

**PROJECTPLAN  
BASISVOORZIENING INTERNETSTEMMEN**

# **BASISVOORZIENING INTERNETSTEMMEN**

**14 september 2006**

**status** Concept

**versie** 1.0

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
	1.1 Achtergrond	1
	1.2 Aanleiding tot een structurele voorziening	1
	1.3 Plan	2
<b>2</b>	<b>Visie</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Internationale context</b>	<b>5</b>
<b>4</b>	<b>De Basisvoorziening Internetstemmen</b>	<b>7</b>
	4.1 Wat is de Basisvoorziening Internetstemmen?	7
	4.2 Doelgroep	7
	4.3 Groeipad soorten stemmingen en verkiezingen	8
	4.4 Hergebruik is toegestaan	9
	4.5 Relatie tot stemmen in een willekeurig stemlokaal	9
<b>5</b>	<b>Aanpak en Fasering</b>	<b>10</b>
	5.1 Implementatiestrategie	10
	5.2 Doorontwikkeling van bestaande systemen	10
	5.3 Fasering	10
<b>6</b>	<b>Organisatie</b>	<b>13</b>
	6.1 Projectorganisatie	13
	6.2 Uitvoeringsorganisatie Stemdiensten	13
<b>7</b>	<b>Kosten en Financiering</b>	<b>15</b>
	7.1 Investerings en projectkosten	15
	7.2 Exploitatiekosten	15
	7.3 Financiering	17
<b>8</b>	<b>Projectrisico's</b>	<b>18</b>

# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond

Een goed functionerend bestuur en versterking van de representatieve democratie op basis van evenredige vertegenwoordiging zijn belangrijke doelen voor het kabinet. De modernisering van het stemproces, onder meer door de inzet van ICT maakt daar onderdeel van uit. In dat kader heeft het kabinet het voornemen om het stemproces minder plaatsafhankelijk te maken. Het project Kiezen op Afstand (KOA) is door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opgezet om daar uitvoering aan te geven. Een wettelijke basis, de Experimentenwet Kiezen Op Afstand, is gecreëerd om experimenten te kunnen uitvoeren bij de verkiezingen voor Gemeenteraden, Provinciale Staten, de Tweede Kamer en het Europees Parlement.

Het KOA-project voert experimenten uit gericht op twee doelgroepen:

- a) de kiezers die vanuit het buitenland mogen stemmen;
- b) de kiezers in Nederland.

Voor beide doelgroepen zijn meerdere experimenten uitgevoerd. Voor kiezers uit het buitenland is er bij de verkiezingen van het Europees Parlement in juni 2004 een experiment gehouden met internet- en telefoonstemmen. Voor de aanstaande Tweede Kamer verkiezingen in november 2006 zal er opnieuw een experiment met internetstemmen worden gehouden. Telefoonstemmen wordt bij die verkiezing niet meer ingezet; uit het experiment in 2004 bleek dat slechts 10% daar van gebruik maakte.

Voor de kiezers in Nederland zijn er meerdere experimenten gehouden met Stemmen in een Willekeurig Stemlokaal (SWS):

- in 4 gemeenten bij de verkiezingen van het Europees Parlement in juni 2004
- bij de herindelingsverkiezingen van de gemeenten Bathmen en Deventer in november 2004
- bij 239 gemeenten tijdens de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2006
- bij de aanstaande Tweede Kamerverkiezingen in november 2006

Ook in andere bestuurslagen is geëxperimenteerd met verkiezingen via internet, zo hebben de Waterschappen Rijnland en den Dommel in 2004 een grootschalig (meer dan 1 miljoen kiesgerechtigden) experiment gehouden met internetstemmen. Uit het woord experiment mag overigens niet de conclusie getrokken worden dat hier sprake is van een verkiezing waarbij de uitslag niet meetelt, in alle gevallen betrof het officiële verkiezingen.

Nederland loopt daarmee voorop in de wereld, zij was de eerste die op een dergelijke schaal deelname aan officiële verkiezingen via het internet mogelijk maakt. Dat Nederland voorop loopt is ook in het buitenland niet onopgemerkt gebleven, gelet op de grote aandacht van buitenlandse overheden en onderzoekers.

## 1.2 Aanleiding tot een structurele voorziening

De tot nu toe gehouden experimenten zijn alle positief geëvalueerd, zowel door kiezers als de organiserende instantie. Een logisch gevolg is dan ook dat de behoefte is ontstaan om de

leerevaringen van de experimenten voort te zetten in een structurele voorziening, de basisvoorziening Internetstemmen.

De experimenten hebben ook geleerd dat dit niet vanzelf gaat. Keer op keer hebben de experimenten een zware wissel getrokken op de organiserende instantie. Bij zowel BZK als de Waterschappen zijn projectorganisaties opgetuigt die voor de uitvoering van het experiment verantwoordelijk waren. Voor het experiment bij de Tweede Kamerverkiezingen in november 2006 trekken beide partijen samen op.

Ondanks dat van vorige experimenten geleerd kan worden blijkt dat er bij elk experiment vele (nieuwe) vraagstukken beantwoord moet worden, op zowel juridisch, organisatorisch als technisch vlak. Dit vraagt om specifieke expertise, die vooralsnog niet breed voor handen is.

Voorgesteld wordt derhalve om internetstemmen als *basisvoorziening* in het stelsel van de elektronische overheid te realiseren, zodat andere organisaties met een soortgelijke behoefte het wiel niet zelf hoeven uit te vinden. Het realiseren binnen de architectuur van de elektronische overheid heeft verder als voordeel dat het gebruik kan maken van bestaande bouwstenen (zoals DigiD en de eNIK).

### 1.3 Plan

Dit plan beschrijft de aanpak en activiteiten die ondernomen worden om de basisvoorziening internetstemmen te realiseren. Voor de oprichting van de basisvoorziening internetstemmen wordt per 1 januari 2007 een projectorganisatie opgericht en ondergebracht bij de ICTU. Deze projectorganisatie zal na 2 jaar worden opgeheven en overgaan in de uitvoeringsorganisatie Stemdiensten (werktitel). De uitvoeringsorganisatie wordt verantwoordelijk voor de levering van de dienst in continuïteit.

## 2 Visie

### **Visie op stemmen anno 2016**

*Elke kiesgerechtigde burger kan bij een verkiezing een stem uitbrengen, ongeacht waar hij (of zij) zich op dat moment bevindt en ongeacht welke technologie hij tot zijn beschikking heeft. De burger weet zeker dat aan alle democratische waarborgen (zoals stemgeheim, controleerbaarheid, betrouwbaarheid, toegankelijkheid, integriteit en transparantie) is voldaan. Hij beschikt over de benodigde informatie om een stem te kunnen uitbrengen en ziet wat er met zijn stem gebeurt. Bovendien hoeft hij zich voor het uitbrengen van zijn stem niet meer dan minimale inspanningen te getroosten. Hij heeft vertrouwen in de wijze waarop hij zijn stem uitbrengt en weet zich gehoord..*

Vanuit de samenleving groeit de behoefte aan nieuwe vormen van burgerparticipatie. Het traditionele concept van de passieve burger die met een periodieke stem een mandaat verleent, maakt langzaam plaats voor een laagdrempelig systeem dat minder afhankelijk is van formele kiesmomenten. Er wordt vaker meebeslist, in veel gevallen themagericht. Referendums zijn hiervan een voorbeeld. Dit heeft een ingrijpende invloed op de relatie tussen burger en overheid. Met de sterke inzet van de Nederlandse overheid op e-overheid, zowel nu als in het verleden, wordt hier effectief op ingespeeld.

Vanuit technologisch perspectief komt de beschreven toekomst snel dichterbij. De technieken voor beveiliging en authenticatie zijn sterk verbeterd en communicatietechnologieën als internet, mobiele telefonie en SMS berichtenverkeer zijn zeer wijd verspreid. Daarnaast vervloeien de grenzen tussen traditioneel gescheiden toepassingen en communicatienetwerkengroeiën (convergentie). Intellectueel eigendom van de benodigde software kan vanwege het maatschappelijke belang alleen liggen bij de Staat of bij iedereen (open source). Het concept van 'open source' wordt inmiddels wereldwijd omarmd. Wetenschappers en journalisten kunnen als het ware in de programmatuur meekijken. Achterdocht kan worden gepareerd.

Vanuit organisatorisch en inhoudelijk perspectief hebben wij te maken met iets dat geheel nieuw is en waarbij Nederland als koploper kan worden beschouwd. Uiteraard kunnen wij bovenstaande situatie alleen gefaseerd bereiken. BZK heeft ervoor gekozen als volgende stap een organisatie op te zetten om overheidsinstellingen te ondersteunen bij de productie van internetverkiezingen: de basisvoorziening internetstemmen (BI). In eerste instantie richt de basisdienst zich op internetstemmen. De ontwikkelingen zullen later echter vragen om een media-onafhankelijke stemdienst. Begonnen zal worden met doelgroepbenadering (bijvoorbeeld kiezers die tijdelijk in het buitenland verkeren) en met decentrale verkiezingen met geringe gevoeligheid.

**Visie op een basisvoorziening internetstemmen** *Op korte termijn (binnen 2 jaar) bestaat er één basisvoorziening internetstemmen. De basisdienst is een separate organisatie die diensten verleent aan overheidsinstellingen die daar behoefte aan hebben. De BI is self supporting, maar wordt gecontroleerd door een onafhankelijke partij. Vanwege het grote belang van de democratische waarborgen kan deze dienst niet aan derden, commerciële partijen, worden overgelaten.*

Een overheidsinstelling met een verkiezingsbehoefte kan naar keuze diensten afnemen van de BI. Zo kan een gemeente er bijvoorbeeld voor kiezen alle aandacht te richten op de inhoud en lokale aspecten van gemeenteraadsverkiezingen. De overige werkzaamheden rond de stemming kunnen worden uitbesteed aan de BI. Deze organiseert dan de internetverkiezing, beschikt over actuele juridische kennis (Kieswet), helpt bij het samenstellen en invoeren van kieslijsten, adviseert bij het vaststellen van het vereiste niveau van betrouwbaarheid, richt een call center in voor vragen van burgers, stelt de infrastructuur ter beschikking (tijdens life-fase), verwerkt de stemmen en verzorgt de rapportage naar de gemeente en de media. De BI ontwikkelt en onderhoudt de benodigde software en stelt deze (in tweede instantie) volgens het principe van 'open source' ter beschikking van het collectief. Dit werkt vertrouwenwekkend door transparantie en stimuleert verdere ontwikkeling door derden. Met relatief weinig inspanningen kunnen overheidsinstellingen kwalitatief hoogwaardige verkiezingen houden.

### 3 Internationale context

Zoals in de inleiding reeds gememoreerd loopt Nederland voorop in het daadwerkelijk toepassen van internetstemmen bij officiële verkiezingen. Uit onderzoeken die internationaal worden gepubliceerd<sup>1</sup>, maar ook uit eigen onderzoek<sup>2</sup> komt naar voren dat vele landen proeven, pilots of experimenten houden of voornemens daartoe hebben. Daarnaast wordt al geruime tijd onderzoek gedaan door wetenschappers en in opdracht van verschillende overheden.

Op 30 september 2004 heeft het Comité van ministers van de Raad van Europa een aanbeveling aangenomen over de wijze waarop lidstaten elektronisch stemmen vorm zouden moeten geven. De aanbeveling bestrijkt zowel het elektronisch stemmen in een stemlokaal met stemmachines als nieuwe vormen van elektronisch stemmen op afstand met behulp van Internet of telefonie.

De Nederlandse overheid heeft op basis van haar eerdere praktijkervaringen met Kiezen op Afstand een sturende rol kunnen vervullen in deze internationale ontwikkelingen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft actief geparticipeerd in de totstandkoming van de aanbeveling van de Raad van Europa. Het beleid van Nederland op het gebied van ICT en de ervaringen met het project Kiezen op Afstand zijn ingebracht en zijn herkenbaar in de aanbeveling verwerkt. In het bijzonder betreft dit:

- het nastreven van het gebruik van open standaarden met het oog op de interoperabiliteit van de technische componenten van verkiezingssystemen. Daarbij gaat het bij verkiezingssystemen met name om een variant van de standaard XML;
- het nastreven van transparantie van de technische voorzieningen door evaluatie en/of certificatie voorafgaand aan het gebruik en auditing tijdens het gebruik. Op dit punt stelt de annex bij de aanbeveling dat openbaarheid van de broncode van de programmatuur of het beschikbaarstellen van de programmatuur als "open source" middelen kunnen zijn om vorm te geven aan de transparantie/evaluatie van elektronische stelsystemen.
- het belang van het uitvoeren van risico-analyses teneinde systematisch te verzekeren dat de juiste beveiligingsmaatregelen worden genomen.

Het is van belang om te onderkennen dat de ontwikkelingen op het gebied van elektronisch stemmen op afstand tot nu toe sterk nationaal bepaald werden. Er zijn nog geen kant-en-klare, uitontwikkelde stemdiensten of stelsystemen die zich veelvuldig in de praktijk hebben bewezen. Ook de in Nederland gebruikte stemdiensten bij de verkiezingen voor de leden van het Europese Parlement en de Waterschapsverkiezingen zijn ontwikkeld naar de specifieke vereisten die volgen uit het kiesstelsel, uit de wet- en regelgeving, uit het beschikbare budget en uit de stand der techniek van dat moment.

De stap die de Raad van Europa heeft gezet naar één set van generieke eisen is de eerste stap op weg naar gestandaardiseerde stemdiensten die geschikt zijn voor toepassing in verschillende landen met verschillende kiesstelsels<sup>3</sup>, talen, organisatorische behoeften etc. De standaardisatie

---

<sup>1</sup> Zie onder meer <http://www.e-voting.cc/>

<sup>2</sup> Zie onder meer <http://www.minbzk.nl/contents/pages/10428/041110bijlagebuitenlandrapportage.pdf>

<sup>3</sup> In Nederland is het kiesstelsel gebaseerd op het principe van Lijst evenredige vertegenwoordiging. Dit betekent dat het aandeel van de stemmen van een partij bij nationale verkiezingen ook het aandeel is in de zetels die een



organisatie OASIS heeft met haar EML een andere bouwsteen aangedragen die bijdraagt aan internationale standaardisatie.

Voor de komende jaren zal dientengevolge de internationale dimensie in de ontwikkeling van stemdiensten naar verwachting sterk toenemen. Nieuwe ontwikkelingen en inzichten op het gebied van internettechnologie, software en encryptie beperken zich niet tot Nederland maar zullen ook (en misschien wel vooral) in andere landen of in internationale samenwerkingsverbanden plaatsvinden. Deze ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld homomorphic encryptie<sup>4</sup>, maken nieuwe varianten en diensten mogelijk die nog beter tegemoet komen aan de eisen die aan een stemdienst worden gesteld.

Tegelijkertijd zal de nationale dimensie onverkort aanwezig blijven. Het kiesrecht en de organisatie van de verkiezing blijft een nationale zaak, waarbij nationale eisen en voorkeuren een dominante factor blijven. Ook een internationale verkiezing als die van de leden van het Europees Parlement zal in veel facetten een nationale aangelegenheid blijven.

Voor de Nederlandse overheid vertaald dit spanningsveld tussen snel voortschrijdende internationale ontwikkelingen en de nationale eisen zich in de eis dat de basisvoorziening Internetstemmen een *flexibele open architectuur* moet hebben. De open architectuur dient het mogelijk te maken om op termijn bepaalde onderdelen van de voorziening te vervangen door andere. Het gaat hierbij niet alleen om technische onderdelen, maar ook om organisatorische onderdelen.

Een voorbeeld ter illustratie: de authenticatie van de kiezer vond bij de stemdienst die in 2004 bij de Europese parlamentsverkiezing werd gebruikt plaats middels een zelf, specifiek voor deze stemdienst, ontwikkelde systematiek van twee codes; een toegangscode en een stemcode. De generieke authenticatiedienst DigiD was toen nog niet beschikbaar. Voorzienbaar is dat voor een nieuwe stemdienst DigiD de authenticatievoorziening zal vormen.

---

partij krijgt. Andere stelsels zijn bijvoorbeeld Meerheidsstelsels met twee ronden of First Past the Post systeem. Zie [www.idea.int](http://www.idea.int) voor meer informatie over verschillen tussen kiesstelsels.

<sup>4</sup> Homomorphic encryptie is een cryptografische technologie die het mogelijk maakt dat het stembureau in staat is door de kiezer versleutelde stemmen te tellen zonder die stem te hoeven ontsleutelen.

## 4 De Basisvoorziening Internetstemmen

### 4.1 Wat is de Basisvoorziening Internetstemmen?

De Basisvoorziening Internetstemmen bestaat uit een complete set van diensten op het gebied van internetverkiezingen en is beschikbaar voor elke organisatie binnen de publieke sector die een verkiezing, referendum, participatief onderzoek of peiling wil houden. Deze diensten worden geleverd door de organisatie Stemdiensten.

De afnemer van de dienst (diegene die de stemming / verkiezing organiseert) blijft zelfstandig verantwoordelijk voor de organisatie van de verkiezing en voor de daarbij ingezette middelen. Stemdiensten legt volledige verantwoording af over de wijze waarop de dienst wordt geleverd en biedt volledige transparantie en controleerbaarheid aan zowel de kiezers, de kandidaten, de afnemende organisatie en aan het publiek.

De diensten zijn, waar mogelijk, dusdanig opgezet dat de afnemer handelingen zelfstandig kan verrichten, zoals het inlezen van kiezersregisters, kandidaat-gegevens / onderwerp van stemming, het openen en sluiten van de stemming, stemopneming. Echter, in haar opzet is de basisvoorziening dusdanig gecompartmenteerd dat, indien gewenst of vereist, deze handelingen ook door verschillende organisaties of personen kunnen worden uitgevoerd.

De Basisvoorziening Internetstemmen biedt, zoals nu voorzien, haar dienstverlening aan op twee niveaus van betrouwbaarheid:

**basisniveau** voor intranetverkiezingen of peilingen

**hoogniveau** voor verkiezingen conform wet- en regelgeving (zoals TK verkiezingen).

De Basisvoorziening Internetstemmen is geschikt om meerdere verkiezingen gelijktijdig uit te voeren.

In eerste instantie is de Basisvoorziening Internetstemmen alleen gericht op Internetstemmen. Andere media zoals telefoon of SMS kunnen, indien daar behoefte aan ontstaat, worden toegevoegd.

De Basisvoorziening Internetstemmen is in principe geschikt om naast en in samenwerking met bestaande vormen van stemmen gebruikt te worden. Dit betekent mogelijkerwijs wel dat er aanpassingen aan andere vormen van stemmen (zoals briefstemmen) moeten plaatsvinden om er voor te zorgen dat de uniciteit van de stem gewaarborgd blijft.

De Basisvoorziening Internetstemmen sluit als bouwsteen van de elektronische overheid aan op de andere bouwstenen zoals DigiD, NORA, OSS en OS, BSN en de eNIK en maakt hier zoveel mogelijk gebruik van.

### 4.2 Doelgroep

De basisvoorziening Internetstemmen is van en voor de publieke sector. De dienst zal niet worden aangeboden aan ondernemingen of particulieren.

### 4.3 Groeipad soorten stemmingen en verkiezingen

De Basisvoorziening Internetstemmen ondersteunt op termijn verschillende soorten stemmingen en verkiezingen. Gestart wordt met het aanbieden van een internetstemdienst waarmee stemmingen kunnen worden gehouden waar een basisniveau van betrouwbaarheidseisen voor geldt, zoals een participatief onderzoek. Een basisniveau mag niet worden geïnterpreteerd als een dienst die niet betrouwbaar is. Wel is het denkbaar dat er eenvoudiger authenticatiemechanismen worden gebruikt, dat er geen 24 uren toezicht is door een onafhankelijk stembureau etc.

Tegelijkertijd of kort daarna zal, in samenwerking met de Waterschappen, de basisvoorziening internetstemmen ook geschikt gemaakt worden de Waterschapsverkiezingen in 2008.

Afhankelijk van de politieke besluitvorming over definitieve invoering van internetstemmen bij verkiezingen volgens de Kieswet, zal dit worden uitgebreid met verkiezingen en referenda waar de hoogste betrouwbaarheidseisen voor gelden.

Voor de basisvoorziening worden drie soorten van stemmingen / verkiezingen onderscheiden:

#### Niet formele verkiezingen

- Allerlei vormen van participatief onderzoek (burgerparticipatie in beleidsontwikkeling, peilingen, etc.)
- Verkiezingen van functionarissen / personen en overige ledenraadplegingen binnen politieke partijen;

#### Formele verkiezingen met wettelijke basis, buiten Kieswet

- Ondernemingsraadverkiezingen binnen overheid (jaarlijks, geregeld in Wet op de Ondernemingsraden)
- Waterschapsverkiezingen (1 x per 4 jaar, geregeld in AmvB van Waterschapswet)
- Deelgemeenteraadsverkiezingen (incidenteel)
- Niet bindende Referenda (georganiseerd door gemeenten, provincies)
- evt nieuwe tijdelijke referenda (zoals TRW 2001-2004)

#### Formele verkiezingen volgens Kieswet

- Tweede Kamer (1 x per 4 jr)
- Provinciale Staten (1 x per 4 jr)
- Europees Parlement (1 x per 5 jr)
- Gemeenteraadsverkiezingen (1 x per 4 jr)
- Herindelingsverkiezingen van gemeenten (incidenteel)

#### Buiten scope

Het is niet voorzien dat de Basisvoorziening Internetstemmen stemmingen in Eerste en Tweede Kamer gaat ondersteunen. Deze stemmingen vinden traditioneel in de plenaire zaal plaats en de verwachting is derhalve dat er weinig behoefte zal zijn aan het opstand stemmen door Kamerleden.

#### **4.4 Hergebruik is toegestaan**

Een belangrijk uitgangspunt van de basisvoorziening internetstemmen is dat alles wat in het kader van de basisvoorziening internetstemmen aan kennis en software wordt ontwikkeld openbaar zal zijn. Hergebruik en/of doorontwikkeling door derden is toegestaan en zal worden aangemoedigd, mits de vervolgens ontwikkelde kennis, inzichten, concepten en evt. software beschikbaar blijven voor het publieke domein.

Alle in opdracht van de basisvoorziening ontwikkelde software zal in een open source licentie beschikbaar worden gesteld.

#### **4.5 Relatie tot stemmen in een willekeurig stemlokaal**

In het kader van het project Kiezen op Afstand worden experimenten gehouden met stemmen in een willekeurig stemlokaal. De kiezer kan binnen de eigen gemeente naar een willekeurig stemlokaal gaan om zijn stem uit te brengen. Idealiter zou de kiezer naar een willekeurig stemlokaal ergens in Nederland kunnen gaan. Het is de verwachting dat zo meer mensen in staat zijn om hun stem uit te brengen.

De beperking van de gemeentegrens is gelegen in de (on)mogelijkheden van de huidige stemmachines om meerdere kandidatenlijsten te tonen. Immers een kiezer uit Delft die in Groningen is mag alleen op de kandidatenlijst die behoort bij zijn eigen Kieskring zijn stem uitbrengen. Ook bij verkiezingen voor de Tweede Kamer zijn er 19 kieskringen, waarbij er verschillen kunnen zijn in de partijen en kandidaten waarop gestemd kan worden. Een aanpassing van de huidige stemmachines is gelet op de fysieke eigenschappen van de stemmachines niet mogelijk.

Onderzocht zal worden of voor deze problematiek een oplossing kan worden gevonden door in de stembureaus een internet-PC / zuil neer te zetten via welke toegang kan worden gekregen tot de basisvoorziening internetstemmen. Het tonen van meerdere kandidatenlijsten, afhankelijk van de kieskring van de kiezer, is hiermee goed mogelijk. Een aandachtspunt, zoals ook in 2002 in het project Kiezen op Afstand aan het licht kwam, is dat de traditionele stembureaus over het algemeen geen goed geoutilleerde computerruimtes zijn met netwerkverbindingen, voorzieningen in geval van stroomuitval etc.

## 5 Aanpak en Fasering

### 5.1 Implementatiestrategie

De ervaringen uit de Kiezen op Afstand en Waterschapsexperimenten leren dat de doorlooptijd van de voorbereiding van formele verkiezingen lang is. Dit komt enerzijds door het innovatieve karakter van de projecten waardoor vrijwel alles, van procesinrichting, organisatie tot programmatuur nog bedacht en beproefd moet worden. Anderzijds geldt dat, doordat de stemdienst in deze projecten aan de hoogste betrouwbaarheidsnormen moet voldoen, wordt veel energie gestoken in onderzoek, testen en het analyseren en voorkomen van risico's.

Voor de totstandkoming van de Basisvoorziening Internetstemmen wordt daarom de strategie gehanteerd om te starten met het leveren van stemdiensten tegen een basisniveau van betrouwbaarheid. Deze zijn eenvoudiger te realiseren en leiden derhalve tot een versnelling van succes voor de Basisvoorziening. Daarnaast zal voor een inzet bij formele verkiezingen ook eerst politieke besluitvorming en wet- en regelgeving moeten plaatsvinden. De implementatiestrategie is er opgericht om in de tijd daarvan minder afhankelijk te zijn.

De gedachte is verder dat door te starten met diensten tegen een basisniveau van betrouwbaarheid de publieke acceptatie van deze vorm van stemmen gemakkelijker zal verlopen.

### 5.2 Doorontwikkeling van bestaande systemen

Uitgangspunt bij de ontwikkeling van de basisvoorziening is dat zoveel mogelijk gebruik gemaakt wordt van reeds bestaande voorzieningen, mits uiteraard geschikt. De stemdienst voor de basisvoorziening Internetstemmen wordt gebaseerd op de RIES stemdienst. Deze stemdienst, die is ontwikkeld in opdracht van het Hoogheemraadschap van Rijnland, heeft in april 2004 de United Nations Public Service Award gekregen in de categorie 'Improving transparency, accountability and responsiveness in the Public Sector'. Met deze stemdienst wordt ook het experiment Internetstemmen bij de Tweede Kamerverkiezingen in 2006 gehouden.

Ook wordt gebruik gemaakt van de ontwikkelde methode voor elektronische registratie van kiezers en elektronische verzending van stembescheiden. Deze methode is ontwikkeld met financiële steun van het NAP voor het project Digitaliseren stemproces voor kiezers uit het buitenland.

In de projectfase wordt onderzocht op welke wijze de RIES stemdienst (in brede zin, dus met inbegrip van organisatie, processen en procedures) aangepast moet worden voor publieke toepassing. Met name de ondersteuning van meerdere soorten stemmingen en verkiezingen, de implementatie van een 'self-service' concept, de flexibilisering van de user-interface (zodat stemmingen / verkiezingen in eigen huisstijl en met eigen teksten etc. kunnen worden gehouden) en de ondersteuning van verschillende niveaus van beveiligingsmaatregelen vergen om een doorontwikkeling van de bestaande stemdienst.

### 5.3 Fasering

In de totstandkoming van de basisvoorziening internetstemmen wordt een drietal fasen onderkend:

1. Fase 1: Ontwerp en Ontwikkeling (project)

2. Fase 2: Experimenten (project)
3. Fase 3: Beheer (uitvoering)

### 5.3.1 Fase 1 Ontwerp en Ontwikkeling

Bij aanvang van het project wordt gestart met de oprichting en invulling van de projectorganisatie en de werving van de projectmanager en projectmedewerkers. Eén van de eerste activiteiten van de projectmanager is het opstellen van een gedetailleerd projectplan, inclusief een gedetailleerde kostenbegroting. In de voorbereiding van het project worden vanuit BZK samenwerkingsrelaties gesmeed met andere organisaties, zoals het Hoogheemraadschap van Rijnland en het Waterschapshuis.

Na aanvang van het project zal gestart worden met het opstellen van een architectuur van de basisvoorziening. In het ontwerp van de architectuur wordt zowel de organisatie-, proces- en technische inrichting meegenomen. Hiertoe zal onder meer een inventarisatie gemaakt worden van de verschillen tussen soorten stemmingen en verkiezingen. Ook zal een afhankelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyse worden uitgevoerd om de gewenste beveiligingsmaatregelen te identificeren. In het ontwerptraject wordt ook bepaald van welke andere componenten uit de elektronische overheid gebruik gemaakt zal worden.

De architectuur zal worden geconcretiseerd in ontwerpdocumenten, die zowel procesinrichting, functionaliteit, beveiliging, infrastructuur en beheer van de stemdienst beschrijven. Op basis van de ontwerpen, die in een nog nader uit te werken proces met deskundigen getoetst zullen worden, wordt gestart met de bouw van de basisvoorziening.

In een parallel traject wordt, buiten de scope van het project, vanuit het ministerie van BZK de beleidsbeslissing en vervolgens wet- en regelgeving voorbereid over definitieve invoering van internetstemmen bij formele verkiezingen volgens de Kieswet. Dit zal mede het ontwerp van de stemdienst bepalen.

De eerste fase loopt van 1 januari 2007 tot 1 juli 2008.

### 5.3.2 Fase 2: Testen en Experimenten

De in de eerste fase ontwikkelde stemdienst zal in diverse testen en experimenten worden beproefd. Na het afronden van de testen en daarmee de acceptatie van de stemdienst wordt de stemdienst in de praktijk getest in 3 experimenten. Een van deze experimenten zal de gezamenlijke waterschapsverkiezingen in oktober 2008 zijn. Deze verkiezing is een ware beproeving voor de stemdienst, aangezien dan alle Nederlanders die kiesgerechtigd zijn voor de waterschapsverkiezingen hun stem via internet kunnen uitbrengen. Dit zijn naar schatting 11 miljoen personen. Naast dit experiment zullen ook twee, nog nader te bepalen, kleinere experimenten worden gehouden bij OR-verkiezingen en andersoortige stemmingen.

Naar verwachting zal als gevolg van nieuwe inzichten naar aanleiding van deze experimenten, maar ook als gevolg van internationale ontwikkelingen, de stemdienst doorontwikkeld worden.

### 5.3.3 Fase 3: Beheer

In de derde fase wordt de uitvoeringsorganisatie opgericht. De uitvoeringsorganisatie Stemdiensten is verantwoordelijk voor de instandhouding en doorontwikkeling van de basisvoorziening internetstemmen en voor de levering van de dienst.

Deze fase kenmerkt zich onder meer door de focus op de inrichting van beheer en leveringsprocessen. De uitvoeringsorganisatie zal uiteindelijk op efficiënte doch kwalitatief hoogwaardige wijze in staat moeten zijn om vele stemmingen en verkiezingen per jaar te leveren. Hiertoe wordt de projectorganisatie omgebouwd naar een uitvoeringsorganisatie.

## 6 Organisatie

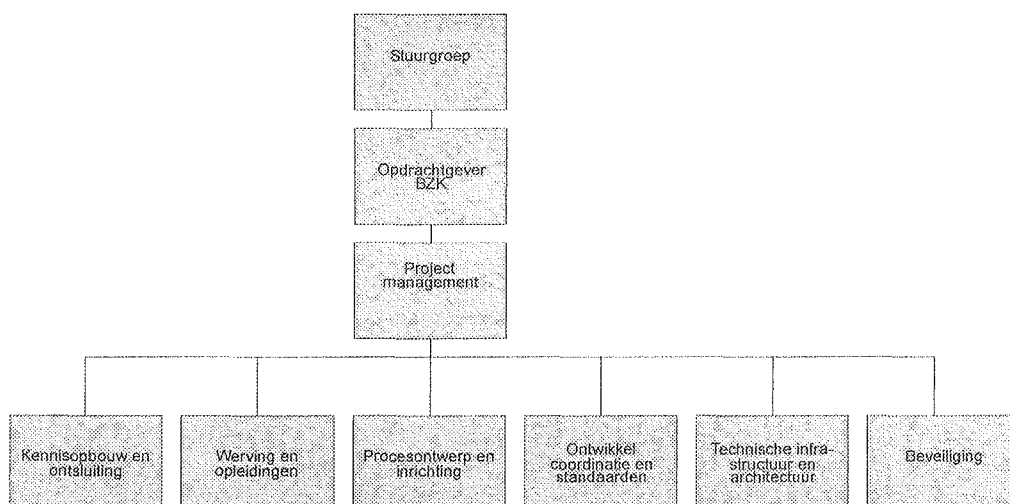
Om de basisvoorziening te realiseren wordt in eerste instantie een projectorganisatie opgericht. De projectorganisatie is verantwoordelijk voor het ontwerpen en realiseren van de eerste basisvoorziening. Daarnaast is de projectorganisatie verantwoordelijk om (met ingang van 2009) de uitvoeringsorganisatie te starten, welke de internetstemdienst in continuïteit gaat leveren.

### 6.1 Projectorganisatie

Primaire taak van de projectorganisatie is, zoals gezegd, het opzetten en operationeel maken van de basisvoorziening internetstemmen. Hiertoe wordt gebruik gemaakt van alle ervaringen die zijn opgedaan in het project Kiezen op Afstand en in de internetverkiezingen die door het Hoogheemraadschap van Rijnland en het waterschap den Dommel.

Secundair zal vanuit de projectorganisatie de uitvoeringsorganisatie Stemdiensten worden opgezet. De projectmanager fungeert hiertoe tevens als kwartiermaker

De projectorganisatie wordt als programma bij de stichting ICTU ondergebracht.



De projectorganisatie heeft een omvang van naar schatting 10 FTE in vaste (tijdelijke) dienst. Daarnaast zal de projectorganisatie specifieke expertise verwerven door externe inhuur. Ook eenmalige werkzaamheden

### 6.2 Uitvoeringsorganisatie Stemdiensten

De uitvoeringsorganisatie Stemdiensten is verantwoordelijk voor de instandhouding en doorontwikkeling van de basisvoorziening internetstemmen en voor de levering van de dienst aan publieke organisaties.

De uitvoeringsorganisatie is dusdanig ingericht dat de afnemende organisatie zich, indien gewenst, volledig kan concentreren op de beleidsmatige en inhoudelijke kanten van de stemming / verkiezing en technische, logistieke en uitvoeringskwesties kan overlaten aan *Stemdiensten*.

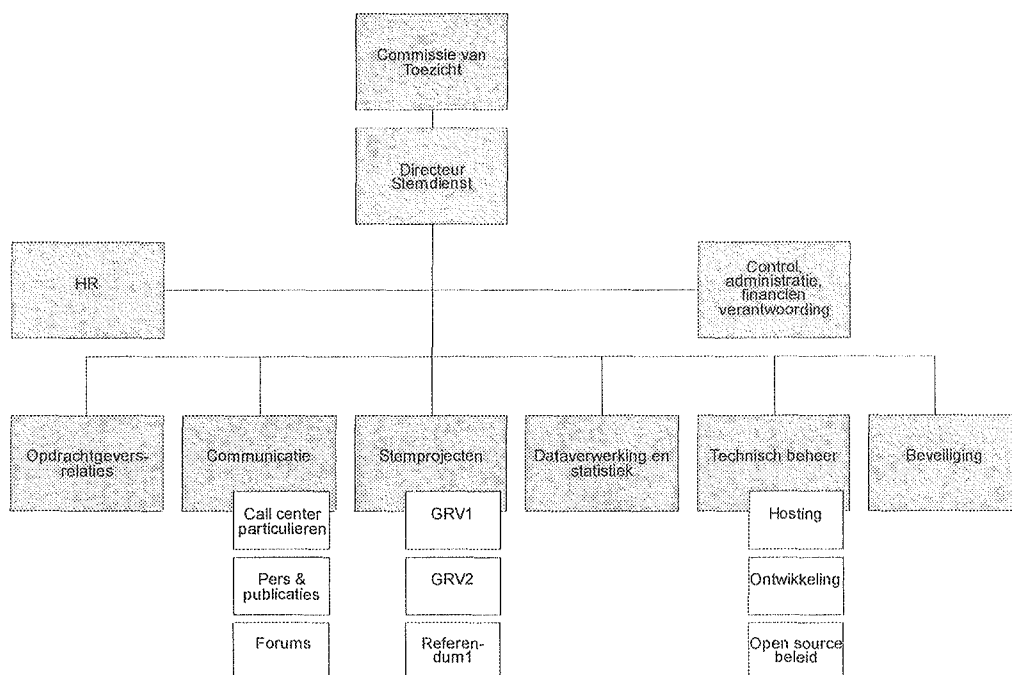


De taken van de uitvoeringsorganisatie zijn:

- Ondersteunen van afnemende organisaties bij de uitvoering van stemmingen en verkiezingen.
- Uitvoeren van operationele handelingen tijdens verkiezingen, zoals generatie van authenticatiemiddelen, inlezen van kiezersregisters, etc.
- Strategisch, tactisch en operationeel beheer en beveiliging van de basisvoorziening internetstemmen.
- Afleggen van publieke verantwoording over uitvoering.
- Het volgen van internationale en technische ontwikkelingen op zowel juridisch, organisatorisch als politiek terrein.
- Het verbeteren en aanpassen van de dienst.

#### *Eerste schets van uitvoeringsorganisatie*

In dit projectplan is een eerste schets opgenomen van de inrichting van de uitvoeringsorganisatie:



Afhankelijk van het uiteindelijke ontwerp van de organisatie, zal de uitvoeringsorganisatie naar schatting tussen de 10 en 20 FTE groot zijn. De organisatie kent voor een aantal onderdelen die direct met de logistiek en uitvoering van een verkiezing te maken hebben een sterk flexibel karakter. Daarnaast zal in de loop der tijd ook specifieke taken uitbesteed worden aan marktpartijen.

## 7 Kosten en Financiering

De kosten voor de basisvoorziening internetstemmen vallen uiteen in eenmalige investeringen in de ontwikkeling van de stemdienst en de projectorganisatie en in jaarlijkse exploitatiekosten van de uitvoeringsorganisatie Stemdiensten.

### 7.1 Investerings en projectkosten

#### Investerings

Basisvoorzieningen internetstemmen	Totaal	2007	2008
Ontwerp en architectuur	€ 1.500.000	€ 1.000.000	€ 500.000
Programmatuur	€ 1.000.000	€ 1.000.000	
Infrastructurele voorzieningen	€ 800.000	€ 800.000	
Testwerkzaamheden	€ 400.000	€ 200.000	€ 200.000
Documentatie	€ 250.000	€ 100.000	€ 150.000
onvoorzien	€ 200.000		€ 200.000
<b>totaal</b>	<b>€ 4.150.000</b>	<b>€ 3.100.000</b>	<b>€ 1.050.000</b>

Programmamanagement (2 jaar)	Totaal	2007	2008
Programmamanager	€ 300.000	€ 150.000	€ 150.000
Programmasecretariaat	€ 120.000	€ 60.000	€ 60.000
Kennisopbouw en ontsluiting	€ 300.000	€ 150.000	€ 150.000
Opleidingen	€ 80.000		€ 80.000
Ontwikkeling en standaardisatie	€ 150.000	€ 75.000	€ 75.000
Kantoorkosten	€ 600.000	€ 300.000	€ 300.000
Onvoorzien	€ 200.000	€ 100.000	€ 100.000
	<b>€ 1.750.000</b>	<b>€ 835.000</b>	<b>€ 915.000</b>

Onder de kop Basisvoorzieningen Internetstemmen is de investeringsbegroting opgenomen voor het ontwerp, de ontwikkeling en de realisatie van de basisvoorziening internetstemmen. In deze investeringsbegroting zijn naast out-of-pocket uitgaven voor hardware, software en de inzet van zowel personeel in vaste dienst als de inhuur van externe medewerkers inbegrepen.

Uitgangspunt voor de inschatting is dat gebruik gemaakt wordt van de RIES stemdienst. De daarmee gemoeid zijnde kosten zijn redelijk bekend, door de ervaringen in het Kiezen op Afstand project en de eerdere ervaringen van de Waterschappen. De kosten voor het overnemen van het octrooi en de intellectuele eigendomsrechten op de RIES software zijn inbegrepen in de post Programmatuur.

Onder de kop Programmamanagement zijn alle projectkosten opgenomen die te maken hebben met het projectmanagement, overig personeel in vaste dienst, huisvesting, kantoorkosten etc.

### 7.2 Exploitatiekosten

Omdat in dit stadium nog niet kan worden ingeschat hoeveel verkiezingen of andere stemmingen (kiesprojecten) door de basisvoorziening internetstemmen jaarlijks worden afgenomen, is voor een inschatting van de exploitatielasten vanaf 2009 een tweetal scenario's doorgerekend.

Door meer kiesprojecten te organiseren kunnen werkzaamheden routinematig worden georganiseerd, hetgeen schaalvoordelen op moet gaan leveren. De organisatie zal ook nadrukkelijk een efficiëncyprikkel meekrijgen.

Tegelijkertijd maakt ook de aard van een kiesproject veel uit voor de kosten. Een Tweede Kamer verkiezing vraagt door haar technische, juridische en politieke complexiteit een andere wijze van uitvoering dan een peiling met een basisniveau van betrouwbaarheid. Dit vertaalt zich in meer inzet van personen in de voorbereiding en uitvoering en daardoor in hogere kosten.

Het aantal uit te brengen stemmen binnen een kiesproject heeft, door de opzet van de stembus, nagenoeg geen consequentie voor de kosten. De variabiliteit van de kosten zit hem met name in de registratie van kiezers en het produceren en verzenden van stembescheiden. Deze activiteiten en daardoor ook kosten zijn voor rekening van de afnemer.

Het hieronder uitgewerkte minimale scenario komt overeen met de minimale organisatieomvang. Met andere woorden, een geringere scope zou geen verdere besparingen opleveren.

Directievoering en toezichthouding verschillen weinig in beide scenario's, omdat zorgvuldigheid, betrouwbaarheid, transparantie en integriteit van systemen en organisatie in bij elke omvang centraal staan.

Scenario I gaat uit van vijf laag- en gemiddeld complexe kiesprojecten per jaar.

Scenario II rekent met vijftien kiesprojecten per jaar, waarvan twee een hogere complexiteit kennen.

Uitvoeringsorganisatie Stembusdiensten		Kosten	
Jaarlijkse exploitatiekosten Scenario I: 5 kiesprojecten			
	Directie en toezicht	€	200.000
	Management Stembusdienst	€	150.000
	<i>Incl ondersteuning</i>		
	Stafafdelingen	€	550.000
	<i>Algemeen</i>		
	<i>Human resources</i>		
	<i>Administratie</i>		
	<i>Juridische zaken</i>		
	<i>Communicatie</i>		
	Uitvoerende organisatie	€	550.000
	<i>Datawerking en statistiek</i>		
	<i>Technisch beheer</i>		
	<i>Beveiliging</i>		
	<i>Call center</i>		
	Projectgerelateerde organisatie	€	750.000
	<i>Stembusprojecten</i>		
	Opdrachtgeversrelaties	€	100.000
	<i>Potentiele opdrachtgevers</i>		
	<i>Relatiebeheer</i>		
	<i>Contractmanagement</i>		
	Doorontwikkeling stembusdienst	€	250.000
	Vaste kosten	€	500.000
	Onvoorzien (10%)	€	300.000
	<b>TOTAAL</b>	<b>€</b>	<b>3.350.000</b>

Voor scenario II geldt de volgende berekening.

<b>Uitvoeringsorganisatie Stemdiensten</b>			
Jaarlijkse exploitatiekosten Scenario II: 15 kiesprojecten			
		Kosten	
	Directie en toezicht	€	200.000
	Management Stemdienst <i>Incl ondersteuning</i>	€	150.000
	Stafafdelingen	€	1.100.000
	<i>Algemeen</i>		
	<i>Human resources</i>		
	<i>Administratie</i>		
	<i>Jurische zaken</i>		
	<i>Communicatie</i>		
	Uitvoerende organisatie	€	1.500.000
	<i>Datawerking en statistiek</i>		
	<i>Technisch beheer</i>		
	<i>Beveiliging</i>		
	<i>Call center</i>		
	Projectgerelateerde organisatie	€	3.100.000
	<i>Stemprojecten</i>		
	Opdrachtgeversrelaties	€	200.000
	<i>Potentiele opdrachtgevers</i>		
	<i>Relatiebeheer</i>		
	<i>Contractmanagement</i>		
	Doorontwikkeling stemdienst	€	350.000
	Vaste kosten	€	300.000
	Onvoorzien (10%)	€	700.000
	<b>TOTAAL</b>	<b>€</b>	<b>7.600.000</b>

### 7.3 Financiering

Voor de financiering van de investeringen wordt een aanvraag ingediend bij PRIMA. De rest van de investeringsbegroting wordt door BZK gefinancierd.

De financiering van de exploitatiekosten is nog niet definitief. Hiervoor wordt gedacht aan een financiële bijdrage van elke afnemer van de dienst of aan lump-sum medefinanciering door andere overheidsorganisaties zoals Waterschappen en Universiteiten.

## 8 Projectrisico's

Voor de totstandkoming van de Basisvoorziening Internetstemmen zijn, naast generieke projectrisico's, een bijzondere specifieke risico's geïdentificeerd.

### 1. Risico overname intellectuele eigendomsrechten stemdienst

Onderdeel van het plan is de aankoop van het octrooi en de rechten op de RIES-software, teneinde deze aan te passen, te verbeteren, in gebruik te nemen en via het open source concept ter beschikking van het collectief te stellen.

Een risico is daarbij dat geen zicht is op kosten en/of dat het uiteindelijk niet zou lukken deze rechten te verkrijgen. Consequentie van niet verkrijgen is dat naar andere software moet worden uitgezien of dat deze ontwikkeld zou moeten worden. Dit zal financiële consequenties hebben voor het project.

### Risico dat commerciële partijen met succes concurrentievervalsing claimen

Een aantal commerciële bedrijven biedt in enigerlei vorm diensten aan waarbij meningen of stemmen van publiek of gedetermineerde groepen worden geteld. In de basis is dat ook een eenvoudig te realiseren dienst. Zij zouden concurrentievervalsing met overheidsgeld kunnen beargumenteren.

De dienst echter die hier wordt voorgestaan is van een andere orde, vooral vanwege de juridische basis van de tellingen (o.m. Kieswet, WOR) en het grote maatschappelijke belang van democratische waarborgen. Deze stemmingen kunnen niet worden overgelaten aan een marktpartij die mogelijk andere belangen heeft en waarvan de telling achter de schermen niet transparant is.

De implementatiestrategie houdt in dat in aanvang met laagcomplexere verkiezingen (bijvoorbeeld OR verkiezingen bij overheden) ervaring zal worden opgedaan. Risico is daarbij dat marktpartijen hierbij een claim van concurrentievervalsing kunnen aankaarten. Tegenargument zou kunnen zijn dat nog relatief weinig via internet wordt gestemd en dat de markt in beginsel zeer groot is. Per saldo kan een commerciële marktpartij niet veel last hebben van de kleinschalige activiteiten van dit project.

Voorts dient in gedachten te worden gehouden dat het doel is een basisvoorziening door en voor de overheid op te zetten. Het gaat daarbij om stemmingen die een wettelijke basis hebben en waarbij de democratische waarborgen van groot belang zijn. In een later stadium hoeft er geen bezwaar te zijn wanneer marktpartijen laagcomplexere stemmingen (bijvoorbeeld een lijsttrekkerverkiezing of een OR verkiezing bij een gemeente) zouden uitvoeren en de Stemdienst daarin zou terugtreden. Op geen moment zal er gedwongen winkelnering bestaan.