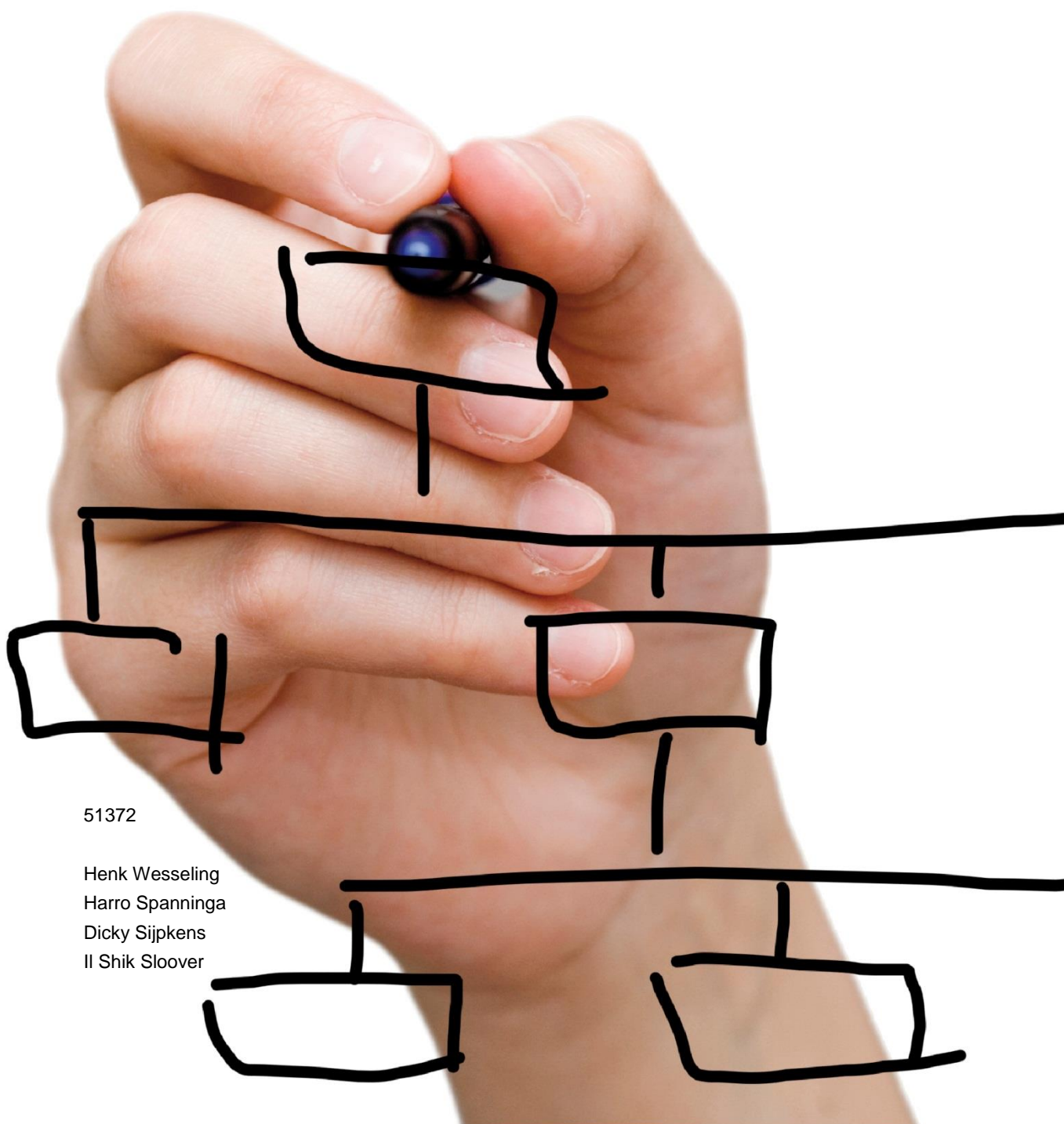


## Elektronisch stemmen met de stemprinter en de stemmenteller

Onderzoek naar de consequenties van de invoering van een centrale rijksorganisatie voor elektronisch stemmen



## Onderzoek naar de consequenties van de invoering van een centrale rijksorganisatie voor elektronisch stemmen

Inhoud	Pagina
<b>1. Inleiding</b>	<b>4</b>
1.1 Vier vraagstukken	4
1.2 Leeswijzer	6
1.3 Aanpak	7
<b>2. veranderingen in de organisatie van de verkiezingen</b>	<b>8</b>
2.1 Inleiding	8
2.2 Nieuwe actoren	8
2.3 Huidige en toekomstige activiteiten organisatie van de verkiezingen	9
2.4 Verschuiving verantwoordelijkheid organisatie van de verkiezingen	11
2.5 Striktere kaderstelling taken gemeenten	11
2.6 Afhankelijkheden	12
2.7 Antwoord subvragen IC en ID	14
<b>3. Gevolgen voor de verantwoordelijkheidsverdeling</b>	<b>16</b>
3.1 Inleiding	16
3.2 Duiding 'verantwoordelijk voor organisatie van de verkiezingen'	16
3.3 Nadere analysestappen	17
3.4 Antwoord subvragen IA en IB	18
<b>4. Gemeentelijk model</b>	<b>23</b>
4.1 Inleiding	23
4.2 Afweging verschillende mogelijke modellen voor een gemeentelijke CBO	23
4.3 Een 'getrapt' model	25
4.4 Antwoord eerste deel subvraag IIA	26
4.5 Antwoord tweede deel subvraag IIA	27
4.6 Afhankelijkheden en risico's gemeentelijk model	28
4.7 Antwoord subvragen IIB en IIC en vervolg IC en ID	32

## Inhoud (vervolg)

<b>5. Uniforme stemwijze in heel Nederland</b>	<b>34</b>
5.1 Inleiding	34
5.2 Specificatie van eisen	35
5.3 Consequenties	36
5.4 Antwoord vraag III	37
<b>6. College van onafhankelijke ICT-deskundigen</b>	<b>38</b>
6.1 Inleiding	38
6.2 Antwoord subvraag IV A	38
6.3 Antwoord subvraag IV B	40
<b>7. Concluderende samenvatting</b>	<b>42</b>

## Bijlagen:

1. Commissie Van Beek.
2. Actoren betrokken bij de verkiezingen in de huidige situatie.
3. Uitwerking taken rijks-CBO.
4. Verandering activiteiten organisatie van de verkiezingen.
5. Gebruikte documenten.
6. Respondenten.
7. Gemeentelijke samenwerkingsvormen.

## 1. Inleiding

Het Kabinet heeft aangegeven meer inzicht te willen in de gevolgen voor de organisatie van de verkiezingen (ook in termen van risico's) van de invoering van een rijks-CBO<sup>1</sup>, zoals voorgesteld door de commissie Van Beek. De rijks-CBO gaat er volgens dit voorstel van de commissie voor zorgen dat het mogelijk wordt te gaan stemmen met behulp van een stemprinter en stemmenteller. Daarbij is zoals de commissie Van Beek stelt 'het stellen van eisen aan de apparatuur niet voldoende om te komen tot een integer verkiezingsproces. Er is altijd een samenhang tussen de eisen aan de apparatuur zelf en het proces waarbinnen de apparatuur wordt toegepast.'<sup>2</sup>

In bijlage 1 is onder 1.1 de samenvatting van het advies van de commissie Van Beek opgenomen. Het is aan te bevelen deze samenvatting eerst te lezen alvorens dit document te bestuderen, met name indien de volledige rapportage van de commissie Van Beek niet bekend is.

### 1.1 Vier vraagstukken

De wens van het kabinet tot meer inzicht heeft geleid tot een onderzoekopdracht naar vier vraagstukken. Ten eerste onderzoek op het punt van de verdere uitwerking van de organisatorische consequenties voor de verkiezingen van het voorstel van de commissie Van Beek. Als tweede punt, onderzoek naar de mogelijkheid van een CBO door gemeentelijke samenwerking die dezelfde activiteiten gaat uitvoeren als de rijks-CBO binnen de kaders van wet- en regelgeving waarvoor de minister verantwoordelijk blijft. Ten derde is gevraagd te onderzoeken of de door de commissie Van Beek geadviseerde uniforme stemwijze ook in geval van meerdere leveranciers is te realiseren. Ten vierde de vraag naar de voor- en nadelen en de mogelijke samenstelling van een college van onafhankelijke ICT-deskundigen.

Deze vierledige onderzoekopdracht is per vraagstuk uitgewerkt naar nadere subvragen. De geformuleerde vraagstukken en uitwerking zijn hieronder integraal weergegeven.

#### Vraagstuk I

De commissie Van Beek stelt voor een rijksorganisatie (verder rijks-CBO genoemd) te vormen onder de verantwoordelijkheid van de minister van BZK. Deze rijksorganisatie zou verantwoordelijk moeten zijn voor het beheer, het onderhoud, de beveiliging, de opslag, het gereedmaken voor gebruik en de aanbesteding van alles wat nodig is voor het stemmen met de stemprinter en het elektronisch tellen van de stemmen.

#### Subvragen bij I

- A. Wat zijn de precieze gevolgen voor de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en rijksoverheid als het voorstel van de commissie Van Beek wordt opgevolgd?

---

<sup>1</sup> CBO staat voor Centrale Beheer Organisatie

<sup>2</sup> Elke stem telt, Elektronisch stemmen en tellen, Commissie onderzoek elektronisch stemmen in het stemlokaal, 2014, p42

- B. Kan, als het voorstel wordt overgenomen, nog worden volgehouden dat de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de organisatie van de verkiezingen? Zo niet, hoe zou, als het voorstel van de Commissie Van Beek wordt gevolgd, de verantwoordelijkheid van de gemeenten moeten worden geduid?
- C. Welke risico's/afhankelijkheden voor de organisatie van de verkiezingen introduceert de vorming van een rijks-CBO?
- D. Wat kunnen de gevolgen zijn van deze risico's/afhankelijkheden voor de verkiezingen?

## Vraagstuk II

Het is ook denkbaar dat een andere verantwoordelijkheidsverdeling wordt gekozen waarbij de minister van BZK verantwoordelijk is voor:

- de wet- en regelgeving;
- het formuleren van de eisen voor elektronisch stemmen en tellen, waaronder het opstellen van beveiligingsprofielen (Protection Profiles) en het voorschrijven van Common Criteria certificering;
- het creëren van een kader om op een transparante manier te kunnen aantonen dat de stemprinter en de stemmenteller aan de gestelde eisen voldoen;
- het creëren van een kader om de eisen en de daarbij behorende wet- en regelgeving voor het elektronisch stemmen en tellen te kunnen onderhouden.

## Subvragen bij II

- A. Op welke wijze zouden dan de gemeenten kunnen samenwerken om invulling te geven aan de verantwoordelijkheid voor de aanbesteding, het beheer, het onderhoud, de opslag, en het gereedmaken voor gebruik van de stemprinter en het elektronisch tellen van de stemmen. Op welke wijze zou vorm kunnen worden gegeven aan een (transparante) vorm van verantwoording om zichtbaar te maken dat aan de verplichtingen die voortvloeien uit wet- en regelgeving wordt voldaan?
- B. Welke risico's/afhankelijkheden voor de organisatie van de verkiezingen introduceert een samenwerking van gemeenten?
- C. Wat kunnen de gevolgen zijn van deze risico's/afhankelijkheden voor de verkiezingen?

## Vraagstuk III

De commissie Van Beek gaat uit van een uniforme stemwijze in heel Nederland. De commissie is van mening dat alle kiezers het recht hebben op dezelfde voorzieningen.

## Subvragen bij III

- A. Is een uniforme wijze van stemmen alleen te bereiken als er één leverancier is van de stemprinter of kan op basis van een uniform (in de wet- en regelgeving verankerd) eisenpakket ook een uniforme wijze van stemmen worden gerealiseerd?

## Vraagstuk IV

Een van de belangrijke lessen uit het verleden is dat de overheid niet zo afhankelijk mag worden van leveranciers dat het feitelijk de leveranciers zijn die de stemming en telling organiseren (en uitvoeren). Eigen kennis van ICT, zoals voorgesteld door de commissie Van Beek, is een middel om de afhankelijkheid te verminderen. De vraag is of daar, in het geval van de verkiezingen, mee kan worden volstaan. Is het niet noodzakelijk om ook onafhankelijke ICT-deskundigen een rol en positie te geven? Een college van onafhankelijke deskundigen, zoals die bestaat in België, kan in volledige openbaarheid functioneren. Dat is van belang voor het creëren van vertrouwen in elektronisch stemmen en tellen. De taak van deze onafhankelijke deskundigen zou de volgende kunnen zijn:

- voorstellen doen voor het onderhouden van eisen voor het elektronisch stemmen en tellen, waaronder ook de beveiligingsprofielen (Protection Profiles) voor de Common Criteria-certificering;
- in geval van wijzigingen in apparatuur en programmatuur van stemprinter en/of stemmenteller vaststellen of een nieuwe Common Criteria-certificering noodzakelijk is;
- Vaststellen of de documentatie met betrekking tot de stemprinter en stemmenteller openbaar is gemaakt zodat de werking van de stemprinter en stemmenteller transparant en controleerbaar is.

## Subvragen bij IV:

- A. Wat zijn de voor- en nadelen van een dergelijk model?
- B. Hoe zou het college van ICT-deskundigen samengesteld moeten worden zodat de onafhankelijkheid van de deskundigen gewaarborgd is?

## 1.2 Leeswijzer

Leidend voor de opbouw van deze rapportage zijn de hierboven weergegeven vier vraagstukken. In hoofdstuk 2 volgt eerst een feitelijke beschrijving van de verschuivingen in de organisatie van de verkiezingen bij opvolging van het voorstel van de commissie Van Beek en de verschuivingen die daardoor plaatsvinden in verantwoordelijkheden en afhankelijkheden tussen de verschillende partijen. In hoofdstuk 2 vindt vervolgens beantwoording plaats van de subvragen C en D van vraagstuk I over de afhankelijkheden en risico's ten gevolgen van de invoering van een rijks-CBO. Op basis van hoofdstuk 2 vindt in hoofdstuk 3 de beantwoording plaats van de subvragen A en B van vraagstuk I over de verantwoordelijkheidsverdeling bij de organisatie van de verkiezingen.

In hoofdstuk 4 komt integraal vraagstuk II aan de orde over de mogelijkheden van een CBO door gemeentelijke samenwerking en de wijze waarop die zich kan verantwoorden. Na beantwoording



van deze vraag II A komen de vragen II B en C naar de risicoanalyse en afhankelijkheden bij invoering van een gemeentelijk model en de gevolgen daarvan voor de verkiezingen. Daarbij zijn de risico's van het rijksmodel globaal met elkaar vergeleken.

In de hoofdstukken 5 en 6 vindt de beantwoording plaats van achtereenvolgens vraagstuk III over uniforme stemwijze en meerdere leveranciers en vraagstuk IV over een mogelijk college van onafhankelijke ICT-deskundigen. Hoofdstuk 7 geeft een samenvatting van de antwoorden op de onderzoeksvragen en enige concluderende opmerkingen.

### **1.3 Aanpak**

Als eerste stap is een analyse gemaakt van de organisatorische aspecten en risico's van de voorstellen van de commissie Van Beek, mede op basis van beschikbare documenten en literatuur. Zie bijlage 5. Op basis van deze analyse is een gespreksleidraad opgesteld die is toegezonden aan gesprekspartners van de NVVB, VNG, de Kiesraad en het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Zie bijlage 6. De mede op basis van deze leidraad gevoerde gesprekken hebben geleid tot verscherping en verdieping van de eerder gemaakte analyse. De gesprekken zijn gevoerd op ambtelijk niveau. Er zijn geen bestuurlijke standpunten geformuleerd.

Daarnaast zijn enige experts geraadpleegd. De gedachtegang over de verantwoordelijkheid voor de organisatie van de verkiezingen is getoetst en inzake specifieke aspecten van aanbesteding en onafhankelijkheid van ICT-deskundigen is nader van gedachten gewisseld.

## 2. Veranderingen in de organisatie van de verkiezingen

### 2.1 Inleiding

In de huidige situatie zijn primair de gemeenten verantwoordelijk voor de organisatie van de verkiezingen. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de veranderingen in de organisatie van de verkiezingen bij opvolging van de voorstellen van de commissie Van Beek. Deze veranderingen zijn geanalyseerd door de voorstellen van de commissie Van Beek te spiegelen aan de huidige situatie. In deze vergelijking is geen volledigheid betracht. Immers elke gemeente heeft de ruimte om binnen de kaders van de Kieswet de verkiezingen te organiseren. Het gaat om een vergelijking op het juiste abstractieniveau zodat de consequenties van de voorstellen van de commissie Van Beek voor de verantwoordelijkheid voor de organisatie van de verkiezingen, in beeld zijn te brengen. Achtereenvolgens komen aan de orde nieuwe actoren, verschuivingen in taken en verantwoordelijkheden, strikter kaderstelling en verandering in afhankelijkheden. Op basis daarvan volgt ten slotte een risicoanalyse voor de organisatie van de verkiezingen bij invoering van de rijks-CBO. In deze laatste paragraaf komen met name de meer operationele risico's aan de orde als het eerste deel van het antwoord op de subvragen IC en ID. De politiek bestuurlijke risico's komen aan de orde in hoofdstuk 4 in vergelijking met die van het gemeentelijk model.

### 2.2 Nieuwe actoren

Van belang om die vergelijking van 'huidig' en 'voorstellen commissie Van Beek te kunnen maken is de nieuwe actoren te benoemen die bij opvolging van de voorstellen van de commissie Van Beek bij het verkiezingsproces betrokken zijn. In bijlage 2 is een overzicht gegeven van de actoren die bij de organisatie van de verkiezingen in de huidige situatie zijn betrokken. Bij opvolging van de voorstellen komen er naast deze actoren, vier of vijf actoren bij. Het gaat om:

- de rijks-CBO;
- leverancier(s) van de stemprinter en de stemmenteller;
- Een evaluator;
- een certificeringsinstantie.

De rijks-CBO is verantwoordelijk voor de aanschaf, de distributie en het beheer en onderhoud van de stemprinter en stemmenteller. In bijlage 3 is iets dieper op de taken van de rijks-CBO ingegaan. De leverancier zal conform de eisen de stemprinter en stemmenteller leveren. De evaluator zal conform de methodiek van de Common Criteria<sup>3</sup>, een internationaal erkende systematiek voor gecertificeerde computerbeveiliging, beproeven of de stemmenteller en de stemprinter voldoen aan de gestelde eisen. De Common Criteria onderscheidt daarbij Protection Profiles oftewel beveiligingsprofielen en "Assurance Levels (EAL)" oftewel niveaus waarop beproeving van de eisen plaatsvindt. De evaluator zal de stemprinter en de stemmenteller beproeven op niveau EAL 5 of 6

---

<sup>3</sup> [www.commoncriteriaportal.org](http://www.commoncriteriaportal.org)



van beproeving. In de Common Criteria is EAL 7 het hoogste niveau van beproeving. Aan de hand van de bevindingen van de evaluator zal een certificeringsinstantie wel of niet het certificaat afgeven.

Tot slot zal er, als daadwerkelijk instelling van dat college plaatsvindt, een onafhankelijk college van ICT-deskundigen adviseren over het herijken van het beveiligingsprofiel en de noodzaak van hercertificering.

### **2.3 Huidige en toekomstige activiteiten organisatie van de verkiezingen**

In de bijlage 4 is de vergelijking op hoofdlijnen opgenomen van de activiteiten in het verkiezingsproces en de verantwoordelijkheid voor de organisatie daarvan er nu uitziet en hoe bij opvolging van de voorstellen van de commissie Van Beek met huidige en nieuwe, vervallen of gewijzigde activiteiten.

In onderstaande tabel zijn alleen de activiteiten opgenomen die nieuw zijn, vervallen of wijzigen door het voorstel van de commissie Van Beek:

- kolom 1 – Fase: hier staat de fasering van de organisatie van de verkiezingen:
- kolom 2 – Huidige activiteiten: hier zijn de huidige activiteiten van de organisatie van de verkiezingen op basis van de Kieswet weergegeven;
- kolom 3 – Nieuwe, vervallen of gewijzigde activiteiten: hier worden de activiteiten op basis van het voorstel van de commissie Van Beek in het verkiezingsproces weergegeven;
- kolom 4 – Verantwoordelijke: in deze kolom wordt inzichtelijk wie verantwoordelijk is voor de activiteit en de organisatie er van.

Fase	Huidige activiteiten	Nieuwe, vervallen of gewijzigde activiteiten	Verantwoordelijke
1. Voorbereiding		Nieuw: landelijke opslag stemprinters en stemmentellers (± 5 locaties)	Rijks-CBO
		Nieuw: gereed maken stemprinters en stemmentellers	Rijks-CBO
		Nieuw: configureren usb-sticks	Rijks-CBO
		Nieuw: vervoer stemprinters en stemmentellers naar gemeenten	Rijks-CBO
		Nieuw: distribueren usb-sticks naar gemeenten	Rijks-CBO
		Nieuw: opslag stemprinters en stemmentellers gemeentelijke locatie	College van B en W
	Bepalen in welke gebouwen en locaties een stembureau wordt gevestigd: wijzen voor elk stembureau een geschikt stemlokaal aan (J4) stellen één of meer stembureaus in (E3) én wijzen een geschikte ruimte aan voor het hoofdstembureau (E9)	Wijzigen: aanvullend moet ook bepaald worden hoeveel stemprinters en stemmentellers gevraagd worden aan rijks-CBO Wijzigen: bepalen geschiktheid van stemlokalen voor de inzet van de stemprinter.	College van B en W
	Zoeken leden (en voldoende aantal plaatsvervangende leden (E4)) stembureaus en tellers (= plaatsvervangende leden en ambtenaren van de gemeente door burgemeester en wethouders aan te wijzen, N5)	Vervallen: tellers zijn niet meer nodig omdat de stemmenteller dat uitvoeringsaspect overneemt, inclusief de hertelling (N9)	College van B en W
	Nummering van de kandidatenlijsten en aangeven welk nummer aan de onderscheidene lijsten is toegekend door (voorzitter) centraal stembureau (I12 en I15) in Staatscourant (verkiezing TK) en bij andere vertegenwoordigende organen op de gebruikelijke wijze.	Nieuw: Centraal stembureau zorgt er voor dat de rijks-CBO de kandidatenlijsten ontvangt zodat dit op de usb-stick gezet kan worden zodat de stemprinter de stembiljetten kan printen,	(Vz) Centraal stembureau
	Instructie/training leden stembureaus	Nieuw: instructie/training voor de voorzitter van het stembureau met betrekking tot de werking van de stemprinter, stemmenteller en usb-stick	College van B en W
Bestellen verkiezingsmaterialen	Wijzigen: zorgen voor voldoende printpapier	College van B en W	
De burgemeester draagt zorg dat voldoende stembiljetten en formulieren voor de processen-verbaal voor aanvang van de stemming bij elk stembureau in zijn gemeente aanwezig zijn. De stembiljetten zijn voorzien van de handtekening van de voorzitter van het hoofdstembureau.	Wijzigen: de stembiljetten: deze worden geprint door de stemprinter (er moet overigens wel voldoende printpapier aanwezig zijn)	Burgemeester	
2. De stemming		Nieuw: ochtend verkiezingsdag stemprinter en stemmenteller vervoeren naar stemlokalen	College van B en W
		Nieuw: voorzitter stembureau installeert de stemprinter in stemhokje	Vz. stembureau
		Nieuw: opstarten stemprinters en stemmentellers met digitale autorisatiesleutel	Vz. stembureau
	Stemmen zelf	Wijzigen: het stemmen verandert want stemmen vindt niet meer plaats met een stembiljet en hierop een wit stipje, geplaatst vóór de kandidaat van zijn/haar keuze, rood te maken	Kiesgerechtigde
		Nieuw: ondersteuning bij gebruik stemprinter en stemmenteller (servicedesk) door rijks-CBO	Rijks-CBO
	Voorzitter constateert of er een geldig identiteitsdocument is en de echtheid van stempas en of de gegevens van beide documenten overeenkomen; tweede lid van het stembureau neemt stempas in en voorzitter overhandigt het stembiljet. Het derde lid van het stembureau ziet er op toe dat de kiezer het stembiljet in de stembus steekt (J25-26)	Wijzigen: de voorzitter overhandigt geen stembiljet meer want deze wordt door de stemprinter geprint als de kiezer zijn keuze voor een kandidaat heeft gemaakt	Voorzitter en leden stembureau
	Kiezer vergist zich bij invullen stembiljet, dan teruggeven aan voorzitter en krijgt eenmaal nieuw stembiljet (J27)	Wijzigen: de kiezer kan bij een vergissing een nieuw stembiljet printen	Voorzitter stembureau
3. Stemopneming	De leden van het stembureau openen de stembiljetten en voegen deze lijstgewijze bijeen, N5)	Vervallen: dit uitvoeringsaspect vervalt omdat dit proces wordt uitgevoerd door de stemmenteller	Leden van het stembureau
	Tellen van de stemmen per kandidaat, de som van de aantallen stemmen, aantal blanco stemmen en ongeldige stemmen (N6)	Vervallen: dit uitvoeringsaspect vervalt omdat dit proces wordt uitgevoerd door de stemmenteller	Stembureau
	Alle verzegelde pakken en proces-verbaal overbrengen naar burgemeester (N11)	Wijzigen: ook de usb-sticks moeten naar de gemeente worden gebracht.	Vz. stembureau of een door hem aangewezen lid van het stembureau
	Nadat de burgemeester van alle in zijn gemeente gevestigde stembureaus het proces-verbaal heeft ontvangen, stelt hij ten aanzien van iedere kandidaat en iedere lijst vast het aantal stemmen dat in zijn gemeente op die kandidaat, onderscheidenlijk die lijst, is uitgebracht (N11)	Wijzigen: ook de usb-sticks moeten naar de gemeente worden gebracht.	Burgemeester
	Nieuw: gelijktijdig met het tellen zal het stembureau steekproefsgewijs de controletellingen uitvoeren op de juiste verwerking van de stembiljetten.:		
4. Verwerken proces-verbalen	Onverwijld overbrengen van processen-verbaal en de vastgestelde aantallen stemmen naar het hoofdstembureau (N12)	Wijzigen: ook de usb-sticks moeten naar het hoofdstembureau worden gebracht.	Burgemeester
5. Afbouwen		Nieuw: ophalen stemprinters en stemmentellers	College van B en W
		Nieuw: opslag op gemeentelijke locatie	College van B en W
		Nieuw: vervoer stemprinters en stemmentellers naar opslag gemeente	College van B en W
		Nieuw: vervoer stemprinters en stemmentellers naar centrale opslag	Rijks-CBO
		Nieuw: deconfiguratie en onderhoud	Rijks-CBO

## **2.4 Verschuiving verantwoordelijkheid organisatie van de verkiezingen**

Bij opvolging van de voorstellen van de commissie Van Beek gaat de rijks-CBO een aantal activiteiten verrichten in het verkiezingsproces en de organisatie daarvan onder verantwoordelijkheid van de minister van BZK. Op basis van de tabel gaat het in hoofdlijn om de volgende verandering van taaktoedeling tussen rijk en gemeenten en de verantwoordelijkheid voor de organisatie daarvoor.

1. Gemeenten bestellen nu zelf de middelen waarmee zij de verkiezingen organiseren. De minister stelt kaders vast zoals de verschillende modellen voor de stempassen en stembiljetten, de vereisten aan de stembussen en stemhokjes en de wijze waarop de stemopneming (waaronder de telling van de stembiljetten) dient plaats te vinden. Bij opvolging van het voorstel van de commissie Van Beek is de minister van BZK verantwoordelijk voor de aanbesteding, de ontwikkeling en het uitrollen voor gebruik van de middelen waarmee de kiezer zijn keuze maakt (de stemprinter) en waarmee de stembiljetten elektronisch worden geteld (de stemmenteller)
2. Gemeenten zijn nu verantwoordelijk voor de opslag van de herbruikbare middelen zoals stembussen en stemhokjes. Indien het voorstel van de commissie Van Beek wordt opgevolgd zal de minister verantwoordelijk zijn voor de opslag van de stemprinters en stemmentellers op vijf centrale locaties.
3. Nu ondersteunen gemeenten de stembureauleden gedurende de zitting als er problemen zijn met de benodigde middelen voor het stemmen. Straks zal de minister van BZK verantwoordelijk zijn voor de ondersteuning bij het gebruik in het stembureau van de stemprinter en de stemmenteller.

## **2.5 Striktere kaderstelling taken gemeenten**

Naast deze directe taakverschuiving zullen een aantal taken dat gemeenten uitvoeren wezenlijk van karakter veranderen. Het is soms nog enigszins speculeren wat de aard van deze verandering is. Immers bepalend daarvoor zijn de eisen die de stemprinter en de stemmenteller aan de procesgang stellen. Een nadere uitwerking hiervan is nog nodig. Het is denkbaar dat een aantal taken een striktere kaderstelling vereisen dan de huidige situatie opdat het stemproces en de stemopneming correct verlopen. Dit zal vooral van belang zijn bij taken die afwijken van de reguliere procesgang zoals het herstellen van een vergissing van de kiezer, of onverwachte stroomuitval bij het tellen van de stemmen met de stemprinter. Strikte protocollen en werkinstructies zullen in dergelijke situaties moeten voorzien dat de integriteit van de procesgang gewaarborgd blijft.

Het is daarbij denkbaar dat in de praktijk de uitvoering van deze taken dermate lastig blijkt te zijn dat een striktere kaderstelling niet afdoende is, maar dat de uitvoering door gekwalificeerd personeel van de rijks-CBO dient plaats te vinden. De taken in de organisatie van de verkiezingen zouden daarbij nog verder richting de rijks-CBO kunnen verschuiven dan strikt volgt uit de voorstellen van de commissie Van Beek.

Zo zijn in de huidige situatie gemeenten verantwoordelijk voor het instrueren van de leden van de stembureaus. Het is de vraag of dat in de toekomst zo zal kunnen blijken. Het gebruik van de stemprinter en de stemmenteller (uitgaande van de aanname dat leden van het stembureau de

telling met behulp van de stemmenteller zullen uitvoeren) brengt met zich mee dat de leden van het stembureau een nauwkeurige kennis moeten hebben van de werking van deze systemen. Dit zal tot gevolg hebben dat de instructie voor dat deel geüniformeerd zal moeten verlopen en waarschijnlijk zal worden gegeven door deskundigen die, als de commissie Van Beek wordt gevolgd, werkzaam zijn bij de rijks-CBO.

## **2.6 Afhankelijkheden**

Uit de voorstellen van de commissie Van Beek volgt dat er een aantal nieuwe actoren betrokken zullen zijn bij de verkiezingen. Er zullen tussen deze actoren en de nu al betrokken actoren, nieuwe afhankelijkheden ontstaan.

### **1. Beschikbaarheid gecertificeerde stemprinter en stemmenteller.**

In de huidige situatie is altijd duidelijk dat de organisatie van de verkiezingen volgens het papieren proces plaats vindt. Bij opvolging van de voorstellen van de commissie Van Beek zullen gemeenten afhankelijk zijn van de beschikbaarheid van gecertificeerde stemprinters en stemmentellers.

### **2. Configuratie door de rijks-CBO.**

In de huidige situatie levert het centraal stembureau (verschillend per verkiezing) de overzichten met toegelaten lijsten en kandidaten, zodat gemeenten de stembiljetten kunnen laten drukken. Bij opvolging van het voorstel van de commissie Van Beek zal het centraal stembureau de kandidatenlijsten moeten aanleveren aan de rijks-CBO, zodat deze de stemprinters en de stemmentellers kan configureren. Hierbij kunnen meerdere verkiezingen die mogelijk gelijktijdig plaatsvinden, zoals landelijke verkiezingen gecombineerd met lokale referenda of verkiezingen voor gebiedscommissies, complicerend werken in het logistieke proces. De rijks-CBO configureert op één of enkele locaties en zal de passend geconfigureerde stemmiddelen aan de juiste gemeente moeten leveren.

### **3. Distributie door de minister**

In de toekomstige situatie zal de minister van BZK, volgens de voorstellen van de commissie Van Beek, vier weken voor de verkiezingen vanuit circa vijf centrale locaties de middelen verspreiden waarmee de kiezer zijn keuze maakt (de stemprinter) en waarmee de stembiljetten elektronisch worden geteld (de stemmenteller). De gemeenten zijn afhankelijk van een correcte distributie onder verantwoordelijkheid van de minister.

### **4. Distributie door gemeenten.**

Gemeenten zullen vanuit de gemeentelijke opslag de middelen naar de stemlokalen vervoeren. Op zich levert dit geen nieuwe afhankelijkheid op. Immers, gemeenten distribueren nu ook bijvoorbeeld de stembiljetten naar de stembureaus. Echter de tijdelijke opslag van de stemprinters en stemmentellers (met alles wat daar bij zal horen zoals bijvoorbeeld tokens) brengt naar alle waarschijnlijkheid nieuwe verplichtingen met zich mee ten aanzien van de beveiliging van de opslag en mogelijk het vervoer. De opslag in de gemeenten zal aan dezelfde

eisen moeten voldoen als bij de rijks-CBO. Voor het voldoen aan die verplichtingen zal de deskundigheid en steun van de rijks-CBO nodig zijn.

5. Hertellingen.

In de huidige situatie kunnen het centraal stembureau en het vertegenwoordigend orgaan tot een hertelling besluiten. Straks zullen er controles plaatsvinden om vast te stellen of de stemmenteller de stembiljetten goed heeft geteld. Hoe deze controles precies gaan verlopen heeft de commissie Van Beek niet bepaald. Maar het is waarschijnlijk dat het vertegenwoordigend orgaan of het centraal stembureau afhankelijk zal zijn van de minister van BZK om te bepalen wat de oorzaak kan zijn geweest, indien de controles hebben uitgewezen dat een of meerdere stemmentellers niet goed hebben gewerkt. Immers de kennis over de werking van de stemmentellers ligt bij de minister. Het oordeel van de minister zal daarmee mogelijk een rol spelen bij een besluit om eventueel over te gaan tot (handmatige) hertelling of zelfs een herstemming.

6. Beheer en onderhoud na de verkiezingen.

In het voorstel van de commissie Van Beek haalt de rijks-CBO één week na de verkiezingen de stemprinters en de stemmentellers op bij de gemeentelijke opslag. Daarna zal de rijks-CBO de systemen deconfigureren, beheren en onderhouden. De rijks-CBO is afhankelijk van een goede opslag en behandeling door gemeenten van de stemprinter en de stemmenteller gedurende de tijd dat deze zich bij de gemeente bevinden.

7. Afhankelijkheid minister van leverancier(s).

De minister van BZK zal op een nog nader te bepalen wijze de stemprinters en stemmentellers aanbesteden. Een aanbesteding kent altijd risico's. De leverancier dient de stemprinter en de stemmenteller tijdig en correct op te leveren en hij zal, na de initiële levering, tijdig noodzakelijke wijzigingen moeten kunnen doorvoeren gedurende de levenscyclus van de apparatuur inclusief de daarbij benodigde hercertificering.<sup>4</sup> Hier geldt dat uiteindelijk gemeenten de gevolgen kunnen ondervinden van problemen bij de rijks-CBO ten gevolge van het handelen van de leverancier.

8. Afhankelijkheid leverancier(s) van de minister.

De leverancier zal afhankelijk zijn van de opdrachtverstrekking door de minister. De minister zal een programma van eisen opstellen ten behoeve van de verwerving op een nog nader te bepalen detailniveau. De leverancier is afhankelijk van de specificatie in dat programma van

---

<sup>4</sup> De commissie-Van Beek laat nog vragen open over de verantwoordelijkheden voor het beheer. Enerzijds stelt zij: 'Vanuit deze visie is het te prefereren is dat de minister van BZK verantwoordelijk is voor het beheer, het onderhoud en de beveiliging van de elektronische hulpmiddelen die bij verkiezingen worden ingezet.' (p53) en anderzijds stelt zij: 'De leverancier wordt verantwoordelijk voor de ontwikkeling en productie van een stembureau en het onderhoud ervan gedurende de levenscyclus van de apparatuur.' (p42) Hoe deze verantwoordelijkheden zich tot elkaar verhouden werkt de commissie niet uit.

eisen. Daarnaast is de leverancier afhankelijk van het adequaat opdrachtgeverschap van de minister gedurende de ontwerp- en ontwikkelfase van de stemprinter en de stemmenteller.

Bij opvolging van de voorstellen van de commissie Van Beek ontstaat tussen de actoren een keten van wederzijdse afhankelijkheden. Alleen de belangrijkste afhankelijkheden zijn in beeld gebracht die van belang zijn voor de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de rijksoverheid en de gemeenten. Gemeenten bevinden zich aan het eind van deze keten. Er ontstaat een eenzijdige afhankelijkheid van de gemeenten van de rijksoverheid voor de organisatie van de verkiezing. In de huidige situatie bestaat deze afhankelijkheid ook maar deze neemt sterk toe indien de voorstellen van commissie Van Beek worden gevolgd.

## **2.7 Antwoord subvragen IC en ID**

De introductie van de stemmenteller en de stemprinter onder verantwoordelijkheid van een rijks-CBO introduceert een zekere 'single point of failure' in de organisatie van de verkiezingen. Vanuit onze optiek ontstaat daardoor een aantal operationele risico's in de organisatie van de verkiezingen (de politiek bestuurlijke risico's komen zoals gesteld aan de orde in hoofdstuk 4). Het gaat om de volgende drie:

- het risico van de beschikbaarheid van de stemprinter en de stemmenteller;
- het distributierisico dat een centrale organisatie introduceert in de organisatie van de verkiezingen;
- de risico's die ontstaan doordat gemeenten en de rijks-CBO samen moeten werken en afhankelijk zijn van ieders adequate taakuitoefening.

Uiteraard is er ook sprake van risico's van meer politiek-bestuurlijke aard die voortvloeien uit de positionering van de rijks-CBO, zoals de risico's gedurende de oprichting van de rijks-CBO en de aansturing van de rijks-CBO. Deze duiden we echter nader in hoofdstuk 4 als ook het gemeentelijke model is behandeld.

### **2.7.1 Beschikbaarheidsrisico's**

Elke twee jaar zal het beveiligingsprofiel van de stemprinter en de stemmenteller door onafhankelijke deskundigen tegen het licht gehouden en indien nodig bijgesteld worden.<sup>5</sup> Indien er een bijstelling plaatsvindt, zal er opnieuw een ontwerp-, ontwikkel- en bouwproces nodig zijn om aan de gestelde eisen te kunnen voldoen. De organisatie van verkiezingen vereist dat op een vastgestelde datum er een duidelijk besluit wordt genomen over de inzet van de stemprinter en de stemmenteller. Als de stemprinters en stemmentellers na dat 'go-/no-go' moment nog een certificeringscyclus moeten ondergaan, zullen deze niet ingezet kunnen worden.

---

<sup>5</sup> Elke stem telt, Elektronisch stemmen en tellen, Commissie onderzoek elektronisch stemmen in het stemlokaal, 2014, p47



Ook andere oorzaken zoals bijvoorbeeld de reguliere onderhoudscyclus (in relatie tot tussentijdse verkiezingen) kunnen tot gevolg hebben dat de stemprinters en stemmentellers niet (in voldoende mate) beschikbaar zijn op het moment dat over de inzet daarvan wordt besloten.

Na het 'go/no go' kan alsnog aan het licht komen dat de stemprinter en de stemmenteller niet ingezet kunnen worden. Immers er kan vlak voor de verkiezingen een calamiteit plaatsvinden waardoor de apparatuur in onvoldoende mate beschikbaar is. Of er kan op het laatste moment ondanks alle beproevingen toch een kwetsbaarheid in de beveiliging aan het licht komen waardoor de inzet niet verantwoord is.

Dergelijke omstandigheden kunnen ontstaan voor enkel de stemprinter of de stemmenteller of voor beide apparaten. De (voldoende) beschikbaarheid van de stemmenteller zal makkelijker op te vangen zijn dan de (voldoende) beschikbaarheid van de stemprinter. Het tellen van de stemmen kan redelijk gemakkelijk op een meer gecentraliseerde locatie dan de stembureaus plaatsvinden waardoor er minder stemmentellers nodig zijn.

Aangezien de mogelijke gevolgen voor de verkiezingen van deze risico's niet acceptabel zijn, betekent dit ons inziens dan ook dat verschillende terugvalscenario's beschikbaar moeten zijn, afhankelijk van het probleem dat zich voordoet. Die terugvalscenario's zijn nog nader uit te werken, waarbij een onderscheid naar beschikbaarheid van de stemprinter en/of de stemmenteller zinvol is. Het dient te allen tijde mogelijk te zijn om te schakelen naar het 'papieren' proces. Dat stelt de eis bij een verkiezing altijd tijdig te kunnen beschikken over stembiljetten.

### **2.7.2 Distributierisico's**

Bij de invoering van de rijks-CBO ontstaat een landelijke schakel in de organisatie van de verkiezingen van waaruit de distributie vanuit vijf centra naar alle gemeenten in vorm te geven. Vanuit een centrale locatie in de gemeente zal de gemeente de apparatuur aan de stemlokalen leveren. Op zichzelf hoeft de distributie geen wezenlijk probleem te zijn maar de invoering van de rijks-CBO betekent wel dat er vijf landelijke punten ontstaan waar iets mis kan gaan.

### **2.7.3 Samenwerkingsrisico's**

Door de invoering van de rijks-CBO ontstaan er risico's van samenwerking tussen gemeenten en de rijks-CBO. Een adequate taakuitoefening van beide partijen is dan ook noodzakelijk zodat een ieder zijn taak naar behoren kan uitvoeren. Goede samenwerking is met name van belang bij de ondersteuning gedurende de stemming van de stembureaus door de rijks-CBO en bij een adequate opslag en behandeling van de gemeenten van de apparatuur zodat de rijks-CBO het beheer en onderhoud na de verkiezingen goed kan uitvoeren. Deze wederzijdse afhankelijkheid betekent dat er goede afspraken over en weer gemaakt worden over enerzijds de te leveren dienstverlening en anderzijds de eisen die aan gemeentelijke opslag en de behandeling van de apparatuur zijn te stellen. Aansprakelijkheid voor bijvoorbeeld schade aan de apparatuur moet duidelijk zijn vastgelegd.

### 3. Gevolgen voor de verantwoordelijkheidsverdeling

#### 3.1 Inleiding

De in hoofdstuk 2 geschetste veranderingen in taken en afhankelijkheden hebben gevolgen voor de verantwoordelijkheidsverdeling en verantwoordelijkheid voor de organisatie van de verkiezingen. Na eerst een nadere duiding van deze begrippen verantwoordelijkheidsverdeling en verantwoordelijkheid voor de organisatie van de verkiezingen volgt een antwoord op subvraag IA en subvraag IB hierover.

#### 3.2 Duiding ‘verantwoordelijk voor organisatie van de verkiezingen’

Om vraag IA en IB te kunnen beantwoorden is het eerst nodig de betekenis van ‘verantwoordelijkheidsverdeling’ en van ‘verantwoordelijkheid voor de organisatie van de verkiezingen’ nader te duiden.

In de huidige situatie stelt volgens de commissie Van Beek, kortweg gesteld, de minister de wettelijke kaders en is de gemeente verantwoordelijk voor de organisatie van de verkiezingen. De commissie Van Beek gaat nader in op deze verantwoordelijkheidsverdeling maar doet geen precieze uitspraken. De commissie benadrukt wel dat de gemeenten niet meer alleen de verantwoordelijkheid voor de organisatie van de verkiezingen kunnen dragen, omdat de minister verantwoordelijk moet zijn voor de rijks-CBO. Bijlage 1.2 bevat een weergave van de opvattingen van de commissie Van Beek over de verantwoordelijkheidsverdeling.

Om de betekenis van ‘verantwoordelijkheidsverdeling’ en ‘verantwoordelijk voor de organisatie van de verkiezingen’ goed te kunnen aangeven is allereerst nodig enige begrippen goed te definiëren.

- *Verkiezingsproces*: het geheel aan activiteiten die samenhangen met verkiezingen, van kandidaatstelling tot uitslagvaststelling.
- *De organisatie van de verkiezingen*: de activiteiten die nodig zijn om een specifieke verkiezing te laten plaatsvinden conform de wet- en regelgeving.

De verantwoordelijkheid voor de organisatie van de verkiezingen heeft dus betrekking op activiteiten van coördinatie en aansturing, hier verder kortweg sturing genoemd, om het verkiezingsproces conform wet- en regelgeving te doen verlopen. Er zijn nog allerlei andere activiteiten die samen het verkiezingsproces vormen, waarbij andere actoren betrokken zijn dan de gemeente zoals bijvoorbeeld leveranciers en stembureaus. Ook die actoren hebben een specifieke verantwoordelijkheid voor hun betreffende activiteit, maar de gemeenten hebben de verantwoordelijkheid voor de zodanige organisatie dat al die activiteiten die samen het verkiezingsproces vormen, verlopen conform wet- en regelgeving.

Strikt genomen heeft de minister van BZK ook in de huidige situatie al verantwoordelijkheid voor verantwoordelijkheden in het verkiezingsproces, De commissie Van Beek benoemt als enige verantwoordelijkheid van de minister in de huidige situatie de benoeming van de leden van het centrale stembureau bij landelijke verkiezingen. Het maken van de modellen voor de stembiljetten is

gekenschetst als kaderstellende verantwoordelijkheid, maar moet feitelijk ieder verkiezingsproces opnieuw ingevuld worden en is even goed te zien als een taak in het verkiezingsproces. Die beperkte verantwoordelijkheden van de minister voor activiteiten in het verkiezingsproces strekken zich ook uit tot de organisatie daarvan conform de wet- en regelgeving. Strikt genomen draagt de minister dus nu al een beperkte medeverantwoordelijkheid voor de organisatie van de verkiezingen. Wel kan men spreken van de gemeente als eerst verantwoordelijke voor de organisatie van de verkiezingen gezien de huidige verantwoordelijkheidsverdeling.

Of deze verantwoordelijkheidsverdeling verandert bij opvolging van de voorstellen van de commissie Van Beek is dus afhankelijk van de vraag of het rijk meer (sturings)verantwoordelijkheid krijgt voor de te verrichten activiteiten in het verkiezingsproces en de organisatie daarvan conform wet- en regelgeving.<sup>6</sup> Het is vervolgens zaak die verantwoordelijkheidsverdeling nader te duiden zoals naar de mate waarin gemeenten nog eerst verantwoordelijke blijven

Na deze korte uiteenzetting is het mogelijk vraag IA en IB in samenhang te beantwoorden en te formuleren als één vraag **naar de gevolgen van opvolging van de voorstellen van de commissie Van Beek voor de verantwoordelijkheidsverdeling voor de organisatie van de verkiezingen en hoe die verantwoordelijkheidsverdeling van de Minister van BZK en gemeenten nader is te duiden.**

### **3.3 Nadere analysestappen**

Beantwoording van die vraag kan langs de volgende analyse stappen verlopen.

Of het gemeentebestuur de verantwoordelijkheid van de gemeenten kan waarmaken is niet alleen bepaald door de formele verantwoordelijkheid, maar ook door de mogelijkheden daadwerkelijk te sturen zodat het verkiezingsproces conform wet- en regelgeving verloopt en waar toegestaan en zinvol een nadere invulling te geven. Om de veranderingen in verantwoordelijkheidsverdeling en de verantwoordelijkheid voor de organisatie te analyseren bij opvolging van de voorstellen van de commissie Van Beek zijn dan ook drie samenhangende analysestappen (of aspecten) aan de orde.

1. Ten eerste de verantwoordelijkheidsverdeling die geldt voor het verrichten van de verschillende taken en de organisatie daarvan conform wet- en regelgeving. Bij dit aspect gaat het dus om de verschuiving in de omvang van de takenpakketten waarvoor de minister van BZK dan wel de gemeente organisatieverantwoordelijkheid draagt en die in hoofdstuk 2 geschetst is
2. Ten tweede, de mate waarin de gemeente, gegeven deze verantwoordelijkheidsverdeling, kan blijven sturen op het ordentelijke verloop van de verkiezingen conform wet- en regelgeving. Van belang daarbij zijn de wederzijdse afhankelijkheden tussen gemeenten en het rijk ontstaan doordat de minister van BZK een aantal nieuwe verantwoordelijkheden krijgt (die in het vorige hoofdstuk zijn beschreven). Het gaat hier om de mogelijkheden de eigen verantwoordelijkheden voor de organisatie waar te maken en die van de andere actoren nader te sturen.

---

<sup>6</sup> De mogelijkheid dat de gemeenten ook kaders gaan stellen is geheel niet aan de orde. Wel is de vraag aan de orde of de gemeenten een eigen beoordelingsruimte hebben; zie verderop in deze paragraaf.

3. Ten derde de mate waarin deze verschuiving in taken de beoordelingsruimte van de gemeenten beïnvloedt en de mogelijkheid van de gemeenten het verkiezingsproces af te stemmen op de lokale situatie.

### **3.4 Antwoord subvragen IA en IB**

In hoofdstuk 2 is de verschuiving in taken en verantwoordelijkheden geanalyseerd bij opvolging van de voorstellen van de commissie Van Beek. Met behulp van de zojuist genoemde drie aspecten volgt in deze paragraaf nadere duiding van die verandering in verantwoordelijkheidsverdeling voor de organisatie van de verkiezingen die volgt uit deze verschuiving, als antwoord op vraag IA en IB.

#### **3.4.1 Analysestep 1: Omvang verantwoordelijkheden voor organisatie taken**

Voor belangrijke activiteiten die de gemeente nu direct aanstuurt of zelf verricht komen activiteiten van de rijksoverheid in de plaats, zoals aanschaf, beheer en onderhoud stemmiddelen en ondersteuning. De rijksoverheid zal een belangrijk deel van de activiteiten uit het verkiezingsproces op zich nemen, met ook de verantwoordelijkheid voor de organisatie daarvan conform de geldende wet- en regelgeving. De medeverantwoordelijkheid van de minister voor de organisatie van de verkiezingen neemt daardoor in omvang aanzienlijk toe en die van de gemeenten wordt beperkter.

#### **3.4.2 Analysestep 2: De afhankelijkheid van de gemeenten van het functioneren van de sturingsmogelijkheden**

Er ontstaat een eenzijdige intensieve afhankelijkheid van de gemeenten van de rijks-CBO bij de organisatie van de verkiezingen zo bleek uit hoofdstuk 2. Bij opvolging van de voorstellen van de commissie Van Beek veranderen de mogelijkheden van de gemeente tot sturing op de activiteiten van het verkiezingsproces dan ook ingrijpend. Naar de mening van Berenschot is dat zodanig dat niet meer sprake zal zijn van de gemeenten als eerst verantwoordelijke. Ter verduidelijking grijpen we eerst terug op de gehouden interviews.

Volgens een aantal respondenten (met name vanuit VNG en NVVB) hoeft de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor de rijks-CBO op zichzelf niet een grote inbreuk op de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de organisatie van de verkiezingen te zijn. De redenering daarbij is als volgt. Deze respondenten beschouwen de stemprinter en stemmenteller als louter middelen voor het stemproces, net als het stembiljet en het potlood in de huidige situatie. Het maakt voor de verantwoordelijkheid voor de organisatie van de verkiezingen op zich niet zoveel uit wie dat middel verschaft, als maar conform de eisen levering plaatsvindt. Het leveren conform de eisen is een belangrijke verantwoordelijkheid want daar is het verloop van de verkiezingen van afhankelijk, maar is in principe niet anders dan die van een producent van stembiljetten. Stembiljetten en potloden produceren de gemeenten uiteindelijk ook niet zelf. Als de door de rijksoverheid te leveren stemprinter en/of stemmenteller om welke reden dan ook niet ingezet mogen of kunnen worden dan is dat belemmerend voor gemeenten om de verkiezingen te organiseren, maar in het geval van een leverancier die faalt bij de levering van stembiljetten is ook sprake van een 'belemmering'. Uiteindelijk, als de rijksoverheid niet levert of deels levert, zal de gemeente een terugvalsscenario organiseren. Uiteindelijk is de gemeente dus niet afhankelijk van de rijks-CBO. Als die niet levert moet het maar anders, namelijk volgens het terugvalsscenario, aldus een aantal respondenten.

Berenschot begrijpt deze redenering maar steunt die niet. In het geval dat de rijksoverheid verantwoordelijk is voor de middelen waarmee de kiezer zijn keuze maakt (de stemprinter) en waarmee de stembiljetten elektronisch worden geteld (de stemmenteller) wordt de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de organisatie van de verkiezingen wel degelijk ingrijpend veranderd. De gemeente is bij opvolging van de voorstellen van de commissie Van Beek geen opdrachtgever voor het verkrijgen, opslag, distributie en beheer van de stemprinter en stemmenteller. De gemeente kan niet wisselen van producent, maar is direct afhankelijk van het functioneren van de rijks-CBO, die onder verantwoordelijkheid van de minister van BZK valt om de eigen taken te kunnen vervullen. Een beslissing over het wel of niet inzetten van de stemprinter en stemmenteller wordt ook op rijksoverheidsniveau genomen. Bij het goed doen verlopen van het stemproces en de stemopneming is de gemeente afhankelijk van de ondersteuning die onder de verantwoordelijkheid van de minister van BZK valt.

Een belangrijke vraag is of de gemeenten in staat zijn de verkiezingen te organiseren als de rijksoverheid de middelen waarmee de kiezer zijn keuze maakt (de stemprinter) en waarmee de stembiljetten elektronisch worden geteld (de stemmenteller) niet of slechts gedeeltelijk levert. Volgens de commissie Van Beek moet een terugvalscenario wettelijk worden geregeld, voor het geval het niet mogelijk is gebruik te maken van de elektronische middelen. Of de gemeenten de verantwoordelijkheid voor de organisatie van de verkiezingen kunnen waarmaken is dus mede afhankelijk van wie verantwoordelijk is voor dit terugvalscenario. Het is de vraag of de gemeenten de verantwoordelijkheid eenzijdig zullen kunnen dragen voor het terugvalscenario en of ze die ook zullen krijgen. Zoals hiervoor al beschreven, er kan sprake zijn dat alleen stemprinters of alleen stemmentellers niet beschikbaar zijn, of dat beide niet beschikbaar zijn. Het is dus mogelijk dat er verschillende terugvalscenario's nodig zullen zijn. Een aantal respondenten wijst er daarbij op dat een eventuele uitwijk naar het papieren proces als terugvalscenario waarvoor de gemeenten verantwoordelijkheid dragen, alleen reëel is als de noodzaak tot die uitwijk tijdig blijkt. Dit zou kunnen betekenen dat de gemeenten voor iedere verkiezing altijd ook stembiljetten in voorraad zouden moeten hebben voor het geval de stemprinters en stemmachines na het besluit tot verkiezingen plotsklaps toch niet beschikbaar komen.

Het in voorraad hebben van stembiljetten voor iedere verkiezing vermindert op zich de afhankelijkheid van de gemeente van het wel of niet kunnen leveren door de rijksoverheid van de middelen waarmee de kiezer zijn keuze maakt (de stemprinter) en waarmee de stembiljetten elektronisch worden geteld (de stemmenteller) maar de keuze voor wanneer welk terugvalscenario moet worden gevolgd zal in de wet- en regelgeving worden bepaald. De beslissing of wel of niet de middelen waarmee de kiezer zijn keuze maakt (de stemprinter) en waarmee de stembiljetten elektronisch worden geteld (de stemmenteller) kunnen worden ingezet zal door de rijksoverheid worden bepaald, immers die moet de betreffende middelen leveren.

De conclusie van Berenschot is dat bij opvolging van de voorstellen van de commissie Van Beek de gemeente voor het eigen deel van de organisatie van de verkiezingen eenzijdig afhankelijk is van de minister van BZK. De eventuele verantwoordelijkheid van de gemeenten voor een mogelijk terugvalscenario maakt die afhankelijkheid minder, maar de aard van dat terugvalscenario verdient nog uitwerking. De beslissing tot welk terugvalscenario zal naar alle waarschijnlijkheid niet (volledig)

aan de gemeenten zijn en het is de vraag of gemeenten in staat zullen zijn 'de mogelijke scenario's zelfstandig te kunnen en/of mogen uitvoeren.

### 3.4.3 Analysestep 3: verschuiving beoordelingsruimte gemeenten

Een volgend aspect dat in de gesprekken met de respondenten indringend aan de orde kwam is dat de opvolging van voorstellen van de commissie Van Beek leidt tot vermindering van de beoordelingsruimte<sup>7</sup> van de gemeenten bij de organisatie van de verkiezingen. Deze juridische formulering duidt op de mogelijkheden voor de gemeenten om zelf invulling te geven binnen de gestelde kaders aan de organisatie van de verkiezingen. De vraag is hoe dat van invloed is op de verantwoordelijkheid van de organisatie van de verkiezingen. Berenschot is van mening dat ook hier de verantwoordelijkheid voor de organisatie van de gemeenten beperking ondervindt bij opvolging van de voorstellen van de commissie Van Beek. We lichten dat als volgt toe.

Ten eerste. Voor de inzet van de stemmiddelen geldt een strakke(re) kaderstelling. In de huidige situatie bestellen bijvoorbeeld de gemeenten stembiljetten, slaan die op en zorgen voor distributie over de stemlokalen. Dat moet in ieder geval geschieden binnen de geldende kaders, maar gemeenten doen dat binnen die kaders niet allemaal op dezelfde wijze. De overgang naar de stemprinter en de stemmenteller verkleint in vergaande mate de ruimte voor een eigen invulling. In hoofdstuk 2 is deze te verwachten strakkere kaderstelling nader uiteengezet. Daardoor vindt aanzienlijke beperking van de beoordelingsruimte betreffende bestellen, beheer en gebruik van de middelen waarmee de kiezer zijn keuze maakt (de stemprinter) en waarmee de stembiljetten elektronisch worden geteld (de stemmenteller).

Die strakkere kaderstelling heeft op zich weinig te maken met de eventuele keuze om de rijksoverheid verantwoordelijk te maken voor die taken. Die verschuiving zal hoe dan ook plaatsvinden bij een keuze om de stemprinters en de stemmenteller in te voeren. Ook bij een mogelijke gemeentelijke CBO zoals hierna aan de orde komt zal strikte kaderstelling plaatsvinden aan opslag, beheer en gebruik (zie hoofdstuk 4). Dat alles neemt niet weg dat bij opvolging van de voorstellen van de commissie Van Beek, de beoordelingsruimte op deze punten minder zal worden en de verantwoordelijkheid van de gemeente voor de organisatie van verkiezingen minder omvattend wordt.

---

<sup>7</sup> De kieswet, kiesbesluit, kiesregeling leiden tot een strikte kaderstelling. Er is geen ruimte voor eigen regelgeving door de gemeenten. Wel hebben gemeenten een zekere **bestuurlijke beslissingsruimte** bij de uitoefening van aan hen toegekende bevoegdheden. Bij deze **bestuurlijke beslissingsruimte** gaat het om de omstandigheden waaronder de bestuursbevoegdheid toepasbaar is/geldt. Een concreet voorbeeld: 'B&W *benoemen tijdig voor elke verkiezing de leden van elk stembureau en een voldoende aantal plaatsvervangende leden*'. Duidelijk is dat B&W bevoegd zijn o.g.v. de Kieswet om tijdig een voldoende aantal etc. vast te stellen. Dit heet dan '**beoordelingsruimte**'.



Ten tweede. Uit de gesprekken bleek dat het voor gemeenten van groot belang is of ze in het geval van een rijksverantwoordelijkheid de mogelijkheid behouden in te spelen op de lokale omstandigheden. Maatwerk per gemeente acht men om de volgende redenen nodig.

- Differentiatie naar geografische kenmerken. Gemeenten maken in landelijk gebied andere keuzen bij de organisatie van verkiezingen dan in stedelijke gebieden, bijvoorbeeld voor de locaties van de stemlokalen. Demografie kan daarbij ook nog een rol spelen. Van belang daarbij is bijvoorbeeld dat de gemeente zelf kan blijven bepalen hoeveel stemprinters en stemmentellers ze willen inzetten in de stemlokalen. Het moet niet zo zijn dat er per gemeente een vastgesteld quotum beschikbaar is.
- Differentiatie naar lokale situatie. De stemprinters en stemmentellers moeten geschikt zijn voor het houden van lokale verkiezingen zoals referenda en voor gebiedscommissies. Dergelijke verkiezingen en de wijze waarop die worden vormgegeven kunnen verschillen per gemeente.

Sommige respondenten zijn van mening dat geen sprake hoeft te zijn van een ingrijpende verandering van de verantwoordelijkheidsverdeling ten gevolge van verandering van de beoordelingsruimte bij opvolging van het voorstel van de commissie Van Beek, als de mogelijkheden tot afstemming op de lokale situatie behouden blijven. De respondenten geven aan dat de verstrekking van het aantal en de distributie van de stemprinters en de stemmentellers geschikt moeten zijn om met deze verschillen om te gaan; de rijksoverheid moet in haar dienstverlening op deze verschillen kunnen inspelen. Daarom is het volgens hen van belang dat er een deugdelijke overlegstructuur tussen de rijksoverheid en gemeenten komt om de gemeentelijke vraag af te kunnen stemmen op het aanbod van producten en diensten van de rijks-CBO.

Andere respondenten wijzen er juist op dat differentiatie lastig is in dit kader. Voor het aanbesteden van de ontwikkeling en de productie van de stemprinter en de stemmenteller zal moeten worden bepaald welke hoeveelheden er worden afgenomen. Gelet op de vermoedelijke kosten is een andere optie moeilijk denkbaar. Vanwege de zware certificeringseisen zal het aantal configuraties tot het uiterste minimum moeten worden beperkt. Ook zal de organisatie die het onderhoud en de ondersteuning doet (ongeacht of dat bij het rijk dan wel bij de gemeenten ligt) zich vooral moeten bezig houden met het zorgen dat de stemprinter en stemmentellers geschikt zijn voor gebruik, immers een tussentijdse verkiezing van de Tweede Kamer dan wel een landelijk raadgevend referendum kan in potentie op elk moment aan de orde zijn. "Het ontwikkelen van producten en diensten" past niet in een dergelijk strak kader. Daarnaast moet bedacht worden dat de commissie Van Beek, maar ook de commissie Korthals Altes uitgaan van een uniforme wijze van stemmen en tellen. Met andere woorden in alle gemeenten en in alle stemlokalen dient het uniform te zijn. Aldus deze respondenten.

Berenschot begrijpt het belang dat gemeenten hechten aan het behoud van de beoordelingsruimte voor het kunnen inspelen op de lokale situatie. Uit de weergave van de opvattingen van de verschillende respondenten is naar onze mening op te maken dat bij opvolging van de voorstellen van de commissie Van Beek hoe dan ook strakkere kaders gelden die de beoordelingsruimte bij de organisatie van de verkiezingen aanzienlijk verminderen, al zal op een aantal punten nog nadere uitwerking van de voorstellen van de commissie van Beek moeten plaatsvinden. Te verwachten is

echter dat inzake het inspelen op de lokale situatie als het gaat om de afname van de aantallen stemprinters feitelijk geen ruimte zal zijn.

#### **3.4.4 Conclusie subvraag IA en IB**

Als antwoord op vraag IA en IB concludeert Berenschot het volgende:

De gemeente wordt sterk afhankelijk van de taakuitvoering door de rijks-CBO. De tijdige beschikbaarheid van de stemprinters en stemmentellers zal bij iedere verkiezing als een belangrijke eerste conditie gelden, waar de politieke ogen op gericht zullen zijn. Dat zal onvermijdelijk tot een proces leiden waarbij de minister als primair verantwoordelijk voor de organisatie van verkiezingen gaat gelden. Die ontwikkeling naar een primaire verantwoordelijkheid zal nog geprofileerder zijn als:

- verdere verschuiving van de taakuitvoering richting de rijks-CBO optreedt;
- de gemeenten slechts beperkt verantwoordelijkheid krijgen voor het terugvalsscenario;
- verdere beperking van afstemming op de lokale situatie zich voordoet.

Daarbij vragen de voorstellen van de commissie Van Beek op een aantal punten nog nadere uitwerking. De kans dat die verdere verschuiving optreedt, achten wij reëel gezien de strakke kaderstelling en hoge eisen aan het gebruik van de betreffende stemmiddelen.

## **4. Gemeentelijk model**

### **4.1 Inleiding**

Dit hoofdstuk gaat eerst in op de mogelijke gemeentelijke samenwerkingsvormen en behandelt vervolgens de meest plausibele variant van samenwerking als antwoord op het eerste deel van subvraag IIA naar de mogelijke samenwerking voor een gemeentelijke CBO. Daarna komt aan de orde het antwoord op het tweede deel van vraag IIA, hoe bij deze variant adequate verantwoording kan plaatsvinden dat aan wet- en regelgeving wordt voldaan. Zoals uit de weergave van de vraagstelling in hoofdstuk 1 blijkt, is bij de beantwoording van de twee vragen het uitgangspunt dat de minister van BZK verantwoordelijk is voor:

- de wet- en regelgeving;
- het formuleren van de eisen voor elektronisch stemmen en tellen, waaronder het opstellen van beveiligingsprofielen (Protection Profiles) en het voorschrijven van Common Criteria-certificering;
- het creëren van een kader om op een transparante manier te kunnen aantonen dat de stemprinter en de stemmenteller aan de gestelde eisen voldoen;
- het creëren van een kader om de eisen en de daarbij behorende wet- en regelgeving voor het elektronisch stemmen en tellen te kunnen onderhouden.

### **4.2 Afweging verschillende mogelijke modellen voor een gemeentelijke CBO**

Voor de beantwoording van vraagstuk IIA zijn de eerder in hoofdstuk 2 weergegeven beschrijvingen van activiteiten en verantwoordelijkheden de basis. Het gaat dan echter niet om een rijks-CBO, maar om een gemeentelijke samenwerking die dezelfde activiteiten gaat uitvoeren. Eerst volgen een aantal nadere overwegingen voor de keuze van een gemeentelijk samenwerkingsmodel. Daarna volgt een eerste uitwerking van de meest plausibele variant en de afhankelijkheden en risico's van deze variant in vergelijking met de rijks-CBO.

#### **4.2.1 Nadere overwegingen**

Voor de wijze van gemeentelijke samenwerking is een drietal variabelen bepalend. Deze zijn hieronder weergegeven:

- verplicht – vrijwillig, bijvoorbeeld de veiligheidsregio's versus een ICT-samenwerkingsverband;
- landelijk – regionaal, bijvoorbeeld KING versus een intergemeentelijke sociale dienst;
- privaat – publiek, bijvoorbeeld KING (stichting) versus een gezamenlijk belastingkantoor (openbaar lichaam).

Op het eerste gezicht lijkt een landelijk georganiseerde, verplichte, publieke samenwerkingsvorm de enige reële mogelijkheid, gezien de taken waar deze organisatie voor zou staan en de eisen die gesteld worden.

- Als de aanschaf van de stemprinters en stemmentellers niet in één aanbesteding in de markt wordt gezet, is er een kans dat een hogere prijs resulteert groot. De eisen aan de te leveren apparatuur zijn hoog. Een dergelijke situatie leidt normaal gesproken tot schaalvoordelen inzake de productiekosten. Dat wil zeggen dat de productie van kleine aantallen tot hogere kosten per apparaat leidt dan bij de productie van grotere aantallen. Dus de kans op een hogere prijs is aanzienlijk bij verdeling over meerdere regionale aanbestedingen met kleinere aantallen per leverancier.
- Het valt te bezien of marktpartijen bereid zijn om in de ontwikkelingen van een stemprinter en stemmenteller te investeren als niet duidelijk is wat de mogelijke omzet zou kunnen zijn.
- Een niet landelijke samenwerkingsvorm vergt meerdere gemeentelijke CBO's, dus meer inzet van menskracht en is ook daardoor waarschijnlijk duurder. Tevens is er ook grotere kans dat deskundig personeel minder efficiënt wordt ingezet of zelfs niet in voldoende mate beschikbaar is voor meerdere gemeentelijke CBO's.
- De aard van de taak met betrekking tot stemprinter en stemmenteller van de gemeentelijke CBO en de verantwoording daarover eist een publieke rechtsvorm.

In de gesprekken met respondenten afkomstig van NVVB, VNG en Kiesraad bleek voor een dergelijke landelijk georganiseerde gemeentelijke CBO weinig steun. Zij gaven de voorkeur aan een rijks-CBO, met de volgende belangrijkste argumenten.

- De toegang tot kennis en expertise is met een rijks-CBO beter gewaarborgd.
- De vormgeving van een landelijke gemeentelijke samenwerkingsorganisatie waar alle gemeenten aan deelnemen is kwetsbaar voor samenwerkingsvraagstukken.
- Een dergelijke organisatie leent zich moeilijk voor transparante politiek-bestuurlijke verantwoording.
- Gemeenten zullen dan eerder de hogere kosten moeten dragen die invoering van stemprinter en elektronisch tellen meebrengen (dit vraagstuk is van een andere orde en ligt buiten de scope van dit onderzoek).

Op zich zelf werden ook voordelen gezien van een gemeentelijke CBO.

- Behoud van kennis en verantwoordelijkheid in het gemeentelijk domein.
- Meer responsiviteit voor gemeentelijke wensen en daarmee de mogelijkheid om beter in te kunnen inspelen op de lokale situatie.
- En in het verlengde daarvan meer op de lokale situatie passende ondersteuning van de stembureaus tijdens de verkiezingen.
- De mogelijkheid taken van de CBO meer decentraal vorm te geven waarmee de kwetsbaarheid van het beheer en de distributie is te verminderen.

Berenschot is van mening dat een landelijk georganiseerde samenwerkingsvorm waaraan alle gemeenten deelnemen inderdaad een lastige opgave zal zijn. Een dergelijke samenwerkingsvorm

zal gezien de taken een publiekrechtelijke samenwerkingsvorm moeten zijn waarbij samenwerking in een gemeenschappelijke regeling (GR) op basis van de Wet Gemeenschappelijke regelingen (WGR) de voorkeur verdient. In bijlage 7 zijn de verschillende mogelijke samenwerkingsvormen nader toegelicht. De gemeentewet gaat er vanuit dat wordt samengewerkt op basis van publiekrecht, waarbij gezien de opgave die een landelijke gemeentelijke CBO heeft, een gemeenschappelijke regeling als openbaar lichaam de enige mogelijkheid is. We zien overigens niet dat een dergelijke samenwerkingsvorm minder toegang zou hebben tot kennis en expertise zoals een aantal respondenten betoogde. Dat is een kwestie van goede organisatie. Het is ook niet per sé onmogelijk een dergelijke samenwerkingsvorm van alle gemeenten te ontwikkelen, maar die zal niet gemakkelijk te sturen zijn. We zien onder meer de volgende bezwaren.

- Alle gemeenten zullen in het algemeen bestuur (AB) van deze regeling zitting hebben. Vele gemeenten die geen zitting hebben in het dagelijks bestuur (DB) zullen slechts een indirecte betrokkenheid hebben door middel van het lidmaatschap van dit omvangrijke algemeen bestuur, maar ze zullen wel de verantwoordelijkheid mede dragen. Tegelijk zal de (eezijdige) afhankelijkheid van de individuele gemeenten van deze samenwerkingsvorm niet zoveel anders zijn als die van een rijks-CBO. De opstelling van al die gemeenten die én verantwoordelijk én afhankelijk zijn lijkt onvoorspelbaar.
- In het verlengde van het vorige punt: de operationele risico's die kleven aan een rijks-CBO zoals beschreven in hoofdstuk 2 zijn niet anders voor een dergelijke centrale gemeentelijke samenwerkingsvorm. Naar onze mening vereist omgang met deze risico's een meer stabiele organisatievorm.

### 4.3 Een 'getrap't model

Voor zover een gemeentelijke samenwerkingsvorm mogelijk werd geacht door de respondenten van de zijde van de gemeenten, lijkt de meeste steun te bestaan voor een model waarin ten eerste het aantal deelnemers aan de benodigde landelijke GR beperkt blijft en waarbij ten tweede sommige taken van de gemeentelijke CBO centraal vorm krijgen en sommige taken juist meer decentraal.

Berenschot acht een gemeentelijke variant mogelijk waarin de landelijke GR voor een aantal landelijke te regelen taken bestaat uit een aantal toegewijde en deskundige gemeenten afkomstig uit nader vast te stellen regio's en waarbij deze steden per regio de betrokkenheid van de overige gemeenten organiseren. Wij achten uitwerking van een dergelijk 'getrap't model langs de volgende lijnen een te overwegen optie.

1. Er is een landelijke GR voor de aanbesteding en een aantal andere taken zoals kennisverwerving, reguleren van het beheer en onderhoud en derde lijnsondersteuning. Organisatie van de opslag en de distributie kan juist meer decentraal. Deze GR bestaat uit een beperkt aantal gemeenten bijvoorbeeld bij de gemeenten per kieskring met een hoofdstembureau.<sup>8</sup> Er zijn andere keuzes van de regio mogelijk. Ook denkbaar is bijvoorbeeld dat (de grootste gemeente van) de veiligheidsregio's deze rol vervullen.

---

<sup>8</sup> Waarbij mogelijk de minister deze gemeenten, na goed overleg, aanwijst.

2. Opslag en distributie vinden plaats bij dit beperkte aantal gemeenten. Deze gemeente fungeert als centrumgemeente in de zin van de Wgr (zie bijlage 7) en heeft overeenkomsten met de andere gemeenten in het betreffende gebied. In de gesprekken bleek een dergelijke meer decentrale opslag bij een aantal respondenten een zekere voorkeur te genieten. Voorop dient te staan dat aan de eisen van onderhoud en opslag wordt voldaan. Zie het volgende punt.
3. Ook bij een gemeentelijke CBO moet naar alle betrokken partijen, van burgers tot deskundigen, immers duidelijk zijn dat het proces van certificering als garantie voor betrouwbare stemmiddelen altijd plaatsvindt als daar aanleiding voor is. Voor een deel gelden hier dezelfde waarborgen als bij de rijks-CBO zoals een mogelijk college van ICT-deskundigen. Bovendien zal wettelijk voorgeschreven zijn dat gemeenten de betreffende apparatuur niet mogen gebruiken als niet aan de voorschriften is voldaan. Gemeenten dienen zich hier aan te houden. De Wet revitalisering generiek toezicht biedt de mogelijkheid tot ingrijpen van de minister indien de voorschriften niet gevolgd worden, ook al omdat de bevoegdheid van de in deze wet geregelde 'in de plaatsstelling', inzake de Kieswet is toegekend aan de minister.
4. Een wettelijke verankering van de verplichting van de gemeenten tot deelname in de geschetste regelingen en de wijze waarop die samenwerking invulling moet krijgen, is nodig. Een dergelijke verankering geeft aan de gevraagde toewijding, deskundigheid en betrokkenheid een goede juridische basis. Kaders van de wijze en inhoud van samenwerking staan dan vast en vragen geen nader debat tussen de gemeenten. Het gaat alleen om de uitvoering van een complexe taak.

Een dergelijke variant vereist allerlei, onder andere juridische, uitwerking om tot een volwaardig samenwerkingsconstruct te komen. Er zijn daarbij zoals gesteld andere modellen denkbaar. Met name ook door een andere keuze dan de voor de 19 gemeenten met een hoofdstembureau. Wezenlijk is echter dat een getrappt model ontstaat met een aantal toegewijde en deskundige gemeenten dat opslaat en distribueert als centrumgemeente en die gezamenlijk een landelijke gemeenschappelijke regeling vormen met een overzichtelijk aantal verantwoordelijke leden. Vooralsnog lijkt een dergelijk getrappt model niet op voorhand irreëel en leent zich voor een eerste toetsing op afhankelijkheden en risico's.

#### **4.4 Antwoord eerste deel subvraag IIA**

Subvraag IIA luidt als volgt:

*Op welke wijze zouden dan de gemeenten kunnen samenwerken om invulling te geven aan de verantwoordelijkheid voor de aanbesteding, het beheer, het onderhoud, de opslag, en het gereedmaken voor gebruik van de stemprinter en het elektronisch tellen van de stemmen.*

Berenschot ziet veel bezwaren tegen een landelijke publieke samenwerking van alle gemeenten in een GR voor een gemeentelijke CBO. Wel achten wij de geschetste variant van een landelijke GR van bijvoorbeeld negentien centrumgemeenten en per regio een centrumgemeenteconstructie een te overwegen optie. De GR verricht de centrale taken van aanbesteding en van bijvoorbeeld hoogwaardige ondersteuning, regelen audits en certificering. De variant levert een zekere spreiding



van risico's en afhankelijkheden. De gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de organisatie van de verkiezingen zal voor de centrumgemeenten en de andere gemeenten uiteen gaan lopen, maar de verschillende vormen van samenwerking (gemeenschappelijke regeling van de samenwerkende gemeenten en de centrumgemeente constructie) geven de mogelijkheid aan die verantwoordelijkheid samen vorm te geven.

In die zin blijven de gemeenten dan de eerstverantwoordelijk voor de organisatie van de verkiezingen al is die verantwoordelijkheid niet meer voor iedere gemeente hetzelfde. Geuite bezwaren, als minder goede toegang tot kennis, lijken vooral een kwestie van een goede organisatie die in een gemeenschappelijke regeling van negentien toegewijde gemeenten te realiseren moet zijn.

#### **4.5 Antwoord tweede deel subvraag IIA**

Het tweede deel van subvraag IIA luidt als volgt:

*Op welke wijze zou vorm kunnen worden gegeven aan een (transparante) vorm van verantwoording om zichtbaar te maken dat er aan de verplichtingen die voortvloeien uit wet- en regelgeving wordt voldaan?*

Vier uitgangspunten vormen de basis voor zo'n model van (transparante) verantwoording.

- Ten eerste is er de horizontale verantwoording aan het eigen vertegenwoordigend orgaan. Die bestaat uit de verantwoording van het dagelijks bestuur van de GR aan het algemeen bestuur en van de leden daarvan aan hun gemeenteraad. Daarnaast zal het college van de centrumgemeenten verantwoording afleggen aan de eigen raad.
- Ten tweede is er de zogenaamde verticale verantwoording aan de minister die conform de Wet revitalisering generiek toezicht gebaseerd is op de beleids- en verantwoordingsinformatie die in dit geval de GR en de centrumgemeenten al verstrekken in het kader van de horizontale relaties met raad en burgers.
- Ten derde dient het gemeentelijk samenwerkingsverband onder meer door transparante verantwoording maatschappelijk vertrouwen te wekken dat aan de wet- en regelgeving voldaan wordt. Kiezers, media, betrokken organisaties moeten zich kunnen overtuigen dat inderdaad voldaan is aan wet- en regelgeving. Er is daarom groot belang van openbaarheid van deze transparante verantwoording.
- Ten vierde dient helder te zijn welke informatie-eisen gelden om transparantie te bewerkstelligen dat aan wet- en regelgeving is voldaan. Zoals aan het begin van dit hoofdstuk gesteld is het uitgangspunt dat de minister in wet- en regelgeving eisen stelt aan de apparatuur en aan het gebruik daarvan. Of formeel aan deze eisen is voldaan (criterium van rechtmatigheid; compliance) dient zonneklaar uit de verantwoording te blijken. Het gaat er ook om of meer of minder doelmatig aan die wet- en regelgeving is voldaan en dat gemeenten niet door ondoelmatig handelen niet tijdig kunnen beschikken over de stemprinters en/of stemmentellers. Uit de gesprekken blijkt dat de gemeenten allereerst behoefte hebben aan transparantie over de voortgang in het beschikbaar komen van de apparatuur, in termen van

voldoen aan wet- en regelgeving in termen van rechtmatigheid, maar ook in termen van een effectieve organisatie en procesvoering.

We zien vanuit deze vier uitgangspunten de volgende belangrijke elementen van een stelsel van verantwoording:

- de eisen aan apparatuur en het proces van toetsing en certificering zijn helder geformuleerd en openbaar vastgelegd in regelgeving. Dat is een verantwoordelijkheid van de minister. Zie de punten genoemd in de vraagstelling aan het begin van dit hoofdstuk;
- de minister dient zich een instrument te verschaffen zodat deze eisen worden onderhouden. Het hierna genoemde college van deskundigen kan een belangrijke rol spelen met openbare adviezen over de mogelijke herziening van beveiligingsprofielen en de mogelijke benodigde certificering;
- de wet- en regelgeving verplicht de landelijke GR en de centrumgemeenten tot het opstellen van een informatiestatuut waarin de verantwoording over de wijze waarop aan wet- en regelgeving is te voldoen nader is vastgelegd. Daarbij is aandacht voor verschillende aspecten:
  - compliance, effectiviteit, efficiency;
  - verantwoording achteraf over vertrouwelijke processen als aanbesteding en certificering, ten minste in termen van resultaten;
  - verschillende momenten van verantwoording, met name de reguliere verantwoording, maar ook tussentijds over belangrijke ontwikkelingen;
  - basis is de horizontale verantwoording aan het eigen vertegenwoordigend orgaan, die openbaar is en de basis biedt voor de minister tot een oordeelsvorming.
- en landelijke openbare evaluatie van het AB van de GR gemeentelijke CBO/ landelijke GR na iedere verkiezing op basis van de bevindingen per regioverband, opgesteld door de centrum gemeente, die zich baseert op de gegevens per gemeente in de betreffende regio. Deze landelijke evaluatie is ook ter beschikking van de Staten-Generaal en de minister mede ten dienste van de evaluatie van de verkiezingen van de zijde van de minister;
- belangrijk is openbaarheid, maar ook dat de informatie voor verschillende partijen toegankelijk is. Aandacht voor de communicatieve aspecten van deze verschillende vormen van verantwoording is noodzakelijk. Daarbij is een onderscheid nodig naar verschillende doelgroepen. Burgers, volksvertegenwoordiging en deskundigen vereisen apart aandacht.

#### **4.6 Afhankelijkheden en risico's gemeentelijk model**

Subvraag IIB over de afhankelijkheden en risico's van het gemeentelijk model en subvraag IIC naar de gevolgen daarvan voor de verkiezingen beantwoorden wij nu als volgt.

##### **4.6.1 Andere afhankelijkheden bij de gemeentelijke CBO**

Het gemeentelijke model zoals hierboven beschreven, is anders van opzet dan de rijks-CBO. Het gaat ervan uit dat er één landelijk opererende CBO (in een gemeenschappelijke regeling), is ten

behoefte van de aanbesteding en bijvoorbeeld de specialistische derdelijnsondersteuning. Daarnaast is er een aantal centrumgemeenten die verantwoordelijk zijn voor de opslag en de distributie, het onderhoud en de ondersteuning van de stembureaus. Dit betekent dat de afhankelijkheden zoals beschreven voor de gemeentelijke CBO op een aantal punten anders van aard zijn dan bij de rijks-CBO.

- Configuratie door de centrumgemeenten.

De centrumgemeenten kunnen de configuratie uitvoeren. Er is dan geen enkelvoudige schakel tussen gemeenten en het centraal stembureau maar meerdere, afhankelijk van het aantal centrumgemeenten.

- Distributie door de CBO (in een gemeenschappelijke regeling) en de gemeente.

In het geschetste gemeentelijk model is de distributie verder gedecentraliseerd. Mogelijk kan vanuit de centrumgemeenten aanzienlijk korter dan de vier weken voor de verkiezingen bij een rijks-CBO de distributie plaatsvinden. Overigens blijven eisen aan de gemeentelijke opslag gelden, ook voor die korte tijd. Daarbij is natuurlijk nog de vraag wat het optimale aantal gemeenten is in relatie tot de logistieke spreiding.

- Ondersteuning gedurende de stemming zelf.

Gemeenten zijn niet meer afhankelijk van de rijks-CBO voor de ondersteuning gedurende de verkiezingen. Zij kunnen dit zelf vormgeven bijvoorbeeld vanuit de genoemde centrumgemeenten.

- Afhangelijkheid van de centrumgemeenten van de CBO in de gemeenschappelijke regeling.

In het gemeentelijk model zullen de centrumgemeenten via de CBO in de gemeenschappelijke regeling de stemprinter en stemmenteller verkrijgen. Daar ontstaat dus een nieuwe, weliswaar interne, afhankelijkheid. Deze bestaat uit twee delen:

- De echt specialistische kennis over de stemprinter en stemmenteller zal bij de CBO liggen. Dus voor derdelijnsondersteuning zullen de centrumgemeenten afhankelijk zijn van de CBO in de gemeenschappelijke regeling.
- Als de distributie decentraal wordt vormgegeven zal ook het configuratiemanagement<sup>9</sup> en het beheer en onderhoud decentraal moeten plaatsvinden. Voor de planning van het beheer en onderhoud is de CBO in de gemeenschappelijke regeling afhankelijk van een correcte opslag en registratie door de centrumgemeenten.

De conclusie is dat afhankelijkheden van de gemeenten als verantwoordelijk voor de organisatie van de verkiezingen bij de invoering van een gemeentelijk CBO ingrijpend veranderen. Er blijft een eenzijdige afhankelijkheid van de landelijke GR van centrumgemeenten, maar die afhankelijkheid is

---

<sup>9</sup> De registratie van de apparatuur en de daarbij behorende onderhoudshistorie en eventuele gerapporteerde storingen in werking.

meer getrapd: van gemeenten naar centrumgemeenten naar landelijke GR. Dat maakt ze complexer, maar meer gespreid.

#### 4.6.2 Risico's in het gemeentelijke model versus het rijksmodel

In hoofdstuk 2 zijn de operationele risico's beschreven die de invoering van een rijks-CBO met zich meebrengt. Deze risico's zullen iets anders wegen in het gemeentelijke model. In deze paragraaf duiden we deze iets andere weging. Daarbij is te stellen dat er op voorhand geen onderscheid is te maken in de mate waarin de gemeenten of het rijk zijn toegerust om deze operationele uitdagingen op te lossen.

Er is geen onderscheid te maken in de geschetste beschikbaarheidsrisico's. Naar onze mening zal zowel in het gemeentelijke als in het rijksmodel, een organisatie zich gesteld zien voor dezelfde onzekerheden ten aanzien van de inzet van de stemprinter en stemmenteller.

Het gemeentelijke model geeft met betrekking tot distributierisico's een zekere mogelijkheid tot spreiding, maar tegelijkertijd is er meer kans dat die meer gespreide risico's materialiseren. Per saldo kan worden gesteld dat deze risico's gelijk wegen.

Inzake de samenwerkingsrisico's is het gemeentelijk model er juist op gericht, de samenwerking van gemeenten te optimaliseren. Op zich zelf worden die risico's kleiner, want gemeenten zijn zelf verantwoordelijk de samenwerking operationeel goed vorm te geven. Wel is ook hier sprake van spreiding over meerdere regio's en moeten ook de centrumgemeenten goed samenwerken. Zo'n spreiding leidt tot meer kans, met minder impact.

Er is wel een groter verschil in politiek-bestuurlijke risico's met betrekking tot de omgeving waarin de CBO is gepositioneerd. In de volgende tabel zijn deze risico's die voortvloeien uit de positionering onder het rijk dan wel het gemeentelijke domein weergegeven. Deze zijn geclusterd naar oprichting, aansturing en taakuitoefening. Risico's met betrekking tot financiering vallen buiten het kader van deze opdracht.

	Gemeentelijke CBO	Rijks-CBO
Oprichting CBO		
Politiek	Het bereiken van overeenstemming in het gemeentelijk domein voor een CBO wordt als een belangrijk risico ervaren. In het gemeentelijk model zullen 403 gemeenten op een lijn dienen te komen. De geschetste variant van een GR van (bijv.) 19 regionale centrumgemeenten en een centrumgemeente constructie per regio die steunen op een wettelijke verankering maken dit risico aanzienlijk minder.	Het voornemen tot oprichting van een rijks-CBO onder verantwoordelijkheid van de minister van BZK zal tot een aantal vragen leiden. Bijvoorbeeld of de organisatie van verkiezingen teveel naar de minister verschuift. Dat kan uiteindelijk leiden tot weinig draagvlak voor de voorstellen van de commissie Van Beek.

Organisatorisch en juridisch	De organisatorische en juridische vormgeving in het gemeentelijke domein is ingewikkelder en levert een zeker risico van stagnatie door onenigheid over de precieze vormgeving. De geschetste variant eist een wettelijke verankering en nadere gemeentelijke regelingen. De oprichting is complexer vorm te geven, maar het risico dat geen adequate regeling is op te stellen lijkt per saldo gering.	De rijks-CBO zal geneigd zijn tot standaardisatie en minder tot maatwerk. De gemeenten willen mogelijk juist meer maatwerk. Dat levert in potentie risico's op voor de samenwerking tussen rijk en gemeenten.
Aansturing van CBO		
Governance	De gemeentelijke samenwerking is complexer en levert een zeker risico van niet tijdig tot stand komen van eenduidige besluiten. De geschetste variant beperkt deze complexiteit wel aanzienlijk ten opzichte van een GR met alle gemeenten. De mogelijkheid tot wederzijds leren van de regio's kan gestructureerd vorm krijgen.	Aansturing van de een CBO door het rijk is eenduidig via de minister geregeld.
Politiek	In het gemeentelijk model zijn de verantwoordelijkheden meer gespreid en verder van de landelijke politiek af georganiseerd. De minister blijft aanspreekbaar maar er zijn er andere verhoudingen; de minister is stelselverantwoordelijk. Het risico op incidentgerichte politieke interventie is daardoor minder.	Aansturing door de minister betekent dat de CBO dichter op de landelijke politiek zit. Aansturing van de CBO staat meer bloot aan directe politieke aansturing naar aanleiding van bijvoorbeeld incidenten. De kans is dat er sneller geïnterveneerd wordt in de taakuitoefening van de CBO, wat fruikend kan zijn voor de doelmatigheid en doeltreffendheid.
Organisatorisch	Een gemeentelijke CBO zal op meer draagvlak bij de gemeenten kunnen rekenen. Gemeenten kunnen directer invloed uitoefenen. De organisatie van de verkiezingen zal meer een taak zijn die gemeenten in gezamenlijkheid uitvoeren. Het risico op te weinig samenwerkingsgerichtheid is aanzienlijk minder als de oprichting éénmaal succesvol is.	Er zal vanuit gemeenten gemakkelijk kritiek op beslissingen van de rijks-CBO kunnen ontstaan. De kans op ingewikkelde discussies tussen Rijk en gemeenten over de verkiezingen is groter.

Taakuitoefening		
Kennisopbouw	Kennisopbouw en toegang tot die kennis is belangrijk voor de CBO, in het gemeentelijk model wordt dit als een potentieel risico ervaren. Berenschot lijkt dit een kwestie van een adequate organisatie te regelen bij oprichting.	Mogelijk genoemd verschil is dat er bij een rijks-CBO meer (toegang tot) kennis is om technologische ontwikkelingen bij te houden. Dit zou ook in het gemeentelijk model kunnen,
Dienstverlening	Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk en kunnen de dienstverlening conform hun eigen wensen vormgeven als maar aan de kaders voldaan is. Het risico voor draagvlak en te weinig samenwerking vermindert daardoor	Het Rijk staat verder van de praktijk af en zal minder goed aansluiten bij de wensen van de gemeenten en meer gericht zijn op standaardafspraken. Dat levert risico's voor de samenwerking met de gemeenten.

#### 4.7 Antwoord subvragen IIB en IIC en vervolg IC en ID

De afhankelijkheden in het gemeentelijke 'getrapte' model zijn mogelijk complex. De gemeenten blijven in het gemeentelijk model wel de eerst verantwoordelijke voor de verkiezingen, maar die verantwoordelijkheid is niet voor iedere gemeente hetzelfde. De centrumgemeenten krijgen een andere verantwoordelijkheid dan de overige gemeenten. Het vormgeven aan die samenwerking gericht op een complexe opgave van de CBO zal de organisatie van de verkiezingen voor de betreffende centrumgemeenten een aanzienlijke taakverzwaring betekenen, waarbij zij zowel op elkaar als op de andere gemeenten in de regio zijn aangewezen. De samenwerking tussen de gemeenten geeft mogelijkheden die verantwoordelijkheid als gezamenlijk te doen beleven. Hoe voor die taakvervulling in samenwerking, verder goede voorwaarden te scheppen valt buiten de scope van dit onderzoek

De operationele risico's lopen in de gemeentelijke en rijksvariant niet zoveel uiteen, maar zullen in de gemeentelijke variant door de getrapte afhankelijkheden met spreiding van met name distributierisico's en samenwerkingsrisico's eerder optreden, maar ook minder impact hebben. Samenwerkingsrisico's in de operationele taakuitvoering zullen wel substantieel minder zijn.

De afhankelijkheid van de beschikbaarheid van de stemprinter en de stemmenteller betekent dat de organisatie van de verkiezingen hoe dan ook met grotere onzekerheid is omgeven dan in de huidige situatie; dat geldt in het gemeentelijk model en bij een rijks-CBO. Dit zal tot een grotere politieke gevoeligheid leiden die veel aandacht zal vergen van de verantwoordelijke bewindspersoon. Het gemeentelijke model biedt daarbij ons inziens meer mogelijkheden om politieke turbulentie te dempen en de uitvoering meer op afstand van de landelijke politiek te plaatsen. De eventuele materialisatie van de geschetste risico's zullen in het gemeentelijke model beter politiek te managen zijn dan in het rijksmodel.

Een rijks-CBO zal uiteindelijk op behoorlijke politieke weerstand kunnen stuiten door de aantasting van de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de organisatie van de verkiezingen. Om tot de oprichting van een gemeentelijke CBO te komen is een complex proces vereist, maar wij achten de kans op een uiteindelijk breed gesteund resultaat groot. Overigens is de afgelopen jaren onder andere met de decentralisaties in het sociaal domein veel ervaring opgedaan met dergelijke

complexe inrichtingsprocessen op gemeentelijk niveau en de rol die de minister daarin kan spelen. De nadere duiding hiervan valt buiten de scope van dit onderzoek.

Als de op zich complexere oprichting eenmaal is voltooid, dan geeft de geschetste variant van het gemeentelijk model meer mogelijkheden tot goede samenwerkingsrelaties en draagvlak. In het gemeentelijke model is de dienstverlening van de CBO beter af te stemmen op wensen en eisen van gemeenten. Binnen de kaders van de wet- en regelgeving (die overigens strak zullen zijn) bepalen gemeenten zelf hoe dit is vorm te geven.

Voor de verkiezingen betekent dit het volgende.

De keuze voor een gemeentelijke variant als hier geschetst geeft net als bij een rijks-CBO risico's die tot onverwachte situaties aanleiding kunnen geven en waarvoor terugvalscenario's beschikbaar moeten zijn, zoals altijd kunnen terugvallen op het papieren proces. De mogelijkheden daartoe zijn niet minder dan in de keuze voor een rijks-CBO, maar per saldo lijkt het tegemoet kunnen treden van de risico's in de geschetste gemeentelijk variant op een aantal punten zelfs kansrijker. Wel zal de gemeentelijke samenwerking een cruciale variabele zijn voor succes en draagvlak. De strakke kaders en een nadruk van de minister op die gezamenlijke verantwoordelijkheid bieden een context die daartoe bevorderlijk kan zijn.

## 5. Uniforme stemwijze in heel Nederland

### 5.1 Inleiding

De commissie Van Beek gaat uit van een uniforme stemwijze in heel Nederland. De commissie is van mening dat alle kiezers het recht hebben op dezelfde voorzieningen. In haar rapport stelt de commissie Van Beek dat de voorgestelde wijze van stemmen in heel Nederland op dezelfde wijze dient te worden uitgevoerd.<sup>10</sup> Hierin volgt de commissie Van Beek, de commissie Korthals Altes.<sup>11</sup>

De commissie Korthals Altes stelt dat kiezers recht hebben op dezelfde voorzieningen, waar ze hun stem ook uitbrengen. Dit uitgangspunt kwam voort uit de ervaringen met de stemmachines waarbij het aan elke gemeente zelf was om te bepalen op welke wijze er in de gemeente werd gestemd.

In het kader van dit onderzoek is door het ministerie van BZK de volgende vraag geformuleerd

*'Is een uniforme wijze van stemmen alleen te bereiken als er één leverancier is van de stemprinter of kan op basis van een uniform (in de wet- en regelgeving verankerd) eisenpakket ook een uniforme wijze van stemmen worden gerealiseerd?'*<sup>12</sup>

Om tot een antwoord op de gestelde vraag te komen zijn een tweetal elementen van belang. In de eerste plaats de soort eisen die zijn te stellen om de uniformiteit te waarborgen. En in de tweede plaats of dergelijke soorten eisen in wet en regelgeving zijn te verankeren.

1. In onze optiek betekent een uniforme wijze van stemmen dat de procesgang rond het stemmen met de stemprinter en de middelen die de kiezer gebruikt om zijn stem uit te brengen, in hoge mate vergelijkbaar zijn en tot dezelfde gebruikservaring leiden. Het betekent niet dat de stemprinters volledig identiek dienen te zijn. In het bijzonder is daarbij aandacht nodig voor de punten waarop de kiezer interacteert met de stemprinter.

In de procesgang die de commissie Van Beek<sup>13</sup>, beschrijft is er op drietal punten interactie tussen de kiezer en de stemprinter en de benodigde middelen om zijn stem uit te brengen.

---

<sup>10</sup>Elke stem telt, Elektronisch stemmen en tellen, Commissie onderzoek elektronisch stemmen in het stemlokaal, 2014, p51

<sup>11</sup>Stemmen met vertrouwen, Commissie Inrichting verkiezingsproces, 2007, p82.

<sup>12</sup>Overigens beveelt de commissie-Van Beek aan om niet met meerdere leveranciers te werken. Dit doet zij echter op andere gronden dan de uniformiteit. Voor de commissie-Van Beek is de complexiteit van de voorbereiding bepalend voor dit advies, waarbij voornamelijk wordt verwezen naar de inspanningen rond certificering en het testen van de stemprinter en stemmenteller. Daarnaast adviseert de commissie-Van Beek om de stemprinter en de stemmenteller bij één de dezelfde leverancier aan te besteden om afstemmingsproblemen te voorkomen (p54).

<sup>13</sup> Functionele, technische en beveiligingseisen voor een elektronisch stelsysteem, Atos Consulting, p166



- Het middel dat de kiezer verkrijgt bij het inleveren van zijn stempas, kiezerspas of volmacht waarmee hij de stemprinter kan activeren voor de verkiezingen waartoe hij is geautoriseerd. Of een andere methode om de stemprinter te activeren zoals autorisatie door de voorzitter. De commissie Van Beek beveelt aan dit nog nader te onderzoeken.
  - De schermen en de overige ondersteunende functionaliteit, zoals de audio-ondersteuning, waarmee de kiezer zijn keuze kan maken.
  - Het uitnemen van het geprinte stembiljet uit de uitvoerlade.
2. Er is in beginsel geen beperking in de mate waarin eisen in wet- en regelgeving kunnen worden verankerd mits deze niet strijdig zijn met hogere wet- en regelgeving. Of dit in alle gevallen wenselijk is, is een andere vraag. In het geval van de stemprinter en de soorten eisen die de uniformiteit waarborgen, draait het hier in de eerste plaats om het aanbestedingsrecht. Het is van belang dat eisen niet zodanig zijn vastgelegd dat op voorhand specifieke, aan de leverancier gebonden technologie of oplossingen zijn voorgeschreven.

## 5.2 Specificatie van eisen

Naar onze mening is het antwoord op de gestelde vraag dat de uniformiteit van de stemprinters is te waarborgen, zolang het eisenpakket generiek, op functioneel niveau voldoende is te detailleren en het niet nodig is specifieke, leveranciersgebonden technologie of oplossingen voor te schrijven om de uniformiteit te waarborgen of om aan de vereisten van de beveiligingsprofielen te kunnen voldoen.

Het leveren van de beoogde stemprinter en stemmenteller zal maatwerk vereisen. Immers het voldoen aan de vereisten van de Common Criteria en de Tempest-norm vereist dat het ontwerp van de stemmenteller en stemprinter vanuit de basis gericht is op het voldoen aan deze vereisten. Het is denkbaar dat aan één of enkele van de vereisten uit de beveiligingsprofielen alleen met een bepaalde specifieke leveranciersgebonden technologie is te voldoen. Op dit moment is dat nog niet te bepalen.

Het uiterlijk van de stemprinter zal in het ontwerp in hoge mate gespecificeerd en vastgelegd zijn opdat de kiezer in alle gevallen soortgelijke waarnemingen heeft. De vraag is of op de punten waarop de kiezer interacteert met de stemprinter er nog specifieke eisen zijn die mogelijk bepalend zijn voor de uniformiteit.

Met betrekking tot het activeren van de stemprinter, is de wijze waarop dit zal gebeuren op dit moment nog niet bepaald. Er is dan ook geen uitspraak te doen of die methode nog specifieke eisen veronderstelt en de mate waarin deze in wet- en regelgeving kunnen worden verankerd.

Met betrekking tot de schermen betekent dit, dat het ontwerp in grote mate van detail zal vastgelegd moeten worden. Dit kan op generieke wijze. Het gaat dan om zaken als bijvoorbeeld de structuren van de keuzemenu's, de volgorde van de schermen, de positionering op het scherm, de kleuren, en de interactiesignalen aan de gebruiker. Dit is van belang om te voorkomen dat het specifieke platform en ontwikkelomgeving op basis waarvan de leverancier de stemprinter ontwikkelt, bepalend zal zijn voor de gebruikersinterface.

Met betrekking tot de aanvullende ondersteuning zoals de audio-ondersteuning is bijzondere aandacht nodig. De wijze waarop schermen en keuzen worden vertaald naar audio, zoals het tempo en de gemiddelde toonhoogte zijn nog nader generiek te specificeren, de daadwerkelijk gebruikte stemmen bij de audio-ondersteuning zijn echter niet voor te schrijven.

Met betrekking tot de uitvoerlade is het van belang dat de plaatsing, de grootte en de vorm van de uitvoerlade en de wijze waarop het stembiljet aangeboden wordt aan de kiezer uniform is. Dit vereist naar onze mening geen nadere specifieke, leveranciersgebonden eisen.

Een dergelijk ontwerp hoeft overigens zolang het stemproces op dezelfde wijze uitgevoerd wordt, niet heel veel te veranderen. Immers functioneel blijven de generieke eisen dan identiek. En dit is dan ook goed in lagere regelgeving of nadere beleidstukken vast te leggen. Wet- en regelgeving kan dan naar deze nadere beleidstukken verwijzen. Enige flexibiliteit is daarbij wel wenselijk zodat geleerde lessen relatief eenvoudig verwerkt kunnen worden. Dit pleit ervoor het ontwerp zo laag mogelijk in de hiërarchie van wet- en regelgeving vast te leggen. Dit is op zichzelf overeenkomstig met de wijze waarop de modellen voor de formulieren die tijdens de verkiezingen worden gebruikt, zijn vastgelegd in de kiesregeling, weliswaar gedetailleerder en omvangrijker, maar van dezelfde aard.

### **5.3 Consequenties**

Er zijn echter wel consequenties verbonden aan het vastleggen van het ontwerp in die mate van detail dat er met meerdere leveranciers kan worden gewerkt. De belangrijkste daarvan zijn in onze optiek:

- In de eerste plaats zal de keuze om met meerdere leveranciers te gaan werken bepalend zijn voor de verwervingsstrategie. Deze verwervingsstrategie dient nog nader uitgewerkt te worden, maar het betekent in ieder geval dat de ontwerpfase, separaat moet worden beschouwd van de ontwikkel- en bouwfase. Het resultaat van deze ontwerpfase zal het gedetailleerde ontwerp zijn op grond waarvan de CBO de verdere ontwikkeling en bouw van de stemprinters en stemmentellers kan aanbesteden. Immers zonder dit gedetailleerde ontwerp is de uniformiteit bij meerdere leveranciers niet af te dwingen. Indien er slechts één leverancier is, speelt dit niet en vormt de ontwerp-, ontwikkel- en bouwfase een geheel. De CBO zal logischerwijs deze ontwerpfase uitvoeren zodat zij de kennis opbouwt over de werking van de stemprinter en stemmenteller en in de positie komt om daarna de ontwikkeling en bouw van de stemprinter en stemmenteller aan te besteden. De CBO kan zich in de ontwerpfase door een externe partij laten ondersteunen. Deze externe partij zal echter vanuit het aanbestedingsrecht uitgesloten zijn bij de aanbesteding van de ontwikkeling en bouw van de stemprinter en de stemmenteller.
- Door het werken met meerdere leveranciers verschuift de verantwoordelijkheid voor de correcte werking van de stemprinter en daarmee ook aan het voldoen aan vereisten van de Common Criteria aan de Tempest-norm. Voldoen aan de eisen ligt immers niet alleen bij degene die de stemprinter ontwikkelt en bouwt, maar ook bij diegene die het ontwerp en de specificaties opstelt. De verantwoordelijkheid ligt daarmee minder in één hand maar wordt gedeeld door degene verantwoordelijk is voor de ontwikkeling en de bouw en degene die verantwoordelijk is voor de specificaties en het ontwerp. Daarmee komt de verantwoordelijkheid en

aansprakelijkheid voor de correcte werking meer bij de rijks-CBO te liggen dan in meer gebruikelijke klant-leverancier verhoudingen waarbij de verantwoordelijkheid voor het ontwerp bij de leverancier ligt en de opdrachtgever alleen toetst of de oplossing aan de meer globale gestelde functionele eisen voldoet. Op zich zelf is in het geval van de stemprinter en de belangrijke rol die dit apparaat speelt in het stemproces, een intensieve betrokkenheid van de overheid bij het definiëren van de werking zeer gewenst. Maar het vergt wel een precieze definitie tussen de rijks-CBO en de leveranciers. Er kan bijvoorbeeld de omstandigheid ontstaan dat de evaluator constateert dat de stemprinter niet voldoet aan de vereisten van de Tempest-norm of de Common Criteria. Ligt dit dan aan het functioneel ontwerp of de technische keuzen die nog gemaakt zijn in de ontwikkel- en bouwfase? En wie is dan verantwoordelijk voor het herstellen van deze bevinding en de daarmee gepaard gaande kosten?

#### **5.4 Antwoord vraag III**

In beginsel is de uniformiteit te waarborgen, in het geval er meerdere leveranciers zijn betrokken bij de levering van de stemprinters en de direct daarbij betrokken ondersteunende middelen. Dit wil nog niet zeggen dat gewaarborgd is dat de stemprinters en de daarbij betrokken middelen volledig identiek zijn. Er zijn nog nadere keuzen te maken in de beveiligingsprofielen en de vormgeving van de stemprinter en de daarbij betrokken middelen. Deze nadere uitwerking maakt het mogelijk om per onderdeel te beoordelen of deze op een generieke wijze in voldoende mate is te specificeren om de uniformiteit te waarborgen. De mate van detail waarin het nodig is de stemprinters en de daarbij betrokken middelen te specificeren om de uniformiteit te waarborgen heeft consequenties. Deze consequenties zijn vooral gelegen in de wijze waarop de ontwerpfase afzonderlijk wordt vormgegeven van de ontwikkel- en bouwfase en de precieze knip in de verantwoordelijkheid tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer.

## **6. College van onafhankelijke ICT-deskundigen**

### **6.1 Inleiding**

De commissie Van Beek stelt dat eigen kennis van ICT binnen de rijksoverheid een manier is om de onafhankelijkheid van leveranciers te verminderen. Want één van de lessen uit het verleden is dat een te grote afhankelijkheid van de overheid van leveranciers niet wenselijk is. De vraag is of eigen kennis voldoende is voor onafhankelijkheid van leveranciers, juist ook als breder gekeken wordt naar het vertrouwen in de stemprinter en het elektronisch tellen van de stemmen en de transparantie van het verkiezingsproces. Onder meer adviseert de commissie Van Beek het beveiligingsprofiel op te laten stellen door onafhankelijke deskundigen op het gebied van de Common Criteria, die daarbij ook adviseren over het certificeringsniveau. Onafhankelijke deskundigen zouden elke twee jaar een risicoanalyse uit moeten voeren om er zeker van te zijn dat de stemprinter en stemmenteller bestand zijn tegen de nieuwste dreigingen, en daarop het beveiligingsprofiel zo nodig aan te passen en de stemprinter en stemmenteller opnieuw te laten certificeren.

De voorstellen van de commissie van Beek zijn te interpreteren als een waarborg dat voor de stemprinter en stemmenteller de beveiligingsprofielen zijn aangepast aan nieuwe ontwikkelingen en inzichten en dat certificering indien nodig plaats vindt.

In de opdracht voor dit onderzoek is de vraag gesteld over de voor- en nadelen van een college van onafhankelijke ICT-deskundigen (subvraag IVA) en over de samenstelling zodat de onafhankelijkheid van de deskundigen gewaarborgd is (subvraag IVB). De volgende mogelijke taken zijn voor het college benoemd:

- voorstellen doen voor het onderhouden van eisen voor het elektronisch stemmen en tellen, waaronder ook de beveiligingsprofielen (Protection Profiles) voor de Common Criteria-certificering;
- in geval van wijzigingen in stemprinter en stemmenteller en programmatuur van stemprinter en/of stemmenteller vaststellen of een nieuwe Common Criteria-certificering noodzakelijk is;
- vaststellen of de documentatie met betrekking tot de stemprinter en stemmenteller openbaar is gemaakt zodat de werking van de stemprinter en stemmenteller transparant en controleerbaar is.

### **6.2 Antwoord subvraag IV A**

Om de voor- en nadelen van een dergelijk onafhankelijk college te schetsen is het handzaam eerst enige nadere opmerkingen te maken over de aard van het college. Een aantal respondenten geeft aan dat het college een bredere samenstelling zou moeten hebben dan alleen ICT-experts. Dit om de gebruikerseisen en juridische kennis ten aanzien van de Kieswet mee te nemen in de informatieveiligheidsvraagstukken rond de stemprinter en stemmenteller. Deze respondenten geven dan ook aan dat er uitvoeringsdeskundigen zitting moeten hebben in het college om de aspecten en risico's tegen elkaar af te kunnen zetten en te wegen. Dat is naar ons verkregen inzicht niet

raadzaam. Het aantrekkelijke van het mogelijke college is nu juist dat het zich louter richt op de geformuleerde taken van onderhoud eisen/beveiligingsprofielen, certificering en openbare informatie, zonder zich te laten leiden door andere overwegingen dan die voor deze taken ter zake doen.<sup>14</sup> De nu geformuleerde mogelijke taken geven die scherpe gerichtheid goed aan.

Daarnaast geven verschillende respondenten aan dat het college een zwaarwegend advies moet kunnen geven, waarvan de minister alleen gemotiveerd kan afwijken. Dat lijkt voor de effectiviteit van de adviezen van het college inderdaad bevorderlijk. De voordelen en nadelen hieronder zijn benoemd op basis van een college met een dergelijke zwaarwegende adviesbevoegdheid. Zo'n college kan een waarborg zijn voor tijdige aanpassing beveiligingsprofielen en tijdige certificering zoals ook door commissie Van Beek nagestreefd. De voordelen van een dergelijk onafhankelijk college zijn aanzienlijk, ook ten opzichte van bijvoorbeeld een jaarlijkse opdrachtverstrekking door de rijks-CBO aan onafhankelijk deskundigen.

- Het college heeft in de tijd gezien een doorlopende taakvervulling op basis van de verkregen opdracht. Door de geformuleerde drie taken (zie begin van dit hoofdstuk) is gegarandeerd dat op de momenten dat dat nodig is, openbaar en transparant wordt hoe en/of wanneer bijstelling van beveiligingsprofielen en certificering moet plaatsvinden. Bij de door de commissie Van Beek voorgestelde periodieke opdrachtverstrekking aan onafhankelijke deskundigen is er een risico dat de tijdige advisering tot bijstelling minder goed plaatsvindt.
- Het college functioneert daarbij onafhankelijk van leveranciers, van gemeenten, van CBO en van de minister. Onafhankelijkheid is een belangrijke basis voor het vertrouwen in de advisering.
- Als afwijking plaats vindt van de voorstellen van het college, dan zal dat plaats vinden op basis van openbare, transparante politieke besluitvorming in afwijking van de voorstellen van het college. Bedenk daarbij dat de voorstellen/advisering van zo'n college er bij opvolging toe kunnen leiden dat de levering van de stemprinters en/of stemmentellers voor een komende verkiezing geheel of gedeeltelijk niet plaats vindt. Omdat beveiligingsprofielen nog niet zijn aangepast, en/of nog niet geïmplementeerd zijn, en/of noodzakelijk geachte certificering nog niet heeft plaats gevonden. Een politieke keuze tot toch leveren in zo'n situatie zal bij instelling van zo'n college met zwaarwegende adviserende bevoegdheden op transparante, openbare basis tot stand komen.

---

<sup>14</sup> In de vraagstelling wordt het voorbeeld van het Belgische College van Experts genoemd. De taak van dit college om toe te zien [...] op het geheel van activiteiten en materiaal dat betrekking heeft op de digitale processen bij de voorbereiding van de verkiezingen, tijdens de stemming zelf en bij de verrichtingen na de stemming.' Een korte verkenning van het Belgische systeem laat zien dat het college een toezichhoudende rol heeft in alle fasen van het verkiezingsproces. dat de samenstelling van het college van politieke aard is In ons onderzoek hebben we het Belgische systeem dan ook niet verder meegenomen.

- Het college geeft een expertmatig, gezaghebbend oordelen. Voor zover meningsverschillen kunnen ontstaan over bijstelling van de beveiligingsprofielen en de noodzaak van hercertificering vormen de adviezen van een dergelijke onafhankelijk college een belangrijke, zo niet doorslaggevende basis voor besluitvorming.
- Een belangrijk voordeel van een dergelijk college is dat het regulier waarborgt dat de betreffende normen in het verkiezingsproces niet in verval raken. Het houdt alle partijen scherp. Een belangrijke leerschool uit het verleden.

Nadelen.

- Instelling zou een zekere schijnzekerheid kunnen veroorzaken, zo kwam in de gesprekken naar voren. Ook het college kan geen volledige zekerheid geven over het goed functioneren van de stemprinter en stemmenteller tijdens de verkiezingen. De veiligheid van de stemprinter en stemmenteller is nu eenmaal niet louter bepaald door de technische eisen, maar ook door de waarborgen die in de procesvoering zijn ingebouwd. Dit nadeel is betrekkelijk. Het is niet de taak van het college die volledige zekerheid te geven. Als gebreken in de veiligheid zijn opgetreden zal vooral onderzoek moeten plaats vinden en goede communicatie vereist zijn over oorzaken en mogelijke verbeteringen.
- Een mogelijk nadeel is dat Rijk en gemeenten voor het oordeel afhankelijk worden van deskundigen met een heel specifieke expertisen. Dat kan leiden tot snel terugvallen op dezelfde gezaghebbende experts. Ook dit nadeel is betrekkelijk. Zo schaars is het aantal veiligheidsexperts nu ook weer niet. Met goede sturing op de samenstelling is dit punt goed te hanteren onder meer door betrekken van experts uit het buitenland. Zie de volgende paragraaf.
- Een volgend mogelijk nadeel van een college van onafhankelijk ICT-deskundigen is dat er een extra orgaan tot stand komt binnen een speelveld waarin de verantwoordelijkheden van actoren en het toezicht nu soms al diffuus zijn, en zullen gaan veranderen. Ook dit nadeel is betrekkelijk. Het college heeft een scherp begrensde opdracht met bijbehorende verantwoordelijkheden en taken van een dergelijk college in relatie tot de al bestaande verantwoordelijkheden in het verkiezingsproces en het toezicht daarop. Er is geen andere voor de hand liggende bestaande actor die deze uiterst belangrijke opdracht zomaar kan uitvoeren.

De keuze voor een rijks-CBO dan wel gemeentelijke samenwerking zal overigens geen verschil maken voor de instelling van een college van onafhankelijke ICT-deskundigen. Een dergelijk college is alleen denkbaar op nationaal niveau en vervult in beide modellen dezelfde functie.

Concluderend heeft een onafhankelijk college met een opdracht als in de vraagstelling geformuleerd en met zwaarwegende adviesbevoegdheden aanzienlijke voordelen. De nadelen daarvan zijn betrekkelijk, ook omdat ze goed te ondervangen lijken.

### **6.3 Antwoord subvraag IV B**

De gewenste samenstelling van *het college* is afhankelijk van de geformuleerde opdracht en de gewenste onafhankelijke positie. In de vorige paragraaf is al aangegeven dat een aantal respondenten ook voor andere dan *ICT deskundigen* pleiten als leden van de commissie. Op zich

een begrijpelijk standpunt, maar het gaat voorbij aan de strakke functie van het beoogde college, gericht op de tijdige bijstelling van eisen en certificering. Ons lijkt de volgende samenstelling en regulering daarvan gewenst, gelet op de opdracht en de vereiste onafhankelijkheid van de deskundigen.

Het college van onafhankelijk ICT-deskundigen zou op de eerste plaats de vereiste specifieke deskundigheid moeten omvatten om over eisen/beveiligingsprofielen en certificering te adviseren en te controleren of de juiste informatie openbaar is gemaakt, Het ICT college zou uit deskundigen kunnen bestaan, met de volgende kennis:

- IT security expertise;
- systeem-engineers met gedegen kennis van de stemprinter en stemmenteller;
- EDP audit experts, met name ook deskundig in certificering.

Alle drie type deskundigen zouden goed ingevoerd moeten zijn in de Common Criteria en de andere van toepassing zijnde normenkaders, dan wel zich daar snel in moeten kunnen inwerken. Een van de leden zou een expert op het gebied van de Common Criteria moeten zijn

Om een goede intern en externe procesgang te waarborgen zou het college een voorzitter moeten hebben met een onafhankelijk, bestuurlijk profiel en dient er een goede ondersteuning te zijn die de wegen in Den Haag kan doen bewandelen.

Daarnaast valt te overwegen om een goede advisering te bewerkstelligen, ook bij de afwezigheid van een of meer van de leden, van de genoemde competenties een dubbele vertegenwoordiging in de commissie te hebben, dan wel vervanging geregeld te hebben. Wij achten dit punt belangrijk omdat een goede en onafhankelijke advisering inzet van alle genoemde verschillende competenties vereist en die moet inzetbaar zijn als de ontwikkelingen dat vereisen.

Mede om de onafhankelijkheid te waarborgen en om de kring van experts te vergroten is deelname van buitenlandse experts te overwegen. Onafhankelijkheid van het college is wezenlijk om de adviezen van het college gezaghebbend te doen zijn. Zoals aangegeven gaat het bij de leden om specifieke deskundigheid die weliswaar niet zo schaars is, maar de gezaghebbende personen die het betreft zitten al snel in verschillende gremia rondom ICT en ICT-veiligheid en zijn vaak verbonden aan de praktijk. Ook voor wetenschappers geldt bijvoorbeeld dat zij vaak verbonden zijn met de praktijk. De onafhankelijkheid en kwaliteit van de deskundigheid is dus sterk afhankelijk van individuen. Te overwegen is een lijst op te stellen met criteria, gericht op het voorkomen van onvereenbare belangen. Daartoe zullen in ieder geval behoren risico op belangenvermenging behoren door bindingen als nevenfuncties:

- met de certificeringsinstantie;
- met de evaluator;
- met de leverancier(s).

Wij achten gezien de beperkte en strakke taakstelling deze onafhankelijkheid en goede procesvoering redelijk goed te garanderen.

## 7. Concluderende samenvatting

Het Kabinet heeft aangegeven meer inzicht te willen in de gevolgen voor de organisatie van de verkiezingen (ook in termen van risico's) van de invoering van een rijks-CBO<sup>15</sup>, zoals voorgesteld door de commissie-Van Beek. De rijks-CBO gaat er volgens dit voorstel van de commissie voor zorgen dat het mogelijk wordt te gaan stemmen met behulp van een stemprinter en stemmenteller.

De wens van het kabinet tot meer inzicht heeft geleid tot een onderzoeksopdracht naar vier vraagstukken. Ten eerste onderzoek op het punt van de verdere uitwerking van de organisatorische consequenties voor de verkiezingen van het voorstel van de commissie-Van Beek. Als tweede punt, onderzoek naar de mogelijkheid van een CBO door gemeentelijke samenwerking die dezelfde activiteiten gaat uitvoeren als de rijks-CBO binnen de kaders van wet- en regelgeving waarvoor de minister verantwoordelijk blijft. Ten derde is gevraagd te onderzoeken of de door de commissie-Van Beek geadviseerde uniforme stemwijze ook in geval van meerdere leveranciers is te realiseren. Ten vierde de vraag naar de voor- en nadelen en de mogelijke samenstelling van een college van onafhankelijke ICT-deskundigen.

### **Organisatorische afhankelijkheden en risico's bij opvolging voorstellen commissie Van Beek**

Een rijks Centrale Beheer Organisatie (CBO) voor aanschaf, beheer, opslag en distributie van de stemprinter en stemmenteller vormt een zekere 'single point of failure' in de organisatie van de verkiezingen. De gemeenten worden eenzijdig afhankelijk van deze rijksorganisatie bij het organiseren van de verkiezingen.

Er ontstaan een aantal operationele risico's in de organisatie van de verkiezingen.

- Het risico van de beschikbaarheid van de stemprinter en de stemmenteller.
- Het distributierisico dat een centrale organisatie introduceert in de organisatie van de verkiezingen.
- De risico's die ontstaan doordat gemeenten en de rijks-CBO samen moeten werken en afhankelijk zijn van ieders adequate taakuitoefening.

Uiteraard is er ook sprake van risico's van meer politiek-bestuurlijke aard die voortvloeien uit de positionering van de rijks-CBO, zoals de risico's gedurende de oprichting van de rijks-CBO en de aansturing van de rijks-CBO. Deze duiden we in één van de volgende paragrafen als we het rijksmodel vergelijken met het gemeentelijke model.

### **Proces naar rijksoverheid als eerst verantwoordelijke voor organisatie van de verkiezingen**

In de huidige situatie stelt volgens de commissie Van Beek, kortweg gesteld, de minister de wettelijke kaders en is de gemeente verantwoordelijk voor de organisatie van de verkiezingen. Strikt genomen heeft de minister van BZK ook in de huidige situatie al enige verantwoordelijkheid voor

---

<sup>15</sup> CBO staat voor Centrale Beheer Organisatie



taken in het verkiezingsproces. De Commissie Van Beek wijst bijvoorbeeld op de benoeming van de leden van het centrale stembureau bij landelijke verkiezingen. In de huidige situatie zijn de gemeenten te typeren als eerst verantwoordelijke voor de organisatie van de verkiezingen. De vraag is hoe die verantwoordelijkheidsverdeling inzake de organisatie van de verkiezingen verschuift.

De gemeente wordt sterk afhankelijk van de taakuitvoering door de rijks-CBO en de verantwoordelijkheid voor de organisatie van de verkiezingen verschuift richting minister als eerst verantwoordelijke. De argumentatie daartoe is vierledig.

- Voor belangrijke activiteiten die de gemeente nu direct aanstuurt of zelf verricht komen activiteiten van de rijksoverheid in de plaats, zoals aanschaf, beheer en onderhoud stemmiddelen en ondersteuning. De medeverantwoordelijkheid van de minister voor de organisatie van de verkiezingen neemt in omvang aanzienlijk toe en die van de gemeenten wordt beperkter.
- De gemeenten worden voor het eigen deel van de organisatie van de verkiezingen ook eenzijdig afhankelijk van de minister van BZK. De eventuele verantwoordelijkheid van de gemeenten voor een mogelijk terugvalsscenario als de stemprinters en/of stemmenteller deels of geheel niet ter beschikking komen kan deze afhankelijkheid beperken. Het is de vraag of gemeenten in staat zullen zijn de mogelijke scenario's zelfstandig te kunnen en/of mogen uitvoeren.
- De gemeenten krijgen door de strakke kaderstelling ook veel minder ruimte voor invulling van het verkiezingsproces gericht op de lokale omstandigheden, zoals differentiatie en naar aantallen stemprinters en stemmentellers.
- Door de geïntroduceerde systematiek van gecertificeerde apparatuur, waarbij de normen periodiek worden herzien, zal geregeld voorafgaand aan de verkiezingen onzekerheid bestaan over de wijze waarop deze georganiseerd gaan worden. De beschikbaarheid van de stemprinters zal bij iedere verkiezing als een belangrijke eerste conditie gelden voor de inrichting van de verkiezingen, waar de politieke ogen op gericht zullen zijn.

Dit zal onvermijdelijk tot een proces leiden waarbij de minister als primair verantwoordelijk voor de organisatie van de verkiezingen gaat gelden.

### **Gemeentelijk model als alternatief**

Een alternatief is dat gemeenten in samenwerking de CBO vormgeven binnen kaders van wet en regelgeving. Gezien de taken die de gemeentelijke samenwerking zou moeten gaan uitvoeren, is een verplichte, publiekrechtelijke samenwerkingsvorm geëigend, waarbij een openbaar lichaam op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), het meest voor de hand ligt. Een gemeentelijke samenwerkingsvorm, landelijk georganiseerd, waaraan alle gemeenten deelnemen is kwetsbaar door de complexiteit van de samenwerking en sturing. Een aantal taken moet echter wel op landelijk niveau vorm krijgen, zoals de aanbesteding van de stemmiddelen en de organisatie van de benodigde expertise voor onderhoud en ondersteuning.

Samenwerking daartoe in een gemeenschappelijke regeling op basis van een Wgr met een beperkt aantal deelnemers verdient de voorkeur. Daarbij is de volgende constructie goed denkbaar.

Een deel van de CBO-taken krijgt per regio een meer decentrale uitvoering. Opslag en distributie wordt georganiseerd per gemeente per kieskring met een hoofdstembureau (of een andere regio-indeling als de veiligheidsregio's). Deze gemeenten fungeren binnen hun regio als centrumgemeente en sluiten bij wet verplichte overeenkomsten met de gemeenten in die regio over distributie, opslag en gebruik van de stemmiddelen,

Deze centrumgemeenten vormen samen een openbaar lichaam op basis van de Wgr voor de verwerving van de apparatuur en voor andere centraal te regelen taken, met name kennisverwerving, beheer en ondersteuning.

De beslissing van de gemeentelijke CBO, georganiseerd in deze landelijke Wgr om de apparatuur wel of niet in te zetten dient transparant te zijn en gemeenten zullen wettelijk verplicht zijn alleen apparatuur in te zetten die aan de voorschriften voldoen. De wet revitalisering generiek toezicht biedt de minister de mogelijkheid tot ingrijpen bij niet opvolging van de voorschriften

De wet- en regelgeving verplicht de landelijke GR en de centrumgemeenten tot het opstellen van een informatiestatuut waarin de verantwoording over de wijze waarop aan wet- en regelgeving is te voldoen nader is vastgelegd. Daarbij is aandacht voor verschillende aspecten:

- compliance, effectiviteit, efficiency;
- verantwoording achteraf over vertrouwelijke processen als aanbesteding en certificering, ten minste in termen van resultaten;
- verschillende momenten van verantwoording, met name de reguliere verantwoording, maar ook tussentijds over belangrijke ontwikkelingen;
- basis is de horizontale verantwoording aan het eigen vertegenwoordigend orgaan, die openbaar is en de basis biedt voor de minister tot een oordeelsvorming.

Belangrijk is openbaarheid en dat de informatie voor verschillende partijen toegankelijk is.

### **Vergelijking rijksmodel en gemeentelijk model**

De centrumgemeenten krijgen een andere verantwoordelijkheid dan de overige gemeenten. Het vormgeven aan die samenwerking gericht op een complexe opgave van de CBO zal de organisatie van de verkiezingen voor de betreffende centrumgemeenten een aanzienlijke taakverzwaring betekenen. De samenwerking tussen de gemeenten geeft mogelijkheden die verantwoordelijkheid als gezamenlijk te doen beleven.

De operationele risico's lopen in de gemeentelijke en rijksvariant niet zoveel uiteen, maar zullen in de gemeentelijke variant door de getrapte afhankelijkheden met spreiding van met name distributierisico's en samenwerkingsrisico's eerder optreden, maar ook minder impact hebben. Samenwerkingsrisico's in de operationele taakuitvoering zullen wel substantieel minder zijn.

De afhankelijkheid van de beschikbaarheid van de stemprinter en de stemmenteller betekent dat de organisatie van de verkiezingen hoe dan ook met grotere onzekerheid is omgeven dan in de huidige situatie; dat geldt in het gemeentelijk model en bij een rijks-CBO. Dit zal tot een grotere politieke gevoeligheid leiden die veel aandacht zal vergen van de verantwoordelijke bewindspersoon. Het

gemeentelijke model biedt daarbij meer mogelijkheden om politieke turbulentie te dempen en de uitvoering meer op afstand van de landelijke politiek te plaatsen. De eventuele materialisatie van de geschetste risico's zullen in het gemeentelijke model beter politiek te managen zijn dan in het rijksmodel.

Als de op zich complexere oprichting van een gemeentelijke CBO eenmaal is voltooid, dan geeft de geschetste variant van het gemeentelijk model mogelijkheden tot goede samenwerkingsrelaties en draagvlak. In het gemeentelijke model is de dienstverlening van de CBO beter af te stemmen op wensen en eisen van gemeenten. Binnen de kaders van de wet- en regelgeving (die overigens strak zullen zijn) bepalen gemeenten zelf hoe dit is vorm te geven.

De keuze voor een gemeentelijke variant als hier geschetst geeft net als bij een rijks-CBO risico's de mogelijkheid van onverwachte situaties die aanleiding kunnen geven tot geheel of gedeeltelijk niet inzetten van de beschikbare apparatuur en waarvoor terugvalscenario's beschikbaar moeten zijn, zoals altijd kunnen terugvallen op het papieren proces. De mogelijkheden daartoe zijn niet minder dan bij de keuze voor een rijks-CBO. Per saldo lijkt het tegemoet kunnen treden van de risico's in de geschetste gemeentelijk variant op een aantal punten zelfs kansrijker. Wel zal de gemeentelijke samenwerking een cruciale variabele zijn voor succes en draagvlak. De strakke kaders en een nadruk van de minister op die gezamenlijke verantwoordelijkheid bieden een context die bevorderlijk kan zijn.

### **Uniformiteit stemwijze bij verschillende leveranciers**

De commissie-Van Beek gaat uit van een uniforme stemwijze in heel Nederland. De commissie is van mening dat alle kiezers het recht hebben op dezelfde voorzieningen. In haar rapport stelt de commissie-Van Beek dat de voorgestelde wijze van stemmen in heel Nederland op dezelfde wijze dient te worden uitgevoerd. Om de afhankelijkheid van leveranciers te beperken is de vraag of deze uniformiteit ook is te realiseren bij meerdere leveranciers.

In beginsel is de uniformiteit te waarborgen, in het geval er meerdere leveranciers zijn betrokken bij de levering van de stemprinters en de direct daarbij betrokken ondersteunende middelen. Dit wil nog niet zeggen dat gewaarborgd is dat de stemprinters en de daarbij betrokken middelen volledig identiek zijn. Dit kan door in het programma van eisen, het ontwerp op een generieke wijze in voldoende mate van detail uit te werken. Bijzondere aandacht is nodig voor aanvullende functionaliteit als de audio-ondersteuning. Er kan een probleem ontstaan indien blijkt dat onderdelen niet op generieke wijze zijn te specificeren maar dat het nodig blijkt specifieke, mogelijk leveranciersgebonden oplossingen of technologie voor te schrijven. Er zijn nog nadere keuzen te maken in de beveiligingsprofielen en de vormgeving van de stemprinter en de daarbij betrokken middelen. Deze nadere uitwerking maakt het mogelijk om per onderdeel te beoordelen of deze op een generieke wijze in voldoende mate is te specificeren om de uniformiteit te waarborgen.

Er zijn echter wel consequenties verbonden aan het vastleggen van het ontwerp in die mate van detail dat er met meerdere leveranciers kan worden gewerkt. De keuze om met meerdere leveranciers te gaan werken zal bepalend zijn voor de verwervingsstrategie. Deze verwervingsstrategie dient nog nader uitgewerkt te worden, maar het betekent in ieder geval dat de ontwerpfase, separaat moet worden beschouwd van de ontwikkel- en bouwphase. Het resultaat van

deze experimenteerfase zal het gedetailleerde ontwerp zijn op grond waarvan de CBO de verdere ontwikkeling en bouw van de stemprinters en stemmentellers kan aanbesteden. Immers zonder dit gedetailleerde ontwerp is de uniformiteit bij meerdere leveranciers niet af te dwingen. Daarnaast vereist het een precieze afbakening van de verantwoordelijkheid tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer.

### **Onafhankelijk college van ICT-deskundigen**

Wezenlijk voor het functioneren van de voorstellen is dat herziening van beveiligingsprofielen en de hercertificering plaatsvinden als de ontwikkelingen daar aanleiding toe geven. Onder meer adviseert de commissie-Van Beek het beveiligingsprofiel op te laten stellen door onafhankelijke deskundigen op het gebied van de Common Criteria, die daarbij ook adviseren over het certificeringsniveau. Een college van onafhankelijke ICT-deskundigen (IVA) zou die functie heel goed kunnen vervullen. De volgende mogelijke taken zijn voor het college benoemd:

- voorstellen doen voor het onderhouden van eisen voor het elektronisch stemmen en tellen, waaronder ook de beveiligingsprofielen;
- in geval van wijzigingen in stemprinter en stemmenteller en programmatuur van stemprinter en/of stemmenteller vaststellen of een nieuwe Common Criteria-certificering noodzakelijk is;
- vaststellen of de documentatie met betrekking tot de stemprinter en stemmenteller openbaar is gemaakt zodat de werking van de stemprinter en stemmenteller transparant en controleerbaar is.

Een dergelijk onafhankelijk college kan een belangrijke garantie zijn dat bijstelling van de beveiligingsprofielen en hercertificering tijdig plaatsvindt en dat de benodigde openbare informatie beschikbaar komt. Het moet dan wel gaan om een college met zwaarwegende adviesbevoegdheden waarvan de minister slecht beargumenteerd kan afwijken. De samenstelling is gericht op het vervullen van deze functie. Het college van onafhankelijk ICT-deskundigen zou dan ook op de eerste plaats de vereiste specifieke deskundigheid moeten omvatten om over eisen/beveiligingsprofielen en certificering te adviseren en te controleren of de juiste informatie openbaar is gemaakt zoals IT Security expertise, Systeem-engineers, EDP audit experts. Alle drie type deskundigen zouden goed ingevoerd moeten zijn in de Common Criteria en de andere van toepassing zijnde normenkaders, Om een goede intern en externe procesgang te waarborgen zou het college een voorzitter moeten hebben met een onafhankelijk, bestuurlijk profiel en dient er een goede ondersteuning te zijn die de wegen in Den Haag kan doen bewandelen. Mede om de onafhankelijkheid te waarborgen en om de kring van experts te vergroten is deelname van buitenlandse experts te overwegen.

De onafhankelijkheid en kwaliteit van de deskundigheid is sterk afhankelijk van individuen. Te overwegen is een lijst op te stellen met criteria, gericht op het voorkomen van onverenigbare belangen.

# Bijlage 1

**Commissie Van Beek**

## 1. Samenvatting commissie Van Beek

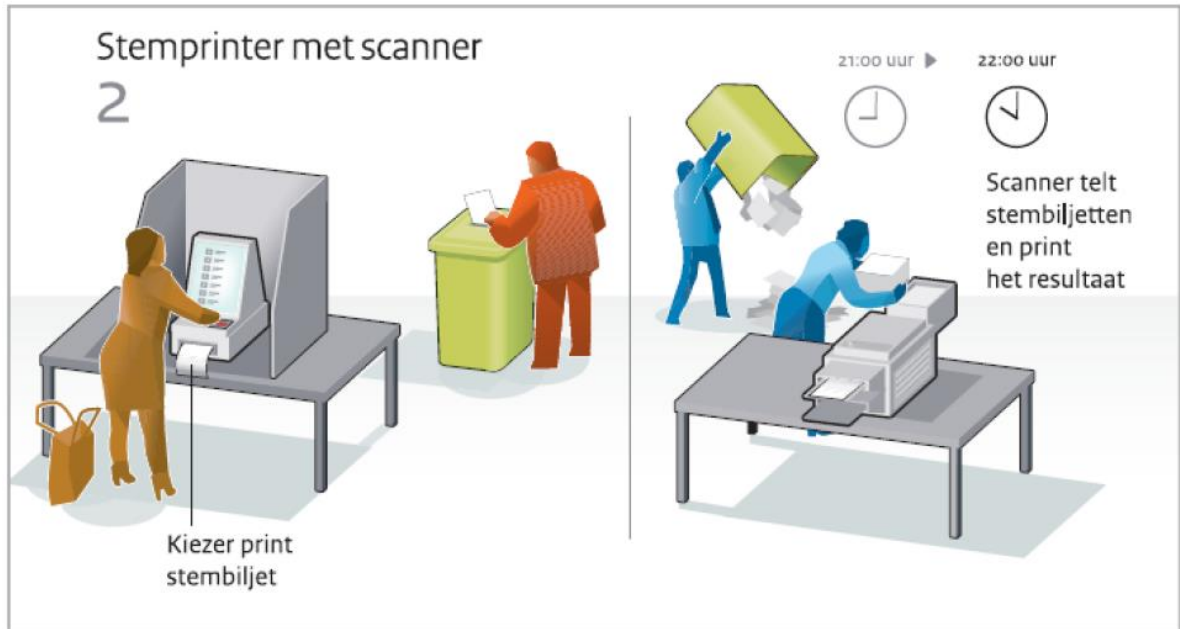
De commissie is nagegaan of elektronisch stemmen in het stemlokaal mogelijk is. Uitgangspunt voor het onderzoek zijn de acht waarborgen van het verkiezingsproces, zoals door de commissie Korthals Altes in 2007 vastgesteld. Deze waarborgen luiden: kiesgerechtigdheid, uniciteit, toegankelijkheid, transparantie, controleerbaarheid, stemvrijheid, stemgeheim en integriteit. De commissie heeft getracht tussen deze waarborgen een optimale balans te vinden.

Met deze waarborgen als uitgangspunt moet volgens de commissie elke kiezer kunnen begrijpen en liefst ook zelf kunnen verifiëren dat het verkiezingsproces integer verloopt. Dit uitgangspunt heeft de commissie ertoe gebracht om waar mogelijk het papieren proces leidend te laten zijn.

De commissie constateert dat in het huidige papieren stemproces veel mensen niet zelfstandig hun stem kunnen uitbrengen, onbedoeld ongeldig stemmen, of onbedoeld op een andere kandidaat stemmen dan zij beogen. Tijdens het tellen van de stemmen worden fouten gemaakt. De belasting van stembureauleden is sinds de invoering van handmatig tellen toegenomen. De uitslag is laat bekend.

De commissie heeft vanuit deze problematiek gekeken of elektronisch stemmen een oplossing kan zijn. Daartoe heeft zij een risicoanalyse gemaakt van drie verschillende elektronische stemmethodes en het huidige papieren proces. Op basis van deze risicoanalyse adviseert zij in elk geval over te gaan tot elektronisch tellen. Zij meent daarnaast dat het wenselijk is om een stemprinter te introduceren. Het elektronisch uitbrengen van de stem op de stemprinter, die daarna wordt geprint op het stembiljet en het elektronisch tellen van deze stembiljetten met behulp van scanapparatuur, biedt belangrijke voordelen ten opzichte van het huidige proces. Volgens de commissie is deze stemmethode toegankelijker voor mensen met een beperking, alle kiezers krijgen ter controle een terugkoppeling over hun gemaakte stemkeuze, er worden minder fouten gemaakt tijdens het tellen en de verkiezingsuitslag zal sneller beschikbaar zijn.

Daarbij meent de commissie dat stemmen met een stemprinter en elektronisch tellen voldoet aan de waarborgen van het verkiezingsproces, mits aan alle door de commissie beschreven randvoorwaarden wordt voldaan. Zij vindt de waarborg toegankelijkheid van zwaarwegend belang: zoveel mogelijk mensen moeten de gelegenheid krijgen zelfstandig deel te nemen en daarbij een geldige stem uit te brengen op de kandidaat die zij beogen. De commissie vindt ook de waarborgen transparantie en controleerbaarheid van groot belang. Daarom worden de stemmen niet elektronisch opgeslagen maar alleen geprint en stelt de commissie voor om steekproefsgewijs te controleren of de telapparatuur correct werkt. Om te voldoen aan de waarborg stemgeheim stelt de commissie maatregelen voor om de af luisterproblematiek zoveel mogelijk te beperken. De commissie is zich ervan bewust dat elektromagnetische straling nooit helemaal te voorkomen valt.



De commissie heeft technische, functionele en beveiligingseisen geformuleerd die aan de stemprinter en stemmenteller gesteld moeten worden. Daarnaast formuleert de commissie ook eisen aan leverancier en beheerorganisatie. De eisen zijn veelal afgeleid uit bestaande normenkaders uit de wereld van de informatiebeveiliging en het betalingsverkeer. De commissie adviseert de eisen regelmatig opnieuw te bezien en de apparatuur te laten certificeren door een onafhankelijke instantie.

De commissie adviseert dat alle gemeenten elektronisch gaan stemmen en tellen met dezelfde apparatuur. Hiervoor zal eerst op kleine schaal worden geëxperimenteerd bij onder andere herindelingsverkiezingen. Pas daarna vindt landelijke uitrol plaats. Dit voorziet de commissie voor 2018 of 2019.

Introductie van elektronisch stemmen en tellen betekent dat de huidige verdeling van verantwoordelijkheden van het verkiezingsproces niet ongewijzigd kan blijven. De commissie adviseert een centrale organisatie verantwoordelijk te maken voor de opslag, het beheer, het onderhoud en het gereedmaken van de apparatuur voor verkiezingen. Deze organisatie zal minder afhankelijk zijn van een leverancier dan gemeenten in het verleden waren

## 2. Commissie Van Beek over verantwoordelijkheidsverdeling

De minister stelt in de huidige situatie de wettelijke kaders vast waarbinnen het verkiezingsproces moet verlopen en de gemeenten zijn in de huidige situatie verantwoordelijk voor de organisatie van de verkiezingen. De commissie Van Beek benoemt de gemeentelijke verantwoordelijkheid als 'de voornaamste organisatorische verantwoordelijkheid( p. 52 van het rapport)'. De minister heeft zoals de commissie Van Beek benadrukt in het verkiezingsproces in de huidige situatie slechts de verantwoordelijkheid voor de aanwijzing van de leden van het hoofdstembureau bij Tweede Kamer verkiezingen.

Opvolging van de voorstellen van de commissie Van Beek verandert volgens de commissie deze verantwoordelijkheid van de gemeenten en rijk. De commissie Van Beek stelt daarover het volgende. 'De introductie van elektronisch stemmen en tellen betekent een wijziging in de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de voornaamste actoren in het verkiezingsproces. De verantwoordelijkheid voor de organisatie die in het huidige proces bij gemeenten ligt, kan in de visie van de commissie niet worden gehandhaafd'. (p. 53 van het rapport). De commissie vervolgt dat er een centrale beheerinstantie dient te zijn die verantwoordelijk is voor het verwerven en beheer van de apparatuur. De minister van BZK dient hiervoor verantwoordelijk te zijn.

De commissie Van Beek vindt blijkbaar dat met de verantwoordelijkheid van de minister voor deze centrale beheerinstantie, de minister ook verantwoordelijkheid voor de organisatie van verkiezingen draagt, of in ieder geval medeverantwoordelijkheid. Waarom dat zo is werkt de commissie niet uit, maar de commissie stelt wel dat ook de gemeente verantwoordelijk blijft. Want vervolgens stelt de commissie: 'Deze wijziging betekent overigens niet dat de verkiezingen volledig worden aangestuurd door de minister van BZK. Gemeenten blijven, net als nu verantwoordelijk voor de uitvoering van de verkiezingen. Het voornaamste verschil is dat de apparatuur die daarbij wordt gebruikt centraal wordt aangekocht, opgeslagen, geprogrammeerd en geconfigureerd. Pas kort voor de verkiezingen wordt de apparatuur gedistribueerd naar de gemeenten. Gemeenten blijven evenwel verantwoordelijk voor bijvoorbeeld het aanwijzen en trainen van stembureauleden en voor het inrichten van de stemlokalen.' (p. 53/54 rapport).

De commissie Van Beek werkt de taakverdeling ook niet volledig uit. Op p. 42 van het rapport stelt de commissie: 'Hierin spelen verschillende actoren een rol. Naast de leverancier zijn de andere actoren het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de gemeenten en de stembureauleden. De commissie spreekt zich niet uit over de precieze taakverdeling. Samen zijn de verschillende actoren verantwoordelijk voor het beheer en de ondersteuning. Daarnaast zijn ook de centrale stembureaus, zoals de Kiesraad, van belang. Zij leveren de gegevens voor de configuratie van de apparatuur met de juiste kandidatenlijsten en de uitslagen moeten aan hen worden doorgegeven.'



## Bijlage 2

**Actoren betrokken bij de verkiezingen in de huidige situatie**

Nederland is onderverdeeld in 20 kieskringen, 19 in Nederland en 1 voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Elke kieskring kent een hoofdstembureau. Elk hoofdstembureau stelt het aantal uitgebrachte stemmen op iedere kandidaat vast. Het centraal stembureau heeft als belangrijke taak de vaststelling en bekendmaking van de uitslag van de verkiezing. Er is voor de verkiezing van elk vertegenwoordigend orgaan een centraal stembureau:

- Voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer treedt de Kiesraad als centraal stembureau op.
- Voor de verkiezing van de leden van provinciale staten treedt als centraal stembureau op het hoofdstembureau van de kieskring waarin de gemeente is gelegen waar de vergadering van de staten plaatsvindt.
- Voor de verkiezing van de leden van het algemeen bestuur treedt het hoofdstembureau tevens als centraal stembureau op.
- Voor de verkiezing van de leden van de gemeenteraad treedt het hoofdstembureau in de betreffende gemeente tevens als centraal stembureau op.

Het hoofd- en centraal stembureau spelen een belangrijke rol tijdens het verkiezingsproces, maar in de organisatie van de verkiezingen slechts beperkt. Hieronder volgt een overzicht van alle actoren die betrokken zijn bij de huidige organisatie van de verkiezingen:

- Centraal stembureau: onder meer verantwoordelijk voor het registreren van de kandidaten en het nummeren van de kandidatenlijst.
- Hoofdstembureau: houdt op de tweede dag na de stemming om tien uur een openbare zitting en stelt ten aanzien van iedere lijst vast het aantal op iedere kandidaat uitgebrachte stemmen en de som van deze aantallen.
- College van B en W: op lokaal niveau zijn zij onder andere verantwoordelijk voor het instellen van stembureaus en het aanwijzen van een geschikt stemlokaal en het benoemen van de stembureauleden.
- Burgemeester: is voorzitter van het hoofdstembureau en stelt het uittreksel uit het register van ongeldige stempassen samen en overhandigt deze aan het stembureau, brengt de processen-verbaal en de vastgestelde aantallen stemmen naar het hoofdstembureau.
- Stembureau: verantwoordelijk voor het ordentelijke verloop van het stemmen en de stemopneming. In de organisatie speelt het stembureau ook een centrale rol.
- Ambtenaren van gemeenten: ondersteunen onder meer bij het lijstgewijs samenvoegen van stembiljetten en de op- en afbouw van de stemlokalen.

## Bijlage 3

**Uitwerking taken rijks-CBO**

Volgens het voorstel van de commissie Van Beek zal bij de invoering van de stemprinter en de stemmenteller de rijks-CBO de volgende taken hebben.

- het verwerven van de stemprinter en stemmenteller voor de verkiezingen.
- de opslag, het beheer, het onderhoud en het gereedmaken van de stemprinter en stemmenteller voor de verkiezingen.
- het tegen het licht houden van de beveiligingseisen en het beveiligingsprofiel. De commissie Van Beek adviseert dat minimaal één keer per twee jaar te doen.

Deze processen zijn in meer detail in de volgende tabel weergegeven:

Activiteiten	
<b>Verwerven stemprinter en stemmenteller</b>	Programma van eisen (eerste opzet) Marktverkenning Programma van eisen (definitief) Aanbesteding Beoordeling offertes Selectie van leverancier(s) Gunning
<b>De opslag, het beheer, het onderhoud en het gereedmaken</b>	Landelijke opslag stemprinters en stemmentellers (± vijf locaties) Gereed maken stemprinters en stemmentellers Configureren usb-sticks Vervoer stemprinters en stemmentellers naar gemeenten Distribueren usb-sticks naar gemeenten Ophalen stemprinters en stemmentellers en vervoer naar opslaglocaties Onderhoud en deconfiguratie
<b>Toetsen beveiligingseisen en –profiel</b>	Uitvoeren risicoanalyse (door onafhankelijke deskundigen) Beveiligingsprofiel aanpassen Ontwerpen, ontwikkelen en testen Stemprinter en stemmentellers opnieuw certificeren

## Bijlage 4

**Verandering activiteiten organisatie van de verkiezingen**

# Berenschot

Fase	Huidige activiteiten	Nieuwe, vervallen of gewijzigde activiteiten	Verantwoordelijke	
<b>1. Voorbereiding</b>		Nieuw: landelijke opslag stemprinters en stemmentellers (± vijf locaties)	Rijks-CBO	
		Nieuw: gereed maken stemprinters en stemmentellers	Rijks-CBO	
		Nieuw: configureren usb-sticks	Rijks-CBO	
		Nieuw: vervoer stemprinters en stemmentellers naar gemeenten	Rijks-CBO	
		Nieuw: distribueren usb-sticks naar gemeenten	Rijks-CBO	
		Nieuw: opslag stemprinters en stemmentellers gemeentelijke locatie	College van B en W	
		Bepalen in welke gebouwen en locaties een stembureau wordt gevestigd: wijzen voor elk stembureau een geschikt stemlokaal aan (J4) stellen één of meer stembureaus in (E3) én wijzen een geschikte ruimte aan voor het hoofdstembureau (E9)	Wijzigen: aanvullend moet ook bepaald worden hoeveel stemprinters en stemmentellers gevraagd worden aan rijks-CBO	College van B en W
		B&W kunnen mobiele stembureaus aanwijzen (J4a) en hier moet 14 dagen voor de stemming openbaar kennis van zijn gegeven.		College van B en W
		College van B en W zorgen er voor dat ten minste 25% van stemlokalen geschikt zijn (ligging en inrichting) dat kiezers met lichamelijke beperkingen zoveel mogelijk hun stem zelfstandig kunnen uitbrengen (J4).		College van B en W
		Zoeken leden (en voldoende aantal plaatsvervangende leden(E4)) stembureaus en tellers (= plaatsvervangende leden en ambtenaren van de gemeente door burgemeester en wethouders aan te wijzen, N5)	Vervallen: tellers zijn niet meer nodig omdat de stemmenteller dat uitvoeringsaspect overneemt, inclusief de hertelling (N9)?	College van B en W
	Kiesgerechtigden selecteren (voorzieningen betreffende de basisregistratie personen)		College van B en W	

# Berenschot

Fase	Huidige activiteiten	Nieuwe, vervallen of gewijzigde activiteiten	Verantwoordelijke
	De kandidaatstelling voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer, provinciale staten, het algemeen bestuur en de gemeenteraad vindt plaats op de maandag in de periode van 30 januari tot en met 5 februari of, in een schrikkeljaar, op de maandag in de periode van 31 januari tot en met 6 februari. (F1)		Centraal stembureau
	Kieswet: op verzoek van politieke partij wordt haar aanduiding bijgehouden in een register, waarbij het verzoek binnen 42 dagen binnen moet zijn voor de kandidaatstelling en op de 40 <sup>e</sup> dag voor de kandidaatstelling voor verkiezing van het vertegenwoordigend orgaan brengt het centraal stembureau de geregistreerde aanduidingen van politieke groeperingen ter openbare kennis in de Staatscourant (G1 t/m G3)		Centraal stembureau
	Kandidatenlijsten inleveren bij centraal stembureau op de dag van kandidaatstelling van 9-17 uur (H1)		Centraal stembureau
	Om 16 uur op de dag van kandidaatstelling houdt het centraal stembureau een zitting tot het onderzoeken van de kandidatenlijsten voor iedere kieskring waarvoor zij zijn ingeleverd (I1). Binnen 3 dagen verzuimen herstellen door degene die de lijst bij centraal stembureau heeft ingeleverd (I2)		Centraal stembureau
	Nummering van de kandidatenlijsten en aangeven welk nummer aan de onderscheidene lijsten is toegekend door (voorzitter) centraal stembureau (I12 en I15) in Staatscourant (verkiezing TK) en bij andere vertegenwoordigende organen op de gebruikelijke wijze.	Nieuw: Centraal stembureau zorgt er voor dat de rijks-CBO de kandidatenlijsten ontvangt zodat dit op de usb-stick gezet kan worden zodat de stemprinter de stembiljetten kan printen,	(Voorzitter) Centraal stembureau
	Het centraal stembureau vernietigt de ingeleverde kandidatenlijsten nadat onherroepelijk is beslist over de geldigheid van de ingeleverde lijsten (I19)		Centraal stembureau
	Het tijdig benoemen van stembureauleden en plaatsvervangers (E4)		College van B en W

# Berenschot

Fase	Huidige activiteiten	Nieuwe, vervallen of gewijzigde activiteiten	Verantwoordelijke
	Instructie/training leden stembureaus	Nieuw: instructie/training voor de voorzitter van het stembureau met betrekking tot de werking van de stemprinter, stemmenteller en usb-stick en technische zaken van de apparatuur.	College van B en W
	Bestellen verkiezingsmaterialen	Wijzigen: zorgen voor voldoende printpapier	College van B en W
	Het maken c.q. aanpassen van draaiboeken		College van B en W
	Het organiseren en houden van vergaderingen		Voorzitter stembureau
	Het opstellen van voorlichtingsmateriaal voor kiesgerechtigden		College van B en W
	Produceren en verzending van de stempassen, kiezerspassen en schriftelijke volmachten Elke kiezer ontvangt van de Burgemeester een stempas ten minste 14 dagen voor de stemming (J7) Minister BZK verstrekt tijdig voor de verkiezing aan de gemeente de informatie nodig voor het produceren van de stempas (J7)		College van B en W  Burgemeester  Minister BZK
	Versturen kandidatenlijst naar kiezer door burgemeester (J9)		Burgemeester
	Het door de burgemeester samenstellen van het uittreksel uit het register van ongeldige stempassen de dag voor de stemming (J7a)		Burgemeester
	Opbouw van het stemlokaal		College van B en W
	De burgemeester draagt zorg dat voldoende stembiljetten en formulieren voor de processen-verbaal voor aanvang van de stemming bij elk stembureau in zijn gemeente aanwezig zijn. De stembiljetten zijn voorzien van de handtekening van de voorzitter van het hoofdstembureau.	Wijzigen: de stembiljetten: deze worden geprint door de stemprinter (er moet overigens wel voldoende printpapier aanwezig zijn).	Burgemeester
<b>2. De stemming</b>		Nieuw: ochtend verkiezingsdag stemprinter en stemmenteller vervoeren naar stemlokalen	College van B en W



# Berenschot

Fase	Huidige activiteiten	Nieuwe, vervallen of gewijzigde activiteiten	Verantwoordelijke
	Uittreksel van ongeldige stempassen overhandigen aan stembureau. (J17)		Burgemeester
	Ieder stembureau beschikt over de wettelijke voorschriften die op de stemming betrekking hebben (J17)		Stembureau
	Tijdig voor aanvang van stemming sluit het stembureau de stembus na toetsing dat de stembus leeg is (J18)		Stembureau
		Nieuw: voorzitter stembureau installeert de stemprinter in stemhokje	Voorzitter stembureau
		Nieuw: opstarten stemprinters en stemmentellers met digitale autorisatiesleutel	Voorzitter stembureau
	Stembureauleden controleren inrichting stemlokaal		Voorzitter stembureau
	Om 7.30 uur gaat het stemlokaal open tot het stembureau zijn zitting beëindigt en is ten minste 8 uren aaneengesloten geopend, met uitzondering van mobiel stembureau(J1) De stemming vindt plaats op de 44 <sup>e</sup> dag na de kandidaatstelling (J1)		
	Stemmen zelf	Wijzigen: het stemmen verandert want stemmen vindt niet meer plaats met een stembiljet en hierop een wit stipje, geplaatst vóór de kandidaat van zijn/haar keuze, rood te maken.	Kiesgerechtigde
		Nieuw: ondersteuning bij gebruik stemprinter en stemmenteller (servicedesk) door rijks-CBO	rijks-CBO
	Voorzitter constateert of er geldig identiteitsdocument is en echtheid van stempas en of de gegevens van beide documenten overeenkomen; tweede lid neemt stempas in en voorzitter overhandigt het stembiljet. Het derde lid ziet er op toe dat de kiezer het stembiljet in de stembus steekt (J25-26)	Wijzigen: de voorzitter overhandigt geen stembiljet meer want deze wordt door de stemprinter geprint als de kiezer zijn keuze voor een kandidaat heeft gemaakt.	Voorzitter en leden stembureau
	Kiezer vergist zich bij invullen stembiljet, dan teruggeven aan voorzitter en krijgt eenmaal nieuw stembiljet (J27)	Wijzigen: de kiezer kan bij een vergissing een nieuw stembiljet printen	Voorzitter stembureau

# Berenschot

Fase	Huidige activiteiten	Nieuwe, vervallen of gewijzigde activiteiten	Verantwoordelijke
	Zodra de voor de stemming bepaalde tijd verstreken is, wordt dit door de voorzitter aangekondigd en worden alleen de op dat ogenblik in het stemlokaal of bij de ingang daarvan aanwezige kiezers nog tot de stemming toegelaten.		Voorzitter stembureau
<b>3. Stemopneming</b>	Onmiddellijk nadat de stemming is geëindigd stelt het stembureau vast: de aantallen geldige stempassen, kiezerspassen en volmachtbewijzen, De voorzitter deelt de aantallen mede aan de aanwezige kiezers (N1)		Stembureau en Voorzitter stembureau
	Stembureau verzegelt in afzonderlijke pakken: de geldige stempassen, kiezerspassen en volmachtbewijzen de onbruikbaar gemaakte stempassen, kiezerspassen en volmachtbewijzen de onbruikbaar gemaakte stembiljetten de niet gebruikte stembiljetten (N2)		Stembureau
	Na de verzegeling wordt de stembus geopend (N3)		Stembureau
	De leden van het stembureau openen de stembiljetten en voegen deze lijstgewijze bijeen, N5)	Vervallen: dit uitvoeringsaspect vervalt omdat dit proces wordt uitgevoerd door de stemmenteller.	Leden van het stembureau
	Tellen van de stemmen per kandidaat, de som van de aantallen stemmen, aantal blanco stemmen en ongeldige stemmen (N6)	Vervallen: dit uitvoeringsaspect vervalt omdat dit proces wordt uitgevoerd door de stemmenteller.	Stembureau
	Na de stemopneming deelt de voorzitter de aantallen mede als bedoeld in art. N6 en N8a (het verschil tussen het aantal kiezers dat tot de stemming is toegelaten en het aantal stemmen dat is geteld) en worden de stembiljetten met blanco stem en ongeldig verklaarde stembiljetten verzegeld, vervolgen worden de geldige stembiljetten lijstgewijs gerangschikt en verzegeld (N9).		Stembureau

# Berenschot

Fase	Huidige activiteiten	Nieuwe, vervallen of gewijzigde activiteiten	Verantwoordelijke
	Opmaken proces-verbaal onmiddellijk na stemopneming, ondertekenen proces-verbaal door alle leden van het stembureau (N10).		Alle leden van het stembureau ondertekenen het proces-verbaal
	Alle verzegelde pakken en proces-verbaal overbrengen naar burgemeester (N11)	Wijzigen: ook de usb-sticks moeten naar de gemeente worden gebracht.	Voorzitter stembureau of een door hem aangewezen lid van het stembureau
	Nadat de burgemeester van alle in zijn gemeente gevestigde stembureaus het proces-verbaal heeft ontvangen, stelt hij ten aanzien van iedere kandidaat en iedere lijst vast het aantal stemmen dat in zijn gemeente op die kandidaat, onderscheidenlijk die lijst, is uitgebracht (N11).	Wijzigen: ook de usb-sticks moeten naar de gemeente worden gebracht.	Burgemeester
<b>4. Verwerken proces-verbalen</b>	Controle proces verbalen en invoeren gegevens in OSV		College van B en W? Centraal stembureau??
	Onverwijld overbrengen van processen-verbaal en de vastgestelde aantallen stemmen naar het hoofdstembureau (N12)	Wijzigen: ook de usb-sticks moeten naar de gemeente worden gebracht.	Burgemeester
	Overbrengen van de verzegelde pakken naar het centraal stembureau op verzoek van het centraal stembureau en bewaren van verzegelde pakken die niet naar het centraal stembureau zijn overgebracht (N12)		Burgemeester
<b>5. Afbouwen</b>		Nieuw: ophalen stemprinters en stemmentellers	College van B en W
		Nieuw: opslag op gemeentelijke locatie	College van B en W
	Opruimen en afbouw van het stemlokaal		College van B en W
	Vervoer materiaal en opslag		College van B en W
		Nieuw: vervoer stemprinters en stemmentellers naar opslag gemeente	College van B en W
		Nieuw: vervoer stemprinters en stemmentellers naar centrale opslag	Rijks-CBO
		Nieuw: onderhoud en deconfiguratie	Rijks-CBO

## Bijlage 5

**Gebruikte documenten**

# Berenschot

- Rapport Stemmachines, een verweesd dossier, Commissie Besluitvorming Stemmachines (L. Hermans en M. van Twist), april 2007
- Rapport Stemmen met vertrouwen, Adviescommissie inrichting verkiezingsproces, september 2007
- Rapport Elke stem telt, elektronisch stemmen en tellen, inclusief bijlagen, Commissie Van Beek, december 2013
- Reactie Kiesraad op Rapport Elke Stem Telt - Elektronisch stemmen en tellen, Kiesraad, februari 2014
- Brief inzake Elektronisch stemmen en tellen van de minister van BZK aan de Tweede Kamer (33 829), maart 2014
- Kalender voor de verkiezing van de leden van de provinciale staten op woensdag 18 maart 2015, Procura
- Kalender voor de verkiezing van de leden van de categorie ingezetenen van het algemeen bestuur van het waterschap op woensdag 18 maart 2015, Procura
- [www.kiesraad.nl](http://www.kiesraad.nl)
- Kieswet

## Bijlage 6

**Respondenten**

Gesproken is met medewerkers van:

- Kiesraad
- NVVB
- VNG
- Ministerie van BZK

## Bijlage 7

**Gemeentelijke samenwerkingsvormen**



Gemeenten kunnen bij de invulling van de verantwoordelijkheid voor de aanbesteding, het beheer, het onderhoud, de opslag, en het gereedmaken voor gebruik van de stemprinter en het elektronisch tellen van de stemmen gebruik maken van vele publiekrechtelijke en privaatrechtelijke (rechts)vormen. Voor de praktijk zijn met name van belang de publiekrechtelijke samenwerkingsvormen in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr); de wetgever heeft namelijk uitdrukkelijk een voorkeur uitgesproken voor samenwerking langs de publiekrechtelijke weg: art. 160, tweede lid<sup>16</sup>, van de Gemeentewet dat de oprichting en deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor het behartigen van het te dienen openbaar belang. Een gemeenschappelijke regeling is een meezijdige rechtshandeling, een publiekrechtelijke overeenkomst tussen (gemeentelijke) bestuursorganen<sup>17</sup>. De schade die voortvloeit uit het niet nakomen van een gemeenschappelijke regeling staat ter beoordeling van de burgerlijke rechter, net als de beoordeling van een vordering tot nakoming van een gemeenschappelijke regeling<sup>18</sup>.

Samenwerking op basis van de Wgr kan vervolgens ingericht worden langs de dimensies lokaal, regionaal en landelijk. In de Wgr is niet vastgelegd uit hoeveel deelnemende gemeenten een gemeenschappelijke regeling moet bestaan. Ook kan de samenwerking tussen gemeenten vrijwillig worden vormgegeven dan wel dat de centrale overheid samenwerking in een gemeenschappelijke regeling voorschrijft (verplichting tot samenwerking).

*De publiekrechtelijke samenwerkingsvormen op basis van de Wgr*

1. Regeling zonder meer
2. Gemeenschappelijk orgaan
3. Centrumconstructie
4. Gemeenschappelijke regeling met openbaar lichaam
5. De bedrijfsvoeringsorganisatie<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Art. 160, tweede lid, van de gemeentewet: Het college besluit slechts tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, *indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang.*

<sup>17</sup> HR 10 april 1987, NJ 1988, 148; AB 1987, 336; GCN/Nieuwegein I.

<sup>18</sup> HR 10 april 1987, NJ 1988, 148; AB 1987, 336; GCN/Nieuwegein I respectievelijk HR 23 juni 1989, NJ 1991, 673; AB 1989, 551; GCN/Nieuwegein II.

<sup>19</sup> Op 12 augustus 2014 is de wijziging van de Wgr (Wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen in verband met onder andere de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur en de invoering van een bedrijfsvoeringsorganisatie met rechtspersoonlijkheid) gepubliceerd en is inwerkingtreding nog afhankelijk van een nog vast te stellen koninklijk besluit.

## Ad 1. Regeling zonder meer.

Bij samenwerken via 'de regeling zonder meer' gaat het om een overeenkomst op basis van de Wgr, waarbij geen van de overige varianten uit de Wgr is ingesteld. Feitelijk komt deze vorm van samenwerking neer op een enkele afspraak tussen bestuursorganen waarbij een daadwerkelijke organisatievorm niet tot stand komt. Het instellen van een gemeenschappelijk orgaan is alleen aangewezen bij regelingen van zeer eenvoudige aard, waarbij rechtspersoonlijkheid niet is vereist. Voorbeelden: Gemeenschappelijke Regeling Zonder Meer Purmerend, Beemster en Zaanstad.

## Ad 2. Gemeenschappelijk orgaan.

Bij een gemeenschappelijk orgaan gaat het om regelingen van zeer eenvoudige aard, veelal met een enkelvoudige, beperkt omschreven doelstelling, die geen geled bestuur kent. Een gemeenschappelijk orgaan is geen rechtspersoon en kan geen ambtenaren in dienst hebben. Wanneer het gemeenschappelijk orgaan over een ambtelijke dienst moet beschikken, dan dient deze dus te worden ondergebracht bij bijvoorbeeld een van de deelnemers. Ook kan aan het gemeenschappelijk orgaan geen verordenende bevoegdheid worden toegekend. Voorbeeld: Regio Stedendriehoek.

## Ad 3. Centrumconstructie.

Bij een centrumconstructie wordt een centrumgemeente aangewezen die namens één of meerdere andere gemeenten bepaalde bevoegdheden uitoefent. Het gaat daarbij om mandatering van taken en bevoegdheden; niet om overdracht (delegatie). Hierdoor blijven de politieke verantwoordelijkheden geheel bij de afzonderlijke gemeenten liggen. Een centrumconstructie heeft geen eigen rechtspersoonlijkheid.

De zeggenschap over de uitvoering van de samenwerkingstaken blijft bij de deelnemende gemeenten liggen. Zeggenschap over personele zaken heeft echter uitsluitend de centrumgemeente. Een niet-centrumgemeente heeft zodoende niet de mogelijkheid om via de normale ambtelijk-hiërarchische weg (bij) te sturen. Door de sterkere positie bij de centrumgemeente bestaat bij de niet-centrumgemeenten afhankelijkheid van de centrumgemeente.

De centrumgemeente richt voor de uitvoering van de samenwerkingstaken een dienst in (dan wel maakt gebruik van een bestaande dienst) die onder leiding van het bestuur van de centrumgemeente uitvoering geeft aan deze taken in zowel de centrumgemeente als de andere deelnemende gemeenten. De opdrachtrelatie loopt zodoende via de portefeuillehouder van de centrumgemeente. De portefeuillehouder legt zowel over het beleid als de uitvoering ervan verantwoording af aan zijn collega's van de betrokken gemeenten. Indien gewenst kan een onderling beraad voor beleidsafstemming tussen de portefeuillehouders als bepaling in de gemeenschappelijke regeling worden opgenomen.

Voorbeeld: Centrumregeling Inkoop Jeugdzorg Regio Zuid-Limburg.

#### Ad 4. Gemeenschappelijke regeling met openbaar lichaam.

Het belangrijkste kenmerk van de gemeenschappelijke regeling met openbaar lichaam is dat het een zelfstandige rechtspersoon<sup>20</sup> is met bijbehorende eigen bevoegdheden. Daardoor kan de gemeenschappelijke regeling met openbaar lichaam zelfstandig deelnemen aan het rechtsverkeer, wat onder meer betekent dat het openbaar lichaam eigen personeel in dienst kan nemen en zelfstandig rechtshandelingen kan verrichten.

De gemeenschappelijke regeling met openbaar lichaam kent drie organen: een algemeen bestuur (AB), een dagelijks bestuur (DB) en een voorzitter. De samenstelling van het algemeen bestuur is afhankelijk van de bestuursorganen die de gemeenschappelijke regeling treffen. Uit het midden van het algemeen bestuur wordt het dagelijks bestuur van de organisatie en de voorzitter gekozen.

Na oprichting heeft het bestuur alleen nog maar organisatorische bevoegdheden, zoals de bevoegdheid de jaarrekening en begroting vast te stellen of de bevoegdheid als openbaar lichaam privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten. Er kan pas over publiekrechtelijke bevoegdheden worden beschikt, nadat deze expliciet zijn gedelegeerd of gemandateerd door deelnemende gemeenten. Mandaat betekent dat de mandaatgever, bijvoorbeeld het college of de raad, de zeggenschap behoudt, maar de uitvoering van een taak overdraagt aan een ander, bijvoorbeeld aan de gemeenschappelijke regeling. Delegatie betekent dat het bestuursorgaan (college of raad) de zeggenschap over een bepaalde taak overdraagt aan een ander. Afhankelijk van de overgedragen (delegatie) of opgedragen (mandaat) taken en/of bevoegdheden hebben raadsleden en/of portefeuillehouders zitting in het bestuur.

Voorbeeld: Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Zeeland.

#### Ad 5. Onder voorbehoud: de (nieuwe) bedrijfsvoeringsorganisatie.

Op 12 augustus jl. is de wijziging van de Wgr (Wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen in verband met onder andere de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur en de invoering van een bedrijfsvoeringsorganisatie met rechtspersoonlijkheid) gepubliceerd en is inwerkingtreding nog afhankelijk van een nog vast te stellen koninklijk besluit. Inwerkingtreding is voorzien op 1 januari 2015.

Met de wijziging van de Wgr wordt het (o.m.) mogelijk dat bij de regeling waaraan uitsluitend colleges van burgemeesters en wethouders deelnemen, een bedrijfsvoeringsorganisatie wordt ingesteld in het geval de regeling uitsluitend wordt getroffen ter behartiging van de sturing en beheersing van 'beleidsarme' ondersteunende processen en van uitvoeringstaken van de deelnemers (bijvoorbeeld de behartiging van uitvoeringstaken zoals afvalinzameling en groenvoorziening en aangelegenheden op het gebied van bedrijfsvoering, zoals personeel, informatievoorziening, organisatie, financiën, inkoop en huisvesting).

Met een bedrijfsvoeringsorganisatie wordt een nieuwe organisatie met rechtspersoonlijkheid in het leven geroepen.

---

<sup>20</sup> Zonder rechtspersoonlijkheid is het niet mogelijk om deel te nemen aan het rechtsverkeer.

Deze organisatie heeft één bestuur en is niet geschikt voor beleidsinhoudelijke taken. Het is niet mogelijk om vergaande bevoegdheden over te dragen aan het bestuur. Alleen colleges kunnen deelnemen aan deze samenwerking. Deelname door raden of burgemeesters is dus niet mogelijk. Voor de deelnemende colleges is het overigens slechts in beperkte mate mogelijk om bevoegdheden over te dragen. Overdracht van raadsbevoegdheden is niet mogelijk, aangezien de raad niet aan deze samenwerking kan deelnemen. De bestuurlijke drukte is beperkt, omdat er sprake is van een enkelvoudig bestuur.

## *Publiekrechtelijke overeenkomsten*

Voorbeelden van publiekrechtelijke overeenkomsten die niet op de Wgr zijn gebaseerd, zijn onder meer een bevoegdhedenovereenkomst of een (bestuurs)convenant tussen gemeenten. Afhankelijk van de inhoud van dergelijke overeenkomsten kunnen er voor de deelnemende gemeenten rechten en plichten uit volgen. Opgemerkt wordt dat met deze lichte overeenkomsten geen rechten of plichten voor derden in het leven geroepen kunnen worden omdat zij geen partij zijn. Ook ontstaat er geen rechtspersoon door deze overeenkomst die kan deelnemen aan het rechtsverkeer en bijvoorbeeld contracten kan sluiten.

Voorbeelden: Convenant identiteitsfraude, Handhavingsconvenant gemeente met belastingdienst, Convenant Provincie Utrecht Verkeersveiliger.

## *Aanbestedingen*

In de Kieswet en het Kiesbesluit is niets geregeld met betrekking tot het op een bepaalde wijze moeten inkopen van apparatuur of andere zaken door gemeenten. Ten aanzien van de inkoop van bijvoorbeeld stemprinters en stemmentellers, vervoer hiervan en alle overige leveringen of diensten die ingekocht worden door gemeenten om het huidige verkiezingsproces te kunnen uitvoeren, kan het (Europese)aanbestedingsrecht van toepassing zijn.

Het juridische landschap met betrekking tot aanbestedingen wordt beheerst door het Europese recht, waarvan de nationale wet- en regelgeving is afgeleid. De aanbestedingsregelgeving is op Europees niveau georganiseerd om zo alle ondernemingen in de Europese Unie de mogelijkheid te geven om in te schrijven op overheidsopdrachten van aanbestedende diensten, zoals gemeenten. In principe geldt de Europese regelgeving slechts voor overheidsopdrachten met een grensoverschrijdend belang: wanneer een opdracht belangrijk/groot genoeg is om aantrekkelijk te zijn voor buitenlandse ondernemingen. In de richtlijnen worden echter financiële drempels neergelegd, waarboven ervan wordt uitgegaan dat er een grensoverschrijdend belang bestaat en een overheidsopdracht door middel van een Europese aanbestedingsprocedure in de markt moet worden gezet. Voor diensten en leveringen van gemeenten van meer dan € 207.000<sup>21</sup> gelden de procedures in de Europese richtlijnen.

De Europese wetgeving is in Nederland vertaald in de Aanbestedingswet 2012.

---

<sup>21</sup> Deze drempelbedragen worden iedere twee jaar aangepast. De genoemde bedragen zijn vastgesteld voor de periode van 1 januari 2014 tot 1 januari 2016.

In de Aanbestedingswet is al voor een groot deel rekening gehouden met de nieuwe aanbestedingsrichtlijnen. De te verwachten wijzigingen in deze wet naar aanleiding van de nieuwe Europese wetgeving zijn daarom minimaal.

## *In welke gevallen is de aanbestedingswet- en regelgeving van toepassing?*

De nationale aanbestedingswet- en regelgeving zijn van toepassing op alle situaties waar leveringen en diensten worden ingekocht. De aanbestedingswet- en regelgeving zijn ook van toepassing tussen twee overheidsinstanties die van elkaar inkopen. Denk hierbij aan de gemeente dat een samenwerking aangaat met een andere gemeente en daarbij van die gemeente bepaalde dienstverlening afneemt. Ook op deze relatie is de aanbestedingswet- en regelgeving van toepassing, waardoor de gemeente de dienstverlening niet kan afnemen zonder voorafgaande Europese aanbestedingsprocedure. Overigens is de Europese aanbestedingswet- en regelgeving uiteraard pas van toepassing wanneer de drempelbedragen worden overschreden.

## *Op welke entiteiten is de aanbestedingswet- en regelgeving van toepassing?*

Een gemeente is een aanbestedende dienst en dient zich te houden aan de aanbestedingswet- en regelgeving. Naast de 'gewone' overheidsinstanties, zoals het rijk, de waterschappen, provincies en gemeenten, worden ook zogenaamde publiekrechtelijk instellingen aangemerkt als aanbestedende dienst. Een entiteit wordt betiteld als publiekrechtelijke instelling, indien:

1. de entiteit rechtspersoonlijkheid heeft
2. de entiteit is opgericht om te voorzien in behoeften van algemeen belang
3. hetgeen waarin de entiteit voorziet van niet-commerciële of industriële aard is
4. de entiteit onder overheidsinvloed staat (financieel, juridisch of feitelijk).<sup>22</sup>

De term publiekrechtelijke instelling is van belang, omdat het regelmatig voorkomt dat een gemeente een samenwerkingsvorm aangaat met andere (publiek of privaatrechtelijke) entiteiten. Een voor waterschappen belangrijk voorbeeld is een Gemeenschappelijke Regeling (GR: deze heeft rechtspersoonlijkheid, is vaak opgericht om te voorzien in behoeften van algemeen belang en staat altijd onder overheidsinvloed. Kortom: een GR is meestal een publiekrechtelijke instelling en daarmee een aanbestedende dienst. Op dezelfde manier moeten de criteria op nieuwe rechtspersonen worden toegepast. Zijn deze nieuwe rechtspersonen publiekrechtelijke instellingen, dan is ook op deze rechtspersoon de aanbestedingswet- en regelgeving van toepassing.

## *Uitzonderingen op de aanbestedingsplicht*

1. Gids Proportionaliteit

De Aanbestedingswet verklaart de *Gids Proportionaliteit* van toepassing op alle aanbestedingen (onder en boven de Europese drempel). In deze gids zijn voorschriften ontwikkeld, waarvan alleen gemotiveerd van afgeweken mag worden.

---

<sup>22</sup> Zie artikel 1.1 van de Aanbestedingswet 2012.

Het gaat bijvoorbeeld om proportionaliteit in clusteren van opdrachten, het verdelen van opdrachten in percelen, de keuze van de aanbestedingsprocedure, uitsluitingsgronden, etc.

## 2. Verlicht regime voor B-diensten.

In bijlage II-B van de aanbestedingsrichtlijn<sup>23</sup> wordt een lijst met diensten opgesomd, waarvoor niet een volledige aanbestedingsprocedure maar een verkorte procedure mag worden gevolgd. Het gaat dan bijvoorbeeld om inhuur van personeel. Bij dit soort diensten wordt er van uitgegaan dat zij geen grensoverschrijdende werking hebben en daarom niet met een Europese procedure hoeven te worden ingekocht. In de Aanbestedingswet wordt de vereenvoudigde procedure beschreven die in dit geval gevolgd mag worden. De aanbestedende dienst:

- toetst of de inschrijvingen voldoen aan de door de aanbestedende dienst gestelde technische specificaties, eisen en normen
- maakt een proces-verbaal van de opdrachtverlening
- deelt de resultaten van de gunning mee aan de Europese Commissie
- kan een aankondiging van de gegunde opdracht bekend maken.

Heeft een opdracht die wordt gekwalificeerd als een 'B-dienst' een duidelijk grensoverschrijdend belang, dan moet het voornemen tot het plaatsen van deze opdracht ook publiekelijk (Europees) worden aangekondigd. Let op: met inwerkingtreding van de nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijnen komt het verschil tussen A- en B- diensten te vervallen.

## 3. Quasi-inbesteden.

Zoals eerder vermeld is de aanbestedingswet- en regelgeving ook van toepassing op relaties tussen overheden. Overheden kunnen dus niet zonder meer samenwerkingsafspraken maken, indien daar opdrachtovereenkomsten aan zijn verbonden.

Samenwerking tussen aanbestedende diensten wordt door middel van het quasi-inbesteden makkelijker gemaakt, wanneer deze aanbestedende diensten samenwerken in een andere rechtspersoon die door deze aanbestedende diensten wordt aangestuurd. De aanbestedende diensten kunnen opdrachten verstrekken aan deze andere rechtspersoon, zonder aanbestedingsprocedure. Hiervoor moet de 'opdrachtnemende' nieuwe rechtspersoon in ieder geval voldoen aan twee voorwaarden:

1. de overheidsinstellingen oefenen toezicht op de opdrachtnemer uit als op de eigen diensten
2. de opdrachtnemer verricht het merendeel van zijn werkzaamheden ten behoeve van de toezichthoudende aanbestedende diensten.

---

<sup>23</sup> 2004/18/EG

De eerste voorwaarde betekent dat de deelnemers in de nieuwe entiteit gezamenlijk doorslaggevende invloed moeten uitoefenen op de nieuwe entiteit en sluit uit dat op inbesteding een beroep kan worden gedaan als een private partij deelneemt in de andere entiteit (ook wanneer sprake is van een minderheidsdeelneming van de private partij).

Voor de toets of sprake is van toezicht als op eigen diensten moet rekening worden gehouden met alle relevante wet- en regelgeving en omstandigheden. De aanbestedende dienst moet doorslaggevende invloed hebben op zowel de strategische doelstellingen als de belangrijkste beslissingen van de opdrachtnemer. De tweede voorwaarde is bedoeld om te voorkomen dat de andere entiteit zou kunnen concurreren met de markt en daarmee de mededinging zou vervalsen. Daarom mogen de werkzaamheden voor derden die door de nieuwe entiteit worden verricht slechts marginaal zijn; uit de jurisprudentie blijkt dat de grens van toelaatbare werkzaamheden voor derden op circa 10% van de totale omzet ligt. In de nieuwe aanbestedingsrichtlijnen wordt uitgegaan van 20%. Deze uitzondering betekent veel voor gemeenten. Zij maken immers vaak gebruik van rechtspersonen buiten de eigen organisatie, bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling, om bepaalde doelen te verwezenlijken. In een dergelijke samenwerking hoeft het aanbestedingsrecht dus geen belemmering te vormen, mits aan de bovengenoemde criteria wordt voldaan.

#### 4. Uitsluitend recht

Een uitsluitend recht is gedefinieerd in de Aanbestedingswet. Het is een recht dat bij wettelijk voorschrift of bij besluit van een gemeente aan bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling wordt verleend. Voor die gemeenschappelijke regeling wordt dan het recht voorbehouden om binnen een bepaald geografisch gebied een dienst te verrichten of een activiteit uit te oefenen. Een voorbeeld hiervan is een uitsluitend recht dat aan een gemeenschappelijke regeling wordt verleend.

Bij het verlenen van een uitsluitend recht moet aan de volgende criteria worden voldaan:

- a. de opdracht heeft betrekking op dienstverlening (deze uitzondering geldt dus niet voor leveringen of werken)
- b. de opdracht is verleend door een aanbestedende dienst (de gemeente) aan een andere aanbestedende dienst
- c. de aanbestedende dienst (de gemeente) heeft een uitsluitend recht op de gemeenschappelijke regeling gevestigd
- d. de bepalingen waarbij het uitsluitend recht is verleend zijn verenigbaar met het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

#### 5. Publiek-publieke samenwerking.

In de Europese rechtspraak is een mogelijkheid gecreëerd voor samenwerking tussen aanbestedende diensten in het kader van uitvoering van een publieke taak zonder voorafgaande aanbestedingsprocedure. Er wordt bij deze samenwerking geen rechtsvorm voorgeschreven, zodat samenwerking ook louter contractueel vorm kan krijgen.

Een (contractuele) publiek-publieke samenwerking die van de onderlinge aanbestedingsplicht is uitgezonderd, moet aan de volgende cumulatieve eisen voldoen:

- de samenwerking strekt tot uitvoering van een gezamenlijke taak van algemeen belang
- alleen openbare lichamen zijn partij bij de samenwerkingsovereenkomst
- de financiële vergoedingen over en weer tussen de samenwerkende openbare lichamen hebben enkel betrekking op de gemaakte kosten en niet op winst
- geen enkele private marktpartij wordt bevoordeeld door de samenwerking en
- de samenwerking wordt uitsluitend beheerst door overwegingen en eisen die verband houden met het nastreven van doelstellingen van algemeen belang.
- Deze constructie zou bijvoorbeeld van toepassing kunnen zijn op het gezamenlijk uitvoeren van het verkiezingsproces door twee of meerdere gemeenten. Dit is een taak van algemeen belang, alle gemeenten hebben deze taak. De overeenkomst dient dan alleen tussen gemeenten te worden gesloten en financiële vergoedingen mogen alleen kostendekkend zijn. Er mogen geen private partijen worden bevoordeeld door de samenwerking en alleen doelstellingen van algemeen belang mogen de drijfveer zijn voor deze samenwerking, zoals het efficiënter uitvoeren van het verkiezingsproces.

Het aanbestedingsproces ziet er in schemavorm als volgt uit:

