kiesraad
1e plv voorzitter Kiesraad
2e plv. voorzitter Kiesraad
Secretaris-directeur, Kiesraad
Teamleider Data en technologie, Kiesraad
Specialist OSV2020, Kiesraad
Voorzitter van de commissie voor het onderzoek van de Geloofsbrieven