

Briefadvies

Digitale hulpmiddelen in de verkiezingsketen

Februari 2019

Aan de Directeur-generaal Bestuur, Ruimte en Wonen (BZK)

Colofon

ABDTOPConsult

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.abdtopconsult.nl

Harry Paul
in samenwerking met Saniye Çelik

ABDTOPConsult
Dichtbij en onafhankelijk

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

1 Inleiding

Het vertrouwen in de Nederlandse verkiezingen is groot. De basis hiervoor ligt in een integer, transparant en controleerbaar verkiezingsproces.¹ Ter ondersteuning van het verkiezingsproces en de vaststelling van de uitslag zijn de afgelopen jaren digitale hulpmiddelen gebruikt. In 2007 is naar aanleiding van de discussie over de betrouwbaarheid het elektronisch stemmen en het elektronisch tellen met gebruikmaking van stemmachines afgeschaft. In aanloop naar de verkiezing van 2017 is discussie ontstaan over de betrouwbaarheid van het gebruik van programmatuur bij de tellingen van de stembureaus om zo de uitslag van de verkiezingen te berekenen.² Het gebruik van digitale middelen wordt echter door alle partijen die bij de verkiezingen betrokken zijn noodzakelijk geacht voor een betrouwbare en snelle uitslag van de verkiezingen. Tegelijkertijd is er sprake van een grotere bewustwording van cybersecuritydreigingen en daarmee samenhangende kwetsbaarheden van middelen die in de keten van de uitslagvaststelling gebruikt worden.³

Deze veranderende context heeft aanleiding gegeven om een verkenning uit te voeren naar de vraag wie verantwoordelijk zou moeten zijn voor het ontwikkelen, onderhouden en beheren van de digitale hulpmiddelen in het verkiezingsproces. Zo gaf het kabinet in aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen in 2017 een verbod op de digitale overdracht van bestanden, terwijl de verantwoordelijkheid voor het vaststellen van de verkiezingsuitslag niet bij het ministerie van BZK ligt maar, voor zover het om de Tweede Kamerverkiezingen gaat, bij de Kiesraad in de functie van centraal stembureau. De huidige regelgeving geeft de vereisten over de voorwaarden waaronder de programmatuur gebruikt mag worden en de vereisten waaraan de programmatuur moet voldoen, maar doet dit summier en beperkt. BZK heeft in goed overleg met de Kiesraad ABDTOPconsult gevraagd te verkennen op welke manier de verantwoordelijkheid kan worden belegd voor alle digitale hulpmiddelen in het verkiezingsproces. De urgentie over duidelijkheid ten aanzien van de verantwoordelijkheid rond het gebruik van digitale hulpmiddelen bij de uitslagvaststelling is groot om tijdig voor de Tweede Kamerverkiezingen in 2021 de wetgeving aan te kunnen passen én om een nieuw digitaal hulpmiddel voor de uitslagvaststelling te kunnen ontwikkelen.

¹ Adviescommissie inrichting verkiezingsproces (2007). Stemmen met vertrouwen.

² Zie o.a. SQS. (2018) Toetsing Ondersteunende Software Verkiezingen (OSV). Definitieve rapportage. Pols, P., Niggebrugge, D., Dominguez, F. (2017). *Onderzoek OSV en proces*. Fox-IT BV: Delft.

³ Zie kernbevinden van het Cyber Security Beeld Nederland (CSBN) 2017

2 Opdracht

De Opdracht vanuit BZK luidt: “Verken op welke manier de verantwoordelijkheid kan worden belegd voor de ontwikkeling, het onderhoud en het beheer van digitale hulpmiddelen die in het verkiezingsproces mogen worden gebruikt. Kom op basis van een analyse van verschillende varianten tot een advies hoe deze verantwoordelijkheid het best kan worden belegd. Verzoek is om naast de opdrachtgever en de Kiesraad ook de gemeenten bij de verkenning te betrekken. Daarnaast is het verzoek om bij digitale hulpmiddelen een brede definitie te gebruiken; het onderzoek dient in elk geval de nu gebruikte digitale hulpmiddelen te omvatten (voor het berekenen van de uitslag en de zetelverdeling en voor het controleren van stempassen - StembureauApp) maar dient ook rekening te houden met nu voorziene toekomstige ontwikkelingen zoals digitale hulpmiddelen om stembiljetten elektronisch te tellen.”

2.1 Afbakening

Bij de verkenning is, in overleg met de opdrachtgever, gekeken naar het proces van de vaststelling van de verkiezingsuitslag van de verkiezingen waarbij de Kiesraad vanuit haar wettelijke bevoegdheid als centraal stembureau optreedt. Dit betreffen de verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer, de Eerste Kamer en van het Europees Parlement.⁴ Voor alle andere verkiezingen zoals gemeenteraad (GR), Provinciale staten (PS), Waterschappen (WS), Eilandsraad (ER) en Kiescollege (Kc) is de Kiesraad geen centraal stembureau.

De middelen voor het vaststellen van de uitslag zijn die middelen, die gebruikt worden door het gemeentelijk stembureau⁵ voor het optellen van de uitkomsten per stemlokaal om zo de totalen voor de gemeente te berekenen én voor het genereren van digitale bestanden om beschikbaar te stellen aan het centraal stembureau en voor publicatie. Het gaat ook om de middelen die gebruikt worden door het centraal stembureau om de totalen voor de verkiezingen te berekenen en om de zetelverdeling te kunnen bepalen.

Deze afbakening houdt tevens in, dat geen of slechts beperkt aandacht gegeven wordt aan de hulpmiddelen die gebruikt worden aan het begin van

⁴ Artt. E 11, S 1 en Y 2 van de Kieswet

⁵ Uitgaande van het door de minister van BZK aangekondigde gewijzigde proces voor de uitslagvaststelling waarvoor nu een wijziging van de Kieswet in voorbereiding is.

het stemproces⁶, zoals hulpmiddelen voor het controleren van de stempassen (zoals de StembureauApp). Het is tijdens de Verkenning gebleken dat het beleggen van de verantwoordelijkheid voor digitale hulpmiddelen voor het vaststellen van de verkiezingsuitslag zulke fundamentele keuzes vraagt, inclusief een traject van wetswijziging, dat we ons hiertoe beperken. Bij implementatie van de voorgestelde keuzes ontstaat echter wel een context, waarin de besluitvorming van de hulpmiddelen in brede zin kan worden opgepakt en tevens over alle typen verkiezingen en voor alle onderdelen van het verkiezingsproces.

2.2 Aanpak

Om tot een advies te komen zijn met alle betrokken partijen en deskundigen gesprekken gevoerd (zie bijlage 1) en is een uitgebreide documentenanalyse verricht. De inzichten die hieruit voortvloeiden zijn besproken met de vertegenwoordigers van het ministerie van BZK, Kiesraad (KR), Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB). In deze brief wordt eerst een korte historische schets gegeven. Vervolgens worden de huidige verantwoordelijkheidsverdeling, de wettelijke grondslag, de recente ontwikkelingen geschetst alsook de nodige samenwerking in de keten. Deze vormen de basis voor de uitgangspunten en de beschrijving van de mogelijke varianten bij het beleggen van de verantwoordelijkheid voor het gebruik, beheer en onderhoud van digitale hulpmiddelen.

⁶ Het stemproces verwijst naar het proces in het stemlokaal waarbij een kiezer, nadat hij zijn stempas heeft ingeleverd bij het stembureau, op een papieren stembiljet een keuze maakt en vervolgens het papieren stembiljet in de stembus deponeert.

3 Historie en aanleiding voor het onderzoek

De wetgever heeft in 2007 de Kieswet gewijzigd door uit de Kieswet de bepalingen te schrappen die het mogelijk maakten stemcomputers te gebruiken voor het tellen van de stemmen. De Kiesraad heeft vervolgens het initiatief genomen om programmatuur (OSV) te laten ontwikkelen ter ondersteuning van de kandidaatstelling, de berekening en vaststelling van de uitslag. In een convenant met de VNG, afgesloten in 2008 voor een periode van 4 jaar, werden afspraken gemaakt over het gebruik van OSV door centrale stembureaus bij gemeenten. De Kiesraad en VNG hechtten er belang aan dat bij alle verkiezingen op grond van de Kieswet dezelfde software werd gebruikt. Formele bevoegdheden gaf dit convenant echter niet. Ook is het convenant nooit verlengd. In 2013 werden in de Kieswet de wettelijke voorschriften opgenomen die vandaag nog gelden, voor de situatie dat het centraal stembureau besluit programmatuur te gebruiken voor de berekening van de uitslag of de zetelverdeling.⁷ De minister van BZK besloot op 1 februari 2017, kort voor de Tweede Kamerverkiezingen van maart 2017, om vanwege vermeende veiligheidsrisico's bij het gebruik daarvan, OSV niet in te zetten. Dit besluit werd door de minister op het laatste moment, op 3 maart 2017, in zoverre teruggedraaid dat alleen de digitale overdracht van bestanden met de totalen per gemeente en per kieskring niet was toegestaan.⁸

Het ontbreken van toereikende wettelijke eisen aan de programmatuur voor de uitslagberekening en de bevoegdheid om deze in de keten voor de uitslagberekening voor te schrijven, in combinatie met de toegenomen complexiteit van dit onderwerp en afwezigheid van expertise, maakt dat de Kiesraad zich op het standpunt stelt, dat de Kiesraad niet de aangewezen partij is opnieuw het initiatief te nemen voor de ontwikkeling van een digitaal hulpmiddel om de uitslag te berekenen. De Kiesraad stelt zich op het standpunt, dat de ontwikkeling en het beheer van een robuust digitaal

⁷ Stb 2013, 289.

⁸ Kamerstukken II 2017, 31142 57. Wijziging van de Experimentenwet Kiezen op Afstand in verband met de verlenging van de werkingsduur van die wet. Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Den Haag, 3 maart 2017.

hulpmiddel om de uitslag te berekenen een breed opgezette multidisciplinaire aanpak vergt en heeft aangegeven bereid te zijn om gezamenlijk met het ministerie van BZK, en met mogelijk nog andere hierbij betrokken instanties, de ontwikkeling van een nieuwe digitaal hulpmiddel voor alle verkiezingen ter hand te willen nemen, onder nader te bespreken condities en toe te delen taken en verantwoordelijkheden. Medebetrokkenheid vindt de Kiesraad essentieel vanwege zijn verantwoordelijkheid als centraal stembureau bij het vaststellen van de uitslag voor de Tweede Kamer-, Eerste Kamer- en EP-verkiezingen. Dit neemt volgens de Raad niet weg dat binnen de rijksoverheid, meer dan binnen de Kiesraad, kennis en ervaring voor handen is op het gebied van bijvoorbeeld beveiliging van programmatuur of actuele cyberdreigingen. Deze kennis is van groot belang bij de inzet van toekomstbestendige digitale hulpmiddelen. De Kiesraad vindt het niet voor de hand liggend dat het verantwoordelijk zou moeten zijn voor de computers waarop de gemeenten de programmatuur installeren die gebruikt wordt voor het berekenen van de uitslag. Dat geldt ook voor andere digitale hulpmiddelen die in het verkiezingsproces⁹ gebruikt kunnen worden als de Kiesraad daar geen gebruiker is van de in te zetten middelen en ook niet een taak heeft bij de desbetreffende verkiezing. In deze brief met de beschrijving van opties en een advies proberen we zo goed mogelijk op het bovenstaande in te gaan.

⁹ Het verkiezingsproces omvat de registratie van partijen, de kandidaatstelling, de selectie van kiesgerechtigden om kiesgerechtigden een oproep te sturen voor de verkiezingen, benoemen en instrueren van stembureauleden, het aanwijzen en inrichten van stemlokalen, het stemproces, de stemopneming in het stemlokaal, het berekenen van de uitslag en de zetelverdeling, het vaststellen van de uitslag en de zetelverdeling, het onderzoek naar de geloofsbrieven van de nieuw gekozen vertegenwoordigers en de toelating van de gekozenen.

4 Huidige verantwoordelijkheden

De Grondwet stelt dat alle aangelegenheden van het kiesrecht en de verkiezingen in principe bij de formele wet geregeld worden ¹⁰ en dus aan de wetgever worden opgedragen. Delegatie naar een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling is door de wetgever niet uitgesloten, maar wel beperkt mogelijk geacht. Dit komt door de bijzondere materie die verkiezingen vormen in het democratisch bestel. Het moet bij delegatie gaan om de meer gedetailleerde en administratieve onderdelen van het verkiezingsproces. Het *ministerie van BZK* is de penvoerder van de wetgeving en is politiek- en beleidsverantwoordelijk voor het kiesstelsel en de verkiezingen en draagt daarmee de zogenaamde stelselverantwoordelijkheid.

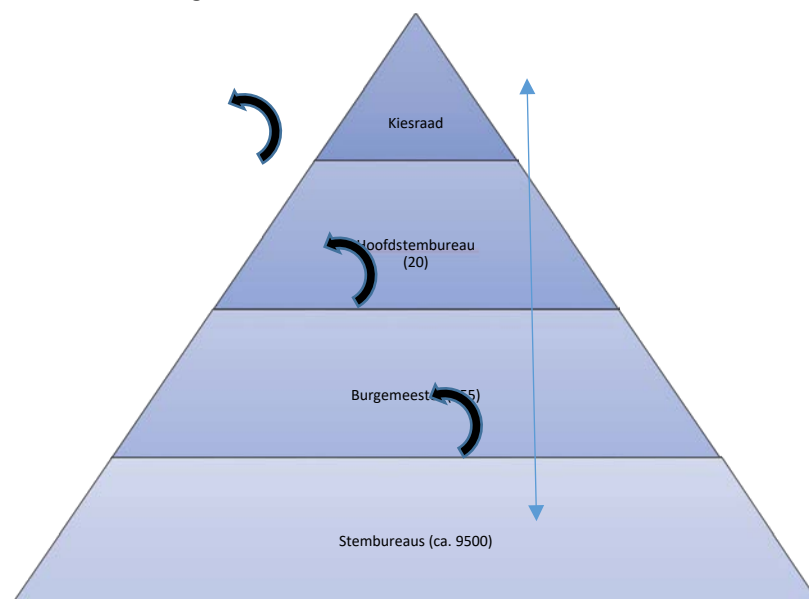
De *gemeenten* zijn uitvoerder van de verkiezingen. De verantwoordelijkheid voor het organiseren van de verkiezingen, onder andere door het aanwijzen van stemlokalen en het benoemen van de leden van de stembureaus, berust bij de gemeenten. De keten van de uitslagvaststelling bestaat uit verschillende niveaus waarbij de uitslag wordt vastgesteld en overgedragen aan een opeenvolgend niveau. Het tellen van de stembiljetten gebeurt in het stemlokaal door het stembureau. De optellingen om te komen tot de uitslag van de verkiezing en de zetelverdeling loopt nu via de burgemeester (die het totaal voor de gemeente berekent) naar het hoofdstembureau (die het totaal voor de kieskring vaststelt) naar het centraal stembureau die de totaaluitslag bepaalt en de zetelverdeling vaststelt.

De *Kiesraad* is op basis van de Kieswet als centraal stembureau verantwoordelijk voor het vaststellen van de uitkomst van de verkiezingen voor de Tweede Kamer, Eerste Kamer en het Europees Parlement en maakt daarbij gebruik van de uitkomsten zoals beschreven staan in de processen-verbaal van de hoofdstembureaus.¹¹ Er bestaat in verticale zin geen formele hiërarchische verhouding tussen de verschillende instanties die deel uitmaken van de keten van de uitslagvaststelling. De Kiesraad staat aan het eind van de keten en heeft geen formele bevoegdheden om eisen te stellen aan de uitvoerende partijen in de keten. In de huidige praktijk heeft BZK een grote mate van aansturing bij de uitvoering van het verkiezingsproces en beschrijft middels circulaire gedetailleerd wat wel en niet is toegestaan en/of gewenst is. In deze circulaire lift de KR mee, om de door haar gewenste boodschappen door te geven. Daarnaast schrijft de Kiesraad zelf ook brieven

¹⁰ Artt. 59 en 129 Grondwet.

¹¹ Artt. E 11, S 1 en Y 2.

aan de stembureaus en hoofdstembureaus. Na de verkiezingen hebben de Kiesraad als centraal stembureau en het vertegenwoordigend orgaan de bevoegdheid om eventueel te besluiten tot hertelling. Uiteindelijk gaat het vertegenwoordigend orgaan over de rechtmatigheid van de uitslag en is dat orgaan, de enige die kan besluiten tot een herstemming. Figuur 1 geeft de *verticale* verantwoordelijkheidsverdeling in de keten weer voor de Tweede Kamerverkiezingen.



Figuur 1. Schematische weergave verantwoordelijkheidsverdeling TK-verkiezingen

Voor alle andere verkiezingen die op basis van de huidige Kieswet worden gehouden heeft de Kiesraad geen wettelijke bevoegdheden. Voor de verkiezingen voor de gemeenteraad (GR), Provinciale staten (PS), Waterschappen (WS), Eilandsraad (ER) en Kiescollege (Kc) heeft de wetgever een centraal stembureau aangewezen op lokaal of regionaal niveau, en per openbaar lichaam. Tussen deze verschillende centraal stembureaus bestaat geen hiërarchische verhouding.

Juridisch gezien is nu de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en beheer van digitale middelen nergens belegd. De Kieswet, het Kiesbesluit en de Kiesregeling stellen regels over de programmatuur als de centrale stembureaus beslissen programmatuur te gebruiken voor het berekenen van de uitslag van de verkiezing of de berekening van de zetelverdeling.¹² Deze

¹² Artt. P 1 a Kieswet, P 1 en P 2 Kiesbesluit, en artikel 2a Kiesregeling. Deze regels gelden ook in experimentersituaties ogv art. 3 Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming.

regels hebben betrekking op het openbaar maken van de broncode van de programmatuur, de voorwaarden waaronder de programmatuur gebruikt mag worden en de vereisten waaraan de programmatuur moet voldoen. De eisen ontbreken echter voor de overige programmatuur, computers en technische infrastructuur dat nodig is om de programmatuur voor de uitslagberekening te gebruiken. Ook zijn er geen eisen voor digitale overdracht en/of voor digitale gegevensdragers. Dit betekent dat de gemeenten zelf initiatieven (kunnen) ontplooiën om digitale hulpmiddelen te ontwikkelen en in te zetten in het verkiezingsproces. De ontwikkeling van de stembureau-*app* voor het controleren van de stempassen in Rotterdam is hier een voorbeeld van. Er wordt momenteel een wetwijziging voorbereid, waarbij onder meer het voornemen is om de eisen voor digitale hulpmiddelen die in het verkiezingsproces worden gebruikt in de wet vast te leggen.¹³

¹³ Kamerstuk II 2018/2019, (31142) 33829-87. *Wijziging van de Experimenteerwet Kiezen op afstand in verband met de verlenging van de werkingsduur van die wet. Elektronisch stemmen en tellen.*

5 Digitale hulpmiddelen

Voor de betrouwbaarheid van digitale hulpmiddelen zijn meerdere aspecten bepalend. Dit betreft onder andere de beveiliging van programmatuur, de computers (apparatuur en het besturingssysteem) waarop de programmatuur wordt geïnstalleerd, de infrastructuur om toegang te krijgen tot het digitaal hulpmiddel én de procedures/processen voor het gebruik ervan. Ook de transparantie van alle stappen in het verkiezingsproces doet ter zake. In dit kader wordt met ingang van de verkiezingen op 20 maart 2019 het publiceren van de processen-verbaal van de stembureaus en van de opgaven van de burgemeester verplicht gesteld.¹⁴ Transparantie in tussenstappen biedt ook de mogelijkheid deelresultaten te vergelijken met het eindresultaat en is een belangrijk tegenwicht tegen mogelijke manipulatie van de uitslagen van de verkiezingen.¹⁵

Tijdens de gesprekken werd duidelijk dat de complexiteit rond dit onderwerp door de toegenomen kans op dreigingen groter is geworden. Dat betekent ook dat de eisen aan een dergelijk traject niet eenvoudig zijn. Hieronder geven wij enkele noties die van belang zijn. Alle betrokkenen gaan uit van de noodzaak om bij gebruik van digitale middelen terug te kunnen vallen op een papieren bron. Vandaar dat ook het gebruik van de stemmenteller als een van de hulpmiddelen veelvuldig genoemd wordt. Verder is het de wens, dat er uniformiteit optreedt bij het gebruik van de middelen, zowel bij de aggregatie van de stemtotalen op de verschillende niveaus per verkiezing alsook bij de verschillende typen verkiezingen, waarbij verschillende organen centraal stembureau zijn. Om verder alle beschikbare kennis en kunde in te zetten is het gewenst dat ook de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), de Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid (NCTV), het Nationaal Cybersecurity Centrum (NCSC) en de Informatie Beveiligingsdienst (IBD) van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een rol krijgen bij de advisering over de beveiliging van digitale hulpmiddelen.

¹⁴ Wet van 5 december 2018 tot wijziging van de Kieswet houdende maatregelen tot elektronische openbaarmaking van de processen-verbaal van de stembureaus en van de opgaven van de burgemeesters van de aantallen in de gemeenten uitgebrachte stemmen; Stb. 2018, 470.

¹⁵ Kamerstuk II [2017/2018, \(31142\) 33829-83](#). *Wijziging van de Experimenteerwet Kiezen op afstand in verband met de verlenging van de werkingsduur van die wet*. Elektronisch stemmen en tellen. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

6 Opties en advies

In de gesprekken zijn verschillende varianten de revue gepasseerd. Elke variant kent verschillende haken en ogen en een voorkeurvariant waar alle betrokkenen zich in kunnen vinden is er niet. De discussie heeft betrekking op de bevoegdheden, verantwoordelijkheden en taken die nog niet in de wet zijn geborgd en de impact ervan op wettelijke taken zoals de huidige centraal stembureaufunctie van de Kiesraad en de inrichting van de Raad. Tegelijk constateerden we bij alle betrokkenen de bereidwilligheid om een stap verder te komen. Hierna presenteren we een drietal varianten met voor- en nadelen voor het beleggen van de verantwoordelijkheden voor digitale hulpmiddelen voor het vaststellen van de verkiezingsuitslag van de verkiezingen waar de KR het centraal stembureau is. Daarbij beseffen we, dat er bij elk van de varianten nog veel zaken nader moeten worden uitgewerkt, zoals bijvoorbeeld de financiering van de ontwikkeling en het onderhoud, en de regels rond het gebruik en de opslag in de periode tussen verkiezingen. Deze keuzes kunnen pas worden gemaakt, nadat eerst de hoofdroute is bepaald en worden daarom hier ook grotendeels buiten beschouwing gelaten. Goede en heldere besluitvorming en het maken van afspraken hierover tussen alle partijen, zowel tussen BZK als Kiesraad, maar ook met de gemeenten, is echter cruciaal voor het slagen van welke optie dan ook. Vandaar dat we ook voorstellen doen voor de regie op de aanpak.

Optie 1. De Kiesraad is verantwoordelijk

De Kiesraad wordt verantwoordelijk voor de ontwikkeling, het onderhoud en het beheer van digitale hulpmiddelen in het verkiezingsproces, waar de Kiesraad als centraal stembureau optreedt. Het uitgangspunt is dat degene die een taak heeft, in dit geval het vaststellen van de verkiezingsuitslag, ook verantwoordelijk is voor de digitale hulpmiddelen die daarvoor gebruikt worden. Dat wil nog niet zeggen dat de Kiesraad de daarvoor benodigde activiteiten zelf hoeft uit te voeren. De KR kan op basis van nader op te stellen regelgeving als opdrachtgever fungeren. De Kiesraad is weliswaar nu verantwoordelijk voor het vaststellen van de uitslag bij de verkiezingen (TK, EK en EP), maar heeft geen bevoegdheden in de keten met betrekking tot (het gebruik van) programmatuur tot aan het moment van vaststelling van de uitslag. Deze optie sluit aan bij Art. 2a van de Kiesregeling, waar beschreven staat, dat het intellectueel eigendom van de maatwerkprogrammatuur berust bij een centraal stembureau.

Als verantwoordelijke voor de vaststelling van de verkiezingsuitslag voor de verkiezingen en in het licht van de uniformiteit van gebruik van digitale hulpmiddelen is het gewenst dat de KR regie kan voeren in de keten. Voor het krijgen van deze bevoegdheid is wijziging van de Kieswet nodig. Hoe deze bevoegdheden concreet vorm kan krijgen dient met betrokken partijen nader verkend te worden. Dit betekent tevens dat de directe sturing door het geven van instructies van BZK aan gemeenten, op de onderdelen waar de Kiesraad verantwoordelijk is, bij de uitvoering kan worden verminderd.

Nadeel van deze optie is, naast het momenteel ontbreken van de formele verantwoordelijkheid, dat de KR de expertise ook niet in huis heeft om een nieuw traject voor het ontwerp en beheer van digitale hulpmiddelen te starten. Indien voor deze optie gekozen wordt, ligt er vanuit de stelselverantwoordelijkheid een rol voor BZK om te zorgen dat de KR hiertoe wel in staat gesteld wordt. Deze optie brengt verder een aantal principiële afwegingen met zich mee die bij de besluitvorming betrokken moeten worden. Als de Kiesraad hierin bevoegdheden, dan wel bevoegdheden richting andere instanties krijgt, dan heeft dit gevolgen voor de huidige verantwoordelijkheidsketen in het verkiezingsproces. Tevens zou moeten worden bezien of de artikelen 58 en 59 van de Grondwet over de verkiezingen wel voldoende ruimte bieden om dergelijke bevoegdheden aan een ander orgaan over te dragen. Ook moet bepaald worden hoe de ministeriele verantwoordelijkheid en betrokkenheid van de wetgever zich verhoudt tot het beleggen van de taken bij een ZBO als de Kiesraad die in onafhankelijkheid opereert. Het zijn twee verschillende waarborgen die allebei in samenhang bezien moeten worden.

Optie 2: BZK is verantwoordelijk

Een tweede mogelijkheid is, dat BZK als opdrachtgever fungeert voor het laten ontwikkelen van de digitale hulpmiddelen en ook tevens verantwoordelijk wordt voor het ter beschikking stellen ervan. Deze middelen worden dan ter beschikking gesteld aan de deelnemers in de verkiezingsketen. Ook hiervoor is een wetswijziging nodig, waarbij zowel de verantwoordelijke partijen alsook de eisen aan de betrouwbaarheid in de wet moeten worden benoemd. De expertise om dergelijke hulpmiddelen te laten ontwikkelen is aanwezig bij diensten die onder BZK vallen.

Deze keuze wringt met de onafhankelijke positie die de Kiesraad inneemt als zelfstandig bestuursorgaan. BZK is onderdeel van het politieke proces en kan zeker opdrachtgever zijn, maar het verdient toch de voorkeur om het opdrachtgeverschap en regie over het gebruik buiten de directe politieke

verantwoordelijkheid te leggen. Dit komt het vertrouwen in het verkiezingsproces ten goede.

Optie 3: Een nieuw op te richten ZBO is verantwoordelijk

Aan het bezwaar van optie 2 kan tegemoet worden gekomen door het oprichten van een nieuw zelfstandig bestuursorgaan, dat verantwoordelijk wordt voor de ontwikkeling en het beheer van de digitale middelen. Daarbij stelt de Kiesraad als onafhankelijk orgaan de criteria op en voert een andere organisatie, met de benodigde kennis en bevoegdheden, de ontwikkeling en beheer uit. Dit dient dan verankerd te worden in de wet. Nadelen van deze optie zijn, dat het oprichten van een dergelijk orgaan zonder dat het 'openbaar gezag' uitoefent, niet past binnen de huidige ZBO-regelgeving. De Grondwet stelt daarnaast dat de regels voor het kiesrecht en de verkiezingen in principe bij de wet worden gegeven en kiest voor een *centrale* benadering op het hoogste regelgevingsniveau, wat uniformiteit geeft en rechtszekerheid. Lagere regelgeving is wel mogelijk, maar dan moet worden gedacht aan het vastleggen van de meer gedetailleerde en administratieve onderdelen van het verkiezingsproces. Of het delegeren van regelgevende bevoegdheid naar een ZBO rechtmatig is, is daarom voor het kiesrecht en de verkiezingen twijfelachtig. Bovendien is het staand kabinetsbeleid dat, meer in het algemeen, terughoudend wordt omgegaan met het oprichten van nieuwe ZBO.¹⁶

Verder werkt het oprichten van een nieuw orgaan, waar de digitale hulpmiddelen worden beoordeeld, onnodig complicerend door het introduceren van een extra partij, waarmee afspraken over verantwoordelijkheidsverdeling en werkwijzen moeten worden geregeld.

Advies

Als eindbeeld wordt optie 1 geadviseerd. Hierin wordt de verantwoordelijkheid voor digitale hulpmiddelen uiteindelijk in hoge mate bij de Kiesraad gelegd, waarbij verantwoordelijkheden en bevoegdheden verankerd worden in de Kieswet. Dit heeft ook consequenties voor de omvang en samenstelling van de Kiesraad, inclusief de ondersteuning. We beseffen dat de keuze voor deze optie grote impact heeft op de Kiesraad en ook dat er nog veel moet gebeuren voordat een en ander gerealiseerd is. We stellen voor om dit vorm te geven gedurende de transitiefase in de bestuurlijke driehoek van de meest betrokken partijen, BZK, de KR en VNG als vertegenwoordiger van de gemeenten. Het definitieve eindbeeld hangt af

¹⁶ Brief van 13 mei 2014 (Kamerstukken II 2013/14, 25 268, nr. 83).

van de keuzes en afwegingen, die betrokken partijen gaan maken onder meer over de financiering van de middelen, randvoorwaarden voor toekomstbestendige software en hardware zoals te aanvaarden rest risico's, keuzes over uitvoerende partners voor de ontwikkeling van de digitale hulpmiddelen (zoals Logius, SSO-ICT, VNG-realiseratie) en eventueel de inzet van private partijen voor beheer en opslag van de digitale hulpmiddelen.

Deze werkwijze biedt de mogelijkheid aan betrokken partijen om te bouwen aan de samenwerking en het vertrouwen in de keten. Hierna wordt de route beschreven om via een transitiefase tot dit eindbeeld te komen.

7 De transitiefase

Het proces van wetswijziging voor verantwoordelijkheden en bevoegdheden over het gebruik van digitale hulpmiddelen in het verkiezingsproces, inclusief het herontwerp van de governance en het opnieuw beleggen van taken en bevoegdheden tussen partijen, is er een van lange adem. Tegelijk is het van belang dat snelheid wordt gemaakt om voor de verkiezingen in 2021 al dan niet op onderdelen de gewenste resultaten te krijgen. Om die reden is het voorstel om onder regie van BZK als stelselverantwoordelijke op korte termijn, zo mogelijk per april en na overleg met de Kiesraad, een programmadirecteur te benoemen voor een periode van circa een tot anderhalf jaar die verantwoordelijk wordt voor het programma voor het ontwerp en de ontwikkeling van de digitale hulpmiddelen, inclusief het traject van aanbesteding. De programmadirecteur voert een impactanalyse uit om inzicht te krijgen wat er nodig is voor de uitvoering van de nieuwe taken inclusief benodigde formatie, competenties en financiering en ontwikkelt voorstellen voor het herontwerp van de governance en het opnieuw beleggen van taken en bevoegdheden tussen partijen. Dit dient parallel te lopen aan een wetstraject voor de aanpassing van de Kieswet. De leden van het programmateam worden door de verschillende onderdelen aangeleverd.

Om met behoud van de eigen verantwoordelijkheid van alle partijen, gezamenlijk sturing te geven aan zowel de wijziging van de Kieswet als de ontwikkeling van de digitale hulpmiddelen, is het voorstel om gedurende de transitiefase een Bestuurlijk Overleg Verkiezingen in te stellen, waarvan BZK en KR en VNG als vertegenwoordiger van de gemeenten als onderdeel van de keten, deel uitmaken. De voorstellen die ontwikkeld worden onder leiding de programmadirecteur kunnen hier dan besproken worden. Dit overleg dient frequent plaats te vinden om de voortgang te bespreken en knelpunten op te lossen. Op dit moment vinden er, veelal, afzonderlijke ambtelijke en bestuurlijke overleggen plaats, maar een regulier gezamenlijk overleg over alle facetten van het onderwerp verkiezingen ontbreekt.

Enkele belangrijke overwegingen in de transitiefase zijn:

- Voor het veilig ontwikkelen en gebruiken van de digitale hulpmiddelen is het nodig gebruik te maken van alle beschikbare expertise. Dit kan niet overgelaten worden aan een van de betrokken partijen. Vanwege het belang van een betrouwbaar verloop van het verkiezingsproces, is het gewenst om ook de expertise die bij de AIVD, de NCTV, NCSC en de IBD aanwezig is, te betrekken. Het verdient aanbeveling om de verkiezingen aan te wijzen als

een onderdeel van de vitale digitale infrastructuur. Het Nationaal Bureau Verbindingsbeveiliging kan vervolgens bij de ontwikkeling van de digitale hulpmiddelen een advies uitbrengen. Tot slot kan gekeken worden in hoeverre private partijen een rol kunnen spelen in onderzoek naar de beveiliging.

- In alle gevallen dienen de uitkomsten van de keuzes in de wet te worden verankerd, conform de eisen die de Grondwet aan het regelen van verkiezingszaken stelt. Dit betreft niet alleen het aanwijzen van de betrokken partijen, maar ook de beschrijving van de programmatuur en de beschrijving van de grondslagen om eventueel in lagere regelgeving nadere regels te kunnen stellen. Wettelijke verankering moet worden onderzocht voor de betrouwbaarheidseisen die eraan worden gesteld, inclusief eisen aan certificering.
- In dit advies ligt de focus op de digitale hulpmiddelen voor het vaststellen van de verkiezingsuitslag waar de Kiesraad centraal stembureau is. In de transitiefase kan eveneens de wens tot uniformering van de hulpmiddelen bij alle andere verkiezingen besproken worden. Aandachtspunt hierbij is, dat met de Kiesraad als verantwoordelijke voor de ontwikkeling, het beheer en onderhoud van de digitale middelen, er een breuk ontstaat met de huidige verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende centrale stembureaus. Als één partij wordt aangewezen als verantwoordelijke voor de digitale middelen die op een of meerdere plekken bij de vaststelling van de uitslag worden gebruikt, dan ondersteunt deze partij alle onderdelen van de (verticale) keten, alsook *alle* centraal stembureaus bij de verschillende soorten verkiezingen. Dit betekent een doorbreking van zowel de verticale verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende stembureaus als de horizontale verantwoordelijkheidsverdeling bij de verschillende soorten verkiezingen.

Samenvattend, door een platform te creëren in de vorm van een bestuurlijk overleg, waarbij nieuwe initiatieven kunnen worden ingebracht en besproken, en door de aanstelling van een programmadirecteur door BZK vanuit de stelselverantwoordelijkheid, kan parallel gewerkt worden aan de ontwikkeling van de digitale middelen, de wettelijke borging en het voorzien van de benodigde middelen aan de aangewezen partijen. Op deze manier kan verder gewerkt worden aan onderling vertrouwen en wordt vaart gemaakt om voor de komende landelijke verkiezingen zoveel mogelijk de middelen en bevoegdheden te regelen.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht geïnterviewden

	Geïnterviewden	Organisatie
1.	Jan Kees Wiebenga	Voorzitter Kiesraad
2.	Ronald Prins	Lid Kiesraad
3.	Rudy Andeweg	Lid Kiesraad
4.	Melle Bakker	Secretaris-directeur Kiesraad
5.	Pamela Young	Plv. secretaris-directeur Kiesraad
6.	Cynthia Henskens	Adviseur Kiesraad
7.	Henk Kummeling	Rector Universiteit Utrecht & Oud voorzitter Kiesraad
8.	Chris Kuijpers	DG Bestuur, ruimte en wonen BZK
9.	René Bagchus	Directeur Democratie en Bestuur BZK
10.	Maria Gonzalez	Programmaleider directie Democratie en Bestuur BZK
11.	Karin van den Berg	Coördinerend juridisch specialist, CZW BZK
12.	Hanneke Schipper	Directeur CZW BZK & Oud secretaris-directeur Kiesraad
13.	Hans Wanders	Oud CIO RIJK BZK
14.	Ninke Lansink	UBR Rijk BZK
15.	Lex Leoné	UBR Rijk BZK
16.	Michel van Leeuwen	JenV
17.	Michiel Oosterwijk	JenV
18.	Marja Horstman	AIVD
19.	Job Kuijpers	BZK
20.	Thomas Claassen	BZK
21.	Nathan Ducastel	Directeur Beleid en Informatiesamenleving VNG
22.	Bart Jacobs	Hoogleraar Digital Security
23.	Jaap Henk Hoepman	Universitair hoofddocent Digital Security
24.	Juliette van der Jagt	VNG
25.	Henk van Dijkhuizen	Vice-voorzitter NVVB
26.	Eric Goossens	NVVB
27.	Jonne Boesjes	Gemeente Rotterdam

28.	Eline Waning-Dedert	Gemeente Rotterdam
29.	Marcel Delhez	Gemeente Veldhoven
30.	Adri de Bruijn	PwC