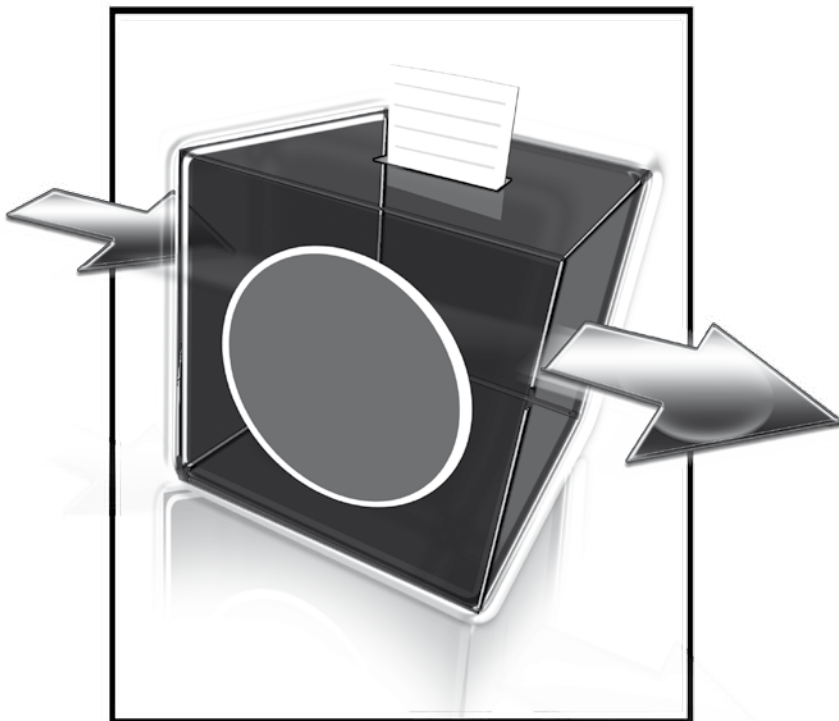


# Stemmachines, een verweesd dossier

Rapport van de Commissie Besluitvorming Stemmachines



L.M.L.H.A. Hermans

M.J.W. van Twist

Tweede druk, mei 2007

**Inhoud**

<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>1. 1896-1989; De introductie van de stemmachines</b>	<b>7</b>
<b>2. 1989-1997; Het huidig wettelijk instrumentarium</b>	<b>10</b>
<b>3. 1998-2001; Barsten in het instrumentarium</b>	<b>18</b>
<b>4. 1998-2005; Ontwikkelingen in het Kiesbeleid</b>	<b>23</b>
<b>5. 2004; De Ierse kwestie</b>	<b>28</b>
<b>6. De internationale omgeving</b>	<b>30</b>
<b>7. 1999-2006; De Kiesraad en Groenendaal Bureau voor Verkiezingsuitslagen</b>	<b>34</b>
<b>8. 2006-2007; Verkiezingen voor de leden van de gemeenteraad, Tweede Kamer en provinciale staten</b>	<b>40</b>
<b>Conclusies</b>	<b>51</b>
<b>Aanbevelingen</b>	<b>55</b>
<b>1. Per direct</b>	<b>55</b>
<b>2. Op middellange termijn (onder meer te betrekken bij de commissie-Inrichting Verkiezingsproces)</b>	<b>57</b>
<b>Bijlage 1:</b>	<b>58</b>
<b>Bijlage 2:</b>	<b>62</b>
<b>Bijlage 3:</b>	<b>63</b>
<b>Bijlage 4:</b>	<b>65</b>

## Inleiding

Het vertrouwen in de overheid, in het bijzonder haar instituties en de relatie met de burgers is niet meer vanzelfsprekend. Het wegebben van die vanzelfsprekendheid komt voort uit onduidelijkheid en onzekerheid van wat overheid en burger van elkaar verwachten.

Bij één van de meest vitale kernprocessen van onze democratie, vrije en geheime verkiezingen voor de onderscheiden volksvertegenwoordigingen, is wel sprake van een groot vertrouwen van de burger voor het overheidshandelen. Groot vertrouwen in de overheden, haar medewerkers en de duizenden vrijwilligers, die als leden van de stembureaus zorgdragen voor een ordelijk verloop van de verkiezingen. Groot vertrouwen in de stemtechnieken, of dat nu de klassieke stembiljetten en potloden zijn of stemmachines<sup>1</sup>. Er is geen twijfel geweest over de geldigheid van de verkiezingen. Er is ook geen twijfel gerezen over de betrouwbaarheid van de uitslag van verkiezingen. Het vertrouwen is niet afgenomen nu de betrouwbaarheid van de stemmachines het afgelopen jaar voorwerp van maatschappelijk en politiek debat is geworden.

Juist vanuit het vertrouwen in het verkiezingsproces kan er met open blik worden gekeken naar de wijze waarop de besluitvorming over onze meest gebruikte stemtechniek, de stemmachines, is verlopen. Alles is mensenwerk, tot aan het ontwerpen van de software voor de uitslagberekening aan toe. En waar mensen werken, worden fouten gemaakt. Het is wel de taak van de overheid om het verkiezingsproces – en de positie van de stemmachines daarin - met zodanige waarborgen te omkleden dat de kans op fouten geminimaliseerd wordt, zeker nu er nog maar zeer weinig gemeenten zijn die uit vrije wil het stembiljet en het potlood gebruiken.

Het rapport van de Commissie Besluitvorming Stemmachines omvat een beschrijving van de wijze waarop bewindspersonen, adviescollege en andere betrokken partijen het onderwerp hebben benaderd.<sup>2</sup> Daarbij is ook betrokken dat de Kieswet in de voorschriften een decentraal karakter draagt.

<sup>1</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek, Nationaal Kiezersonderzoek, 27 februari 2007

<sup>2</sup> TK 2006-2007, 30 800 VII, nr. 40 Overeenkomstig de toezegging van de toenmalige Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties in een algemeen overleg (8 februari 2007) met de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, heeft het rapport de besluitvorming tot en met de verkiezingen voor de leden van de Provinciale Staten van 7 maart 2007 beschreven.

Het rapport beziet het onderwerp vanuit een politiek-bestuurlijk oog en ziet minder op de technische werking van de stemmachines. Het beschrijft chronologisch de politieke ontwikkelingen ten aanzien van stemmachines, destilleert daaruit een aantal conclusies over de handelwijze van de betrokken partijen en doet aanbevelingen voor de toekomst.

Het is het verhaal van een overzichtelijke ambtelijke taak, die van tijd tot tijd in het politieke domein terecht komt. Die in dat politieke domein niet de inhoudelijke aandacht krijgt die het verdient en veelal procesmatig wordt behandeld. En dan even snel weer uit het politieke domein verdwijnt, tot zich weer een aanleiding voordoet, zoals een internationale ontwikkeling, nieuwe beleidsdesiderata of de technologische vooruitgang.

Het is het verhaal van een verweesd dossier, dat om politieke sturing en aandacht vraagt.

#### Commissie Besluitvorming Stemmachines

##### LEDEN

L.M.L.H.A. Hermans

M.J.W. van Twist

##### SECRETARISSEN

H.G.M. Cornelissen

M. Schulz

## 1. 1896-1989; De introductie van de stemmachines

De eerste mechanische stemmachines zijn in 1896 in Rochester in de staat New York geïntroduceerd. In de Verenigde Staten worden veel verkiezingen gehouden veelal met een rechtstreeks persoonlijk element ('het dorp kiest een sheriff'). Lokale verkiezingen in de Verenigde Staten stonden rond 1900 synoniem voor fraude, omkoping, prostitutie, intimidatie en geweld. Feitelijk werden met de introductie van mechanische stemmachines twee stappen vooruit gezet. Voordien stemde men niet met stembiljetten, maar via handopsteken of het verbaal kenbaar maken van zijn keuze. De stemmachines werden niet zo maar 'vertrouwd'. Vanaf het allereerste begin, in 1896 in het stadje Rochester, bestaat de wens om een papieren bewijs te hebben dat de machine heeft gedaan wat de kiezer heeft beoogd. Een discussie die anno 2007 in Nederland nog niet is beslecht.

In de vroege jaren dertig van de vorige eeuw werden de mechanische stemmachines voor het eerst in een wereldstad gebruikt, namelijk Chicago, Illinois. De burgemeester van Chicago, Thompson, eerder nog zakenpartner van mafaleider Capone, bracht de stemmachines zijn stad in om eerlijker verkiezingen te bevorderen en zijn herverkiezing zeker te stellen... Niet iedereen heeft nobele gedachten.

### 1.1. Nederland 1965-1989

De huidige generatie stemmachines kent haar oorsprong in de jaren zestig van de vorige eeuw. Toen is de overstap gemaakt van mechanische naar elektrische machines. Dat is ook het moment waarop het onderwerp stemmachines in Nederland bekendheid krijgt. De secretaris van de Kiesraad, Van Ommen Kloeke, raakt en blijft gefascineerd door het gebruik van stemmachines in de Verenigde Staten. Het ministerie is snel overstag. De machines van het bedrijf Automatic Voting Machine Corporation (AVM) worden beklopt en betast. De gewijzigde Kieswet, die stemmachines mogelijk maakt in daartoe door de gemeenteraad aangewezen stembureaus, wordt op 25 november 1965 van kracht: "Er kan niet ongeldig worden gestemd en de aantallen uitgebrachte stemmen worden per kandidaat geregistreerd op tellers (kilometertellersysteem). De machines zijn praktisch onverslijtbaar"<sup>3</sup>. Er is geen politiek of maatschappelijk debat over de introductie van stemmachines.

<sup>3</sup> Memorie van Toelichting bij de Kieswet van 25 november 1964, Staatblad 547

Dertien gemeenten maken bij de Provinciale-Statenvierkiezingen van 23 maart 1966 gebruik van de AVM machine. Het wordt een puinhoop. Op bijna alle machines was het aantal blanco stemmen abnormaal hoog. In 1966 was het stellen van schriftelijke Kamervragen een relatief zwaar instrument. De leden van de Tweede Kamer, Geertsema (VVD) en Voogd (PvdA) trekken van leer tegen minister Smallegenbroek (ARP). In de beantwoording van 20 april 1966, alsook bij de behandeling van de begroting van Binnenlandse Zaken in de Eerste Kamer in dezelfde maand, toont de minister zich geïrriteerd. “De verantwoordelijkheid voor het gebruik der machines bij de evenbedoelde verkiezingen berust ingevolge artikel 1.14 van de Kieswet geheel bij het gemeentebestuur”<sup>4</sup>. De gemeenten waren voorts te lichtvaardig overgestapt op het gebruik van de machine. Zo wist maar 10% van de kiesgerechtigden in Wassenaar van de komst van de stemmachines. Tenslotte had de minister er “nimmer op aangedrongen” dat de stemmachines zouden worden ingezet.

Een jaar later, twee kabinetten verder, trad minister Beernink (CHU) aan als minister van Binnenlandse Zaken. Hij vaardigde op 26 juli 1967 een beschikking uit met regels voor de goedkeuring van stemmachines. De AVM machines bleken geschikt voor Amerikaanse verkiezingen (veel meervoudige verkiezingen met zeer korte kandidatenlijsten) maar ongeschikt voor de Nederlandse situatie (geen meervoudige verkiezingen en lange kandidatenlijsten). De Nederlandse organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek (TNO) werd gevraagd om samen met Samson Kantoorefficiency een ontwerp voor een stemmachine te maken. Vervolgens werd de Nederlandsche Apparaten Fabriek NV (Nedap) te Groenlo gevraagd een stemmachine naar het ontwerp van TNO te fabriceren. Enige jaren later nam Nedap het initiatief om niet alleen de fabricage te doen maar ook het ontwerpen en ontwikkelen van stemmachines. Nedap sloot een overeenkomst gesloten met Samson (verkoop). Tot eind jaren tachtig werden twaalfhonderd stemmachines aan zestig gemeenten geleverd.

Vanaf het allereerste begin zaten TNO en Nedap aan het stuur. TNO en Nedap bepaalden de werking van de apparatuur aan de binnenkant van de machine. Er werd door de Kiesraad noch door het ministerie enige eis aan gesteld. De mislukking van 1966 maande wel tot voorzichtigheid. Minister

<sup>4</sup> TK 1965-1966, Aanhangsel tot het verslag van de Handelingen, nrs. 408 en 409;

Beernink voer een conservatieve koers. Hij wijzigt de Kieswet op één cruciaal punt. De opkomstplicht werd afgeschaft. Hierdoor zou het proces na het uitbrengen van de stem, zoals bijvoorbeeld het vaststellen van de kiesdeler en de uiteindelijke zetelverdeling, lastiger worden.

De stemmachine werd de twintig jaar die volgden gezien als een hulpmiddel om fouten tegen te gaan. Een aanvulling op het stemmen met stembiljet en potlood. Het was aan de gemeenten of zij gebruik wilden maken van de machines of niet. Het ministerie bevorderde noch ontraadde de inzet van stemmachines. Er zijn periodes geweest dat de stemmachines bijna geheel uit de stemlokalen verdwenen, zoals de jaren zeventig. Op 2 augustus 1978 antwoordt minister Wiegel (VVD) op Kamervragen van de leden Mertens en Brinkhorst (beiden D66) dat “het niet te verwachten is dat in alle stembureaus ten getale van ongeveer 9500 een stemmachine zal worden geplaatst, mede gelet op de daaraan verbonden kosten”<sup>5</sup>. Vanaf eind jaren zeventig worden nieuwe machines ontwikkeld en komen ook nieuwe spelers op de markt zoals VUGA BV (in 1997-1998 neemt Sdu de stemmachines van VUGA over) en het Belgische Alcatel (later VUGA).

## Conclusie

*De introductie van stemmachines is in Nederland zonder politiek of maatschappelijk debat gepaard gegaan. Na de mislukte inzet van de Amerikaanse stemmachines in 1966, hebben TNO en Nedap zelf het initiatief genomen om te komen tot de ontwikkeling en fabricage van een stemmachine, die geschikt is voor de Nederlandse situatie. De Kiesraad en het ministerie stelden daaraan geen nadere eisen.*

<sup>5</sup> TK 1977-1978, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 1624

## 2. 1989-1997; Het huidig wettelijk instrumentarium

In 1989 wordt de Kieswet ingrijpend gewijzigd. Die herziening van de Kieswet wordt tijdens de behandeling van de begroting 1976 (!) door minister De Gaaij Fortman (ARP) aangekondigd. De Kieswet maakte sinds 1965 via een provisorische paragraaf het stemmen anders dan door middel van stembiljetten mogelijk. De algemene maatregel van bestuur, het Kiesbesluit, dateerde van 1967. In de Kieswet noch in het Kiesbesluit was vastgelegd aan welke technische, functionele en veiligheidseisen de stemmachines moesten voldoen en op welke wijze deze gebruikt mogen worden. Langzamerhand kwam bij het ministerie de vraag op of de stemmachines geen betere regelgeving verdienden dan de ene regel die er was: 'het moet doen wat het potlood, het stembiljet en de stembus doen'. In alles werd het stemmen met stembiljetten en potlood (of lippenstift) nagebootst.

In internationale verdragen en universele verklaringen van de rechten van de mens wordt het (grond)recht van vrije, eerlijke, geheime verkiezingen beschreven. De Nederlandse Grondwet bepaalt in art.53, tweede lid, dat "de verkiezingen worden gehouden bij geheime stemming" en in art. 59 dat "alles wat overigens het kiesrecht en de verkiezingen betreft, per wet wordt geregeld". De Kieswet derhalve.

### 2.1. De Kieswet

De Kieswet heeft twee ordeningslijnen. De eerste lijn is het primaat van de gemeenten. Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat en, zoals bij meer onderwerpen, berust de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van taken die het hart van de democratische (rechts)orde raken, bij de gemeenten. Het zijn dan ook de gemeenten die bepalen op welke wijze er in hun gemeenten wordt gestemd.

De tweede ordeningslijn is dat de bepalingen in de Kieswet, alsook in de onderliggende regelgeving, uitgaan van de Tweede-Kamerverkiezingen. De verkiezingen voor de leden van de provinciale staten, gemeenteraad en meer recent het Europees Parlement volgen de systematiek van de Kamerverkiezingen. Waar dit niet passend is, worden in de Kieswet vervolgens uitzonderingsbepalingen opgenomen. Nu de systematiek voor de onderscheiden verkiezingen meer verschillend is dan toentertijd gedacht, is de Kieswet een onoverzichtelijk plakboek geworden.

Vanaf 1989 gaat paragraaf 7 van de Kieswet over "het stemmen anders dan door middel van stembiljetten". De artt. J32, J33 en J34 zien erop dat de gemeenteraad of -krachtens diens machtiging – het college van B en W beslist of op andere wijze dan door middel van stembiljetten wordt gestemd, dat dit alleen mag gebeuren door een door de minister goedgekeurde techniek en dat nadere regels in het Kiesbesluit worden gesteld.

De goedgekeurde techniek houdt volgens de Kieswet, art. J33, tweede lid het volgende in. Het geheime karakter van de stemming moet zijn gewaarborgd, ook indien de kiezer geen keuze wenst te maken. De apparatuur dient van degelijke makelij te zijn en moet door de kiezer op eenvoudige wijze en zonder gevaar voor storingen of onvolkomen werking kunnen worden bediend. De kandidatenlijsten, het aan elke lijst toegekende nummer en de aanduiding van de politieke groepering, moeten op duidelijke wijze worden vermeld. De kiezer moet zijn stem slechts eenmaal kunnen uitbrengen en moet de gelegenheid hebben een gemaakte vergissing te herstellen.

Aan de goedkeuring kunnen voorschriften worden verbonden. Het begrip stemmachine komt in de Kieswet niet voor. Het is de bedoeling dat de eisen, die in de Kieswet aan 'technieken anders dan door middel van stembiljetten' worden gesteld in het Kiesbesluit worden uitgewerkt.

### 2.2. het Kiesbesluit

Dit is echter niet het geval. Uit het Kiesbesluit wordt wél duidelijk dat met "technieken anders dan door middel van stembiljetten" de stemmachines worden bedoeld. Het begrip stemmachines komt letterlijk voor in het Kiesbesluit, zij het dat nergens beschreven staat wat met een stemmachine wordt bedoeld. De artt. J13 tot en met J25 zien op de loop der dingen in het stemlokaal waar met stemmachines wordt gestemd.

In art. J14, tweede lid van het Kiesbesluit wordt terugverwezen naar de eisen die art. J33, tweede lid van de Kieswet zijn gesteld, waaronder het geheime karakter van de verkiezingen.

### 2.3. de Regeling goedkeuring stemmachines 1989

Op 23 oktober 1989 vaardigt de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mevrouw De Graaff-Nauta (CDA) een ministeriële Regeling voor de goedkeuring van stemmachines uit<sup>6</sup>. Na 1967 was er op dit terrein immers niets gebeurd. Het lezen van de Regeling loont niet. De Regeling is een processueel stuk. Geen nadere voorwaarden, er wordt wederom verwezen naar de eisen die de Kieswet stelt. De eisen krijgen geen technische vertaling of invulling. Er zijn geen normen waar langs de stemmachines gekeurd moeten worden.

Vastgesteld wordt dat in art. 133, tweede lid van de Kieswet de enige eisen zijn geformuleerd waaraan stemmachines dienen te voldoen. Het stemmen moet een 'geheim karakter' hebben. De machines zijn van degelijke makelij, hebben een eenvoudige bediening en leesbare aanduidingen.

Er is geen normen- of toetsingskader dat deze eisen nader definieert.

Het ministerie en de Kiesraad ontberen technische kennis om duidelijke eisen over functionaliteit, integraliteit en veiligheid te formuleren.

De leveranciers hebben een grote mate van vrijheid gekregen om hun machines naar believen te ontwerpen.

### 2.4. Op weg naar een nieuwe Regeling voor de stemmachines

De Kiesraad en het ministerie beseffen vanaf 1990 dat dit geen houdbare situatie is. Dan begint een periode van zeven jaar overleg over de nieuwe Regeling voorwaarden en goedkeuring stemmachines. Het ministerie stelt een werkgroep in, waarin ook de Kiesraad, TNO, gemeentelijke vertegenwoordigers en Het Expertise Centrum (HEC, een overheidsgeleerd adviesbureau voor vraagstukken op het snijvlak tussen bestuur en ICT) deelnemen. Vertegenwoordigers van het ministerie en de Kiesraad benadrukken de sturende rol van het HEC, het HEC beklemtoont dat zij louter voorzitter en procesbegeleider is geweest. Aannemelijk is dat de expertise van TNO en het HEC is ingeroepen juist omdat het ministerie en de Kiesraad technische kennis ontbeerden en het bedrijfsleven niet kenden.

Sturender dan het HEC is in ieder geval TNO geweest die het technisch volet van de Regeling heeft geschreven. TNO meldt op 18 september 1990<sup>7</sup> over de programmatuur dat "uitgangspunt is dat het programmeren voor de verkiezing geautoriseerd, correct en zorgvuldig dient te geschieden en

<sup>6</sup> Regeling goedkeuring stemmachines, 23 oktober 1989 (Staatscourant 1989, nr. 210)

<sup>7</sup> TNO, Instituut voor Toegepaste Informatica (ITI), definitieve versie concept criteria keuring stemmachines, 18 september 1990

dat de programmatuur na het programmeren niet gewijzigd en beïnvloed mag en kan worden en dat in de stemmachine de nodige waarborgen ingebouwd moeten zijn". Ook moeten er in de constructie maatregelen genomen zijn tegen elektrische en elektromagnetische verstoringen en stoorsignalen. TNO stelt bij het "jonge vakgebied" dat software heet vragen over traceerbaarheid, crossreference, ook de modules (programma's) moeten goed leesbaar zijn. "De betrouwbaarheid van software wordt in belangrijke mate bepaald door de wijze waarop de software is geproduceerd. Bij de beoordeling van de kwaliteit en betrouwbaarheid van de software wordt dan ook vooral het ontwikkelproces van software beschouwd".

Bij de stemmachines krijgt de keuringsinstelling tot op de dag van vandaag kant-en-klaar aangeleverde software en wordt er bij de ontwikkeling daarvan door niemand meegekeken.

Het HEC komt op 5 maart 1992 met een eindrapport over de wijze waarop de door TNO genoemde specificaties in de praktijk kunnen neerslaan in wet- en regelgeving.<sup>8</sup> Het rapport gaat niet specifiek in op de eisen die aan de software moeten worden gesteld. Er worden geen risico- en dreigingsanalyses opgesteld. Ook is er geen aandacht voor de fase na het uitbrengen van de stem. Niemand brengt het geheime karakter van de stemming alsook de onmogelijkheid van een betekenisvolle hertelling ter sprake.

### 2.5. Hobbels op de weg naar een nieuwe Regeling voor de stemmachines

In de periode 1990-1992 is de werkgroep al een eind op weg. Stemmachines worden officieus en informeel al langs de lat van het TNO-rapport van 18 september 1990 gelegd. Het duurt tot 1997 voordat de Regeling voorwaarden en goedkeuring stemmachines 1997 van kracht zou worden. Wat was er aan de hand?

Ten eerste trekt na het eindrapport van het HEC Nedap aan de bel. Nedap wil het programmeerapparaat, waarmee de namen van de lijsten en de kandidaten in de stemmachine worden geprogrammeerd buiten de keuring houden. TNO keurt namelijk altijd reeds vooraf geprogrammeerde eenheden.<sup>9</sup> De discussie wordt in het voordeel van Nedap beslecht.

<sup>8</sup> Het Expertise Centrum, concept voorstudie opstellen specificaties stemmachines, 11 februari 1991, discussiestuk specificaties stemmachines, 3 juni 1991, eindrapport 'eisen te stellen aan stemmachines', 5 maart 1992

<sup>9</sup> Faxbericht van TNO, Instituut voor Toegepaste Informatica, aan het ministerie van Binnenlandse Zaken, 21 mei 1992, alsook het gespreksverslag tussen ministerie en Nedap/Groenendaal, 2 juli 1992.

Ten tweede was de stemmachinemarkt in beweging. Niet alleen kwamen er nieuwe leveranciers op de markt, ook de technologische ontwikkelingen namen in de jaren negentig een grote vlucht. Door de veranderende techniek raakte de werkgroep de grip op het proces kwijt. Leveranciers moest om advies worden gevraagd.

Ten derde bekeek minister Wijers (D66) van Economische Zaken tijdens het eerste kabinet-Kok (1994-1998), in zijn programma 'marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit' kritisch of de overheid geen oneigenlijke marktactiviteiten verrichtte. Het goedkeuren van stemmachines had ook korte tijd zijn aandacht. Ambtenaren van Binnenlandse Zaken en Financiën kwamen tot de conclusie dat het gehele verkiezingsproces een onvervreembare kerntaak van de overheid was.

Tenslotte stak een probleem de kop op waaraan ook de Amerikaanse stemmachines in 1966 ten onder waren gegaan. De grote hoeveelheid partijen en de lange kandidatenlijsten. De stemmachines kunnen zulks niet meer op fatsoenlijke wijze op de stempanelen tonen.

Het gevolg is een lange discussie over het zogenaamde elektronisch gefaseerd stemmen. Dit houdt in dat eerst aan de kiezer alleen de partijen worden getoond, en vervolgens, nadat de kiezer een partij heeft aangetoetst, de lijst met kandidaten van die ene partij zichtbaar wordt. In een tijd waarin het persoonlijke element niet alleen door de media, maar ook door de politieke partijen zelf ("kies Kok") wordt benadrukt, krijgt de stem op een partij onbedoeld een prominentere plaats in het kiesproces. Op advies van de Kiesraad en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) stemt staatssecretaris Kohnstamm (D66) hiermee in. Dit wordt de Tweede Kamer op 20 maart 1996 per brief medegedeeld<sup>10</sup>. Vervolgens ontwikkelt VUGA, later Sdu de jaren die volgen de zogenaamde stemcomputer (de pc met beeldscherm). Met de mogelijkheid van elektronisch gefaseerd stemmen wordt tevens de opening geboden voor meervoudige verkiezingen in de toekomst, aangezien de te verrichten handelingen door de kiezer (twee keer een knop indrukken of aantoezen) door de machine technisch hetzelfde worden verwerkt. Nedap, maar feitelijk Groenendaal Bureau voor Verkiezingsuitslagen verzet zich tegen het elektronisch gefaseerd stemmen, omdat zijn apparatuur dit nog niet aankan.

<sup>10</sup> TK 1995-1996, 24 244, brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer, 20 maart 1996

De introductie van de stemcomputer roept de vraag op of die pc's ook voor andere doeleinden dan verkiezingen mogen worden gebruikt. TNO en HEC adviseren daarover negatief.<sup>11</sup> De aangekondigde komst van de stemcomputers brengt het ministerie niet in de verleiding alsnog een risico- of kwetsbaarheidsanalyse te maken.<sup>12</sup>

## 2.6. een nieuw Kiesbesluit en een nieuwe Regeling voor de stemmachines

Na het nemen van deze hobbels is de weg vrij om in 1997 het Kiesbesluit te wijzigen en de nieuwe Regeling voorwaarden en goedkeuring stemmachines 1997 van kracht te laten worden. Het Kiesbesluit van 9 april 1997 laat de verplichte advisering door de Kiesraad over de goedkeuring van stemmachines vervallen en maakt het elektronisch gefaseerd stemmen mogelijk. Staatssecretaris Kohnstamm (D66) gaat niet over op het invoeren van een zogenaamde papertrail. "Er kan van uit worden gegaan dat de afdruk van de stemmachine met de stemmenaantallen overeenstemt met de op de stemmachine uitgebrachte stemmen, zodat achteraf geen behoefte tot controle van de stemmentotalen bestaat". (...) Van een situatie die vergelijkbaar is met die van een hertelling van de stemmen in geval van het gebruik van stembiljetten, is dan ook bij stemmachines geen sprake."<sup>13</sup>

Ook de Regeling voorwaarden en goedkeuring stemmachines 1997, die als bijlage bij dit rapport is gevoegd<sup>14</sup>, is gereed. De leverancier en de keuringsinstelling blijven in een sturende positie, de minister moet afwachten welke producten worden geleverd. Art.7, eerste lid, onder b. geeft aan dat de minister de goedkeuring kan intrekken als "het gebruik van de stemmachine tot bezwaren aanleiding geeft waardoor de goede gang van zaken bij de verkiezingen in gevaar wordt gebracht". In de toelichting van de Regeling wordt dit niet nader omschreven.

De minister krijgt officieel geen keuringsrapporten voorgelegd, volstaan wordt met een door de leverancier opgestelde brief waarachter een verklaring van de keuringsinstelling is gevoegd dat de stemmachines zijn goedgekeurd omdat zij in voldoende mate overeenstemmen met een eerder gekeurd prototype.

<sup>11</sup> Het Expertise Centrum, eindrapport 'onderzoek naar het gebruik van stemmachines voor andere doeleinden', 25 februari 1997

<sup>12</sup> Memorandum CZWI, 16 juli 1996

<sup>13</sup> Staatsblad 1997, nrs. 164 en 297, Besluit tot wijziging van de bepalingen van het Kiesbesluit inzake stemmen door middel van elektronische stemmachines

<sup>14</sup> zie bijlage



Bij de Regeling is een bijlage gevoegd met de vereiste technische specificaties. Ondanks aangegeven code-reviews, is niet duidelijk of er een volledige controle op de volledige broncode van alle software wordt gepleegd door de keuringinstantie. Wel wordt bezien of de software, waarvan ook een 'listing' overlegd moet worden, zich ook werkelijk bevindt in de machines en of de software doet wat het moet doen. Niet alle in de Kieswet genoemde eisen zoals het geheime karakter van de stemming of de leesbaarheid van het scherm worden in de Regeling uitgewerkt.

Er zijn geen regels voor de opslag, transport en beveiliging van de stemmachines.

Een maand later, op 22 juli 1997, wordt TNO, inmiddels TNO Centrum voor Evaluatie van Instrumentatie en Beveiligingstechniek, die heeft meegeholpen bij het ontwerpen van de Regeling tot op heden als enige keuringsinstelling door de minister aangewezen<sup>15</sup>. Hoe het testplan van TNO eruit ziet, is bij het ministerie niet bekend.

## Conclusie

*Na een langjarige periode komt in 1997 de Regeling voorwaarden en goedkeuring stemmachines 1997 tot stand. De Regeling is het enige harde instrument van de minister als het gaat om stemmachines. Hij wordt in de Regeling in een passieve positie gebracht, hij kan geen eisen stellen, weet niet hoe de machines werken en hoe de keuringen verlopen. Het controle-instrument van de hertelling wordt niet nodig geacht. Er zijn geen regels voor opslag, transport en beveiliging van de stemmachines.*

*Uit het wettelijk stelsel van de Kieswet, het Kiesbesluit en de Regeling voorwaarden en goedkeuring stemmachines 1997 volgt dat bij de inzet van stemmachines de eisen zoals gesteld in de Kieswet gewaarborgd moeten zijn. De eisen zijn van een ijl abstractieniveau. Niet alle eisen, zoals het waarborgen van het geheime karakter en de leesbare aanduidingen, worden nader ingevuld of krijgen een technische vertaling.*

*Bij de totstandkoming van de Regeling voorwaarden en goedkeuring stemmachines 1997 hebben het ministerie en de Kiesraad, die kennis van technische processen en marktwerking ontbeerden, zich verlaten op de expertise van TNO, het HEC en de leveranciers. TNO, dat meeschrijft aan de Regeling, wordt als enige instelling aangewezen om de keuringen uit te voeren. In het algemeen verdient dit niet de voorkeur.*

<sup>15</sup> Staatscourant 1997, nr. 156, aanwijzing keuringsinstelling stemmachines

### 3. 1998-2001; Barsten in het instrumentarium

Nederland bereidt zich voor op het verkiezingsjaar 1998, met een nieuw Kiesbesluit en een nieuwe Regeling voorwaarden en goedkeuring stemmachines 1997. Al rap blijkt dat de nieuwe regelgeving niet duurzaam en robuust is. De Nedap-stemmachines kunnen het grote aantal partijen en de grote hoeveelheid kandidaten niet op één stempaneel aanbrengen.

De stemmachines van Nedap zijn niet geschikt voor het gefaseerd stemmen. En 70% van de gemeenten gebruikt in 1998 de Nedap-machines, vier gemeenten (Medemblik, Gorinchem, Goes en Bunschoten) de stempc van VUGA/Sdu. Het Kiesbesluit moet in allerijl worden gewijzigd, zodat Nedap indien nodig twee stemmachines aan elkaar kan koppelen om alle partijen en kandidaten weer te geven.<sup>16</sup>

#### 3.1. Gemeenteraadsverkiezingen van 4 maart 1998

De gemeenteraadsverkiezingen van 4 maart 1998 verlopen niet vlekkeloos. De media schrijven breeduit over de vele incidenten.<sup>17</sup> Onder druk van de nakende Kamerverkiezingen schrijft staatssecretaris Kohnstamm (D66) op 6 april een brief aan de Tweede Kamer<sup>18</sup>. Uit de brief blijkt dat met de nieuwe Regeling niet alles is dichtgetimmerd. Op blz.1 van de brief wordt, explicieter dan in de Regeling, gesteld dat de stemmachines worden gekeurd op “technische betrouwbaarheid en veiligheid”. Daarnaast is een belangrijk toetsingscriterium of het stemgeheim voldoende door de stemmachine gewaarborgd wordt.” De brief moest volgens de staatssecretaris gelezen worden als een signaal dat het verkiezingsproces kwetsbaar is en elke keer opnieuw een prudente benadering verdient.

Vervolgens gaat de staatssecretaris in op de uitslagberekeningsprogrammatuur. In de gemeenten Born, Den Haag, Groningen en Nijmegen waren vertragingen opgetreden bij het berekenen van de uitslag. “In de Kieswet, noch in het Kiesbesluit, is een regeling opgenomen met betrekking tot de programmatuur waarmee en de computers waarmee de uitslag van de verkiezingen wordt berekend. De Kieswet schrijft niet voor hoe de uitslag van de verkiezingen door het hoofdstembureaus en vervolgens het centraal stembureau moet worden berekend. (...) Binnen het ministerie en de Kiesraad is in het verleden wel de gedachte naar voren gekomen dat ook voor de uitslagberekeningsprogrammatuur een goedkeuringsprocedure wenselijk is (...). Eén en ander zal nog worden bezien. (...) De ervaringen

<sup>16</sup> Staatsblad, 15 januari 1998, nr.21, wijziging van het Kiesbesluit in verband met de regulering van een noodoplossing voor het eventueel capaciteitsprobleem van stemmachines met stempaneel  
<sup>17</sup> onder meer NRC-Handelsblad 5 en 6 maart 1998, Het Financieel Dagblad, Trouw, Brabants Dagblad, allen 6 maart 1998, Automatiseringsgids 13 maart 1998, Technisch weekblad 11 maart 1998  
<sup>18</sup> TK 1997-1998, 24 244, nr.9, brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer

bij de gemeenteraadsverkiezingen op zich geven geen aanleiding om een goedkeuringsprocedure met betrekking tot de software voor de uitslagberekening in het leven te roepen.”

#### 3.2. Advies aan de Kiesraad over hiaten in het verkiezingsproces

Maar daar denkt de staatssecretaris een maand ná de Tweede-Kamerverkiezingen anders over. Op de dag van en na afloop van de verkiezingen brandt een discussie los over de onmogelijkheid van hertellen bij het gebruik van stemmachines. In ‘de Volkskrant’ wordt op de dag van verkiezingen gewezen op de onmogelijkheid het stemproces te controleren, als er stemmachines worden gebruikt. Zou een ‘wizzkid’ de stemuitslag kunnen beïnvloeden? De Kiesraad laat in NRC-Handelsblad weten dat hertellen feitelijk niet mogelijk is. Het is niet na te gaan of een computer een fout heeft gemaakt bij het registreren van de kiezer. De Commissie (van de Tweede Kamer) voor het Onderzoek van de Geloofsbriefven laat bij monde van haar voorzitter Van der Burg (CDA) weten dat er een nieuw type stemmachine moet komen die de uitgebrachte stemmen wel kan hertellen.<sup>19</sup>

Op 3 juni 1998 vraagt staatssecretaris Kohnstamm een advies aan de Kiesraad.<sup>20</sup> Daarin bespreekt hij een aantal onderwerpen, die anno 2007 nog even actueel zijn. Zo acht hij het “niet goed verdedigbaar” dat er voor de uitslagberekeningsprogrammatuur geen test-, keurings- of goedkeuringsprocedure is opgesteld. Tevens wordt advies gevraagd over het zorgpunt dat Nedap/Groenendaal een “bijna” monopoliepositie heeft. “Een verkiezing zonder Nedap/Groenendaal is thans in feite niet goed denkbaar meer.” De staatssecretaris verklaarde deze positie van Groenendaal Bureau voor Verkiezingsuitslagen altijd doodeng te hebben gevonden. Ook pleit de staatssecretaris voor een individuele uitdraai, zodat de kiezer kan zien op wie hij heeft gestemd, alsook een papertrail.

De Kiesraad is verlegen met deze adviesaanvraag. Nog geen jaar na de nieuwe Regeling wordt door de staatssecretaris gewezen op een aantal hiaten in het verkiezingsproces. De Kiesraad kiest voor verbreding van het onderwerp. Op 5 oktober 1998 meldt de Kiesraad dat het aanbeveling verdient om de huidige stand van de automatisering nog eens integraal tegen het licht te houden. Een subcommissie wordt ingesteld.

<sup>19</sup> de Volkskrant, 6 mei 1998, NRC-Handelsblad 13 mei 1998, Trouw, 15 mei 1998

<sup>20</sup> Staatscourant 1999, nr.17, adviesaanvraag van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken aan de Kiesraad van 3 juni 1998, het advies van de Kiesraad aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 5 oktober 1998 en de reactie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 30 oktober 1998;

De aangetreden minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Peper (PvdA) gaat hiermee op 30 oktober 1998 akkoord.

### 3.3. Rapport van het HEC over de uitslagberekenningsprogrammatuur

Daarmee is het onderwerp terug waar het voor juni 1997 ook was. Het onderwerp 'betrouwbaarheid en controleerbaarheid' verdrinkt in het grotere geheel. De subcommissie van de Kiesraad bestaat uit vertegenwoordigers van wederom het HEC, de Kiesraad en het ministerie. Het eindrapport van het HEC komt op 28 mei 1999<sup>21</sup>. Er zitten soms rekenfouten in de programmatuur voor uitslagverwerking. Met uitzondering van de leverancier weet niemand wat er in de programmacode staat en op welke wijze wijzigingen in de programmatuur zullen worden doorgevoerd. Niemand weet ook hoe de leverancier van deze software, Groenendaal Bureau voor Verkiezingsuitslagen, de fouten herstelt. En ja, er zijn vragen over de grote afhankelijkheid van Groenendaal Bureau voor Verkiezingsuitslagen bij het verkiezingsproces. Een wettelijke grondslag door middel van een schouwings- en toetsingsprocedure is nodig. Het rapport laat de andere onderwerpen, zoals individuele papieren uitdraai voor de kiezer en het invoeren van een zgn. papertrail, onbesproken.

### 3.4. Wettelijke reparatie wordt aangekondigd...

Op 1 september 1999 brengt minister Peper de notitie "Ontwikkelingen in het Kiesrecht" naar de Tweede Kamer.<sup>22</sup> De notitie handelt over opkomstbevorderende maatregelen, het vergemakkelijken van het stemproces voor de kiezer alsook over het eindrapport van het HEC. Minister Peper concludeert dat de fase na het uitbrengen van de stem onduidelijk is. Het "ligt het voor de hand dit onderdeel van de keten in het stem(berekenings)proces ook aan een test- en goedkeuringsprocedure te onderwerpen. Dezelfde afhankelijkheid van systemen voor uitslagverwerking maakt het van belang dat betrouwbaarheid en continuïteit gewaarborgd worden door middel van wettelijke schouwings- en toetsingsprocedures (...). Dit betekent dat e.e.a. in wetgeving moet worden omgezet."

In het algemeen overleg van 24 november 1999 met de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>23</sup> wijzen de leden van het CDA, D66 en GroenLinks op de risico's, die zij ruimer zien dan alleen de uitslagberekenningsprogrammatuur. Ook de stemmachines zelf moeten

<sup>21</sup> Het Expertise Centrum, eindrapport 'stand van zaken automatisering rond verkiezingsproces', 28 mei 1999

<sup>22</sup> TK 1998-1999, 26 200 VII, nr.61, brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer, 1 september 1999

<sup>23</sup> TK 1999-2000, 26 800 VII, 26 833, nr.28, verslag van een algemeen overleg van de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Grote Steden- en Integratiebeleid

volledig betrouwbaar zijn. Minister Peper krijgt steun voor zijn voorstellen, maar deze zijn tot op de dag van vandaag niet gerealiseerd.

Politiek (minister én Tweede Kamer) noch topambtelijk is gestuurd op het nakomen van deze toezegging aan de Tweede Kamer. De verandering van politieke prioriteiten speelt daarbij een rol. Op ambtelijk niveau raakt het onderwerp, gezien als 'lopende zaken', verweesd. Uit de onderzochte documenten is op te merken dat het ministerie geen aanstalte heeft gemaakt de toezegging na te komen.

### 3.5 Meer vragen over de Regeling

Een ander barstje in het wettelijk instrumentarium is het volgende.

Nu de stemcomputers met beeldscherm in 1998 daadwerkelijk in gebruik zijn genomen, rijst de vraag of de Regeling voorwaarden en goedkeuring stemmachines 1997 aanpassing behoeft. En, omdat het pc's zijn, moet er een aanvullend eisenpakket worden opgesteld? Van juridisch geschoolde ambtenaren kan niet verwacht worden kennis te dragen over mogelijke dreigingen bij het gebruik van pc's. Bij de keuringsinstelling TNO was de kennis wel aanwezig. In de wetenschap is het verschijnsel 'straling' (tempest) vanaf medio jaren negentig bekend en onderkend.

Zowel de leverancier als TNO hebben bij het ministerie wel aandacht gevraagd voor het andere karakter van de stemcomputer, maar daarbij is het onderwerp straling nooit onderwerp van gesprek geweest. Het ging om meer 'huiselijke' onderwerpen zoals de valproeven en de hoeveelheid druiwater. Ook het gestelde over de 'fysieke sleutel' in de machine bij het invoeren van kandidatenlijsten spoot niet met de Sdu-machines. Sdu en TNO vonden bij het ministerie weinig gehoor en hebben niet aangedrongen overleg hierover voort te zetten.

Omdat de stemcomputers zgn. 'stand-alone-pc's' zijn, is er voor het ministerie geen aanleiding om alsnog een risico- en dreigingsanalyse op te stellen.

Het ministerie kiest ervoor 'stemmachines' als algemene benaming te hanteren (genus) en de stemcomputer te beschouwen als een soort (species) van een stemmachine. Dit is gemakkelijk omdat in de Kieswet het begrip 'stemmachine' niet voorkomt en in het Kiesbesluit niet beschreven staat wat er met een stemmachine wordt bedoeld.

Het ministerie en TNO treden wel in overleg over een zgn. bandbreedte. Onderdelen van de stemcomputers van Sdu/VUGA variëren sterk, zonder dat dit aan de buitenkant zichtbaar is. Ook wordt in hoog tempo steeds nieuwe hardware en software aangebracht. TNO wordt gevraagd een bandbreedte te formuleren waarbinnen de stemcomputers mogen afwijken van het prototype. Zonder bandbreedte zouden veel meer (types van) stemcomputers gekeurd moeten worden. Het ministerie vond dat kennelijk onwenselijk. Het overleg leidt tot niets. TNO wordt wel verzocht (in het verkeer met leveranciers) de validiteit van de Regeling voorwaarden en goedkeuring stemmachines 1997 niet in twijfel te trekken.<sup>24</sup>

## Conclusie

*Het Kiesbesluit en Regeling voorwaarden en goedkeuring stemmachines 1997 zijn minder duurzaam en robuust dan in 1997 gedacht. De twee verkiezingen in 1998 zijn aanleiding voor een adviesaanvraag aan de Kiesraad. Van de vragen die aan de Kiesraad over stemmachines worden gesteld, wordt er één beantwoord (de goedkeuringsprocedure van de uitslagberekenningsprogrammatuur).*

*De minister zegt de Tweede Kamer toe wettelijk een goedkeuringsprocedure voor de uitslagberekenningsprogrammatuur in het leven te roepen. Tot op heden is dat niet gebeurd.*

*De introductie en het gebruik van de stemcomputers met beeldscherm bij verkiezingen is voor het ministerie geen aanleiding te overwegen of het Kiesbesluit en de Regeling moeten worden aangepast. TNO en de leveranciers hebben hier ook niet hard op aangedrongen.*

*Politieke sturing ontbrak en op ambtelijk niveau is er geen initiatief geweest te komen tot een bijdetijdse Regeling.*

22

<sup>24</sup> Brief van juridisch adviseur van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/CZW aan TNO – EIB, 21 februari 2001

## 4. 1998-2005; Ontwikkelingen in het Kiesbeleid

Het onderwerp stemmachines staat niet op zichzelf, maar maakt onderdeel uit van het gehele verkiezingsproces. Dit verkiezingsproces is het laatste decennium onderwerp van politieke aandacht geweest. In de periode 1997 tot heden heeft bijna elke verantwoordelijke minister of staatssecretaris ambities getoond op het kiesbeleid. In de voornemens van de bewindspersonen staat het faciliteren van de kiezer centraal. De opkomst bij de verkiezingen, vooral die voor de leden van de provinciale staten en van het Europees parlement, is laag. Er zijn zorgen over het onderhoud van onze democratie en de representativiteit van onze gekozen volksvertegenwoordigers.

### 4.1 Beleid om het verkiezingsproces voor de kiezer te vergemakkelijken

Er komen onderzoeken naar het combineren van verkiezingen, bijvoorbeeld met herindelingsverkiezingen. Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties De Vries (PvdA) geeft bij de wijziging van het Kiesbesluit van 10 september 2001 aan dat TNO zal moeten vaststellen hoeveel stemmingen een stemmachine tegelijkertijd aan kan.

Nadat het wetsvoorstel voor een correctief referendum in het voorjaar 1999 in de Eerste Kamer sneuvelt, wordt als onderdeel van het reparatieakkoord van het kabinet-Kok I een tijdelijke referendumwet voorbereid. De leidende gedachte was dat in de toekomst ook referenda gelijktijdig met verkiezingen zouden kunnen worden gehouden.

Het arbeidsritme in de samenleving verandert. De openingstijden van de stembureaus worden in twee stappen uitgebreid. Voorzichtige suggesties om het stemmen te verplaatsen naar de zondag of het weekeinde worden door minister Peper (PvdA) niet in het politieke domein gebracht.

Veel van bovenstaande ontwikkelingen zouden gevolgen kunnen hebben voor de huidige generatie stemmachines. Zo ook het project 'Kiezen op Afstand'. In de toekomst zou plaatsonafhankelijk stemmen mogelijk kunnen worden (via internet, stemzuilen of stemmen in een willekeurig stemlokaal). Het project staat onder verantwoordelijkheid van de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid, Van Boxtel (D66).<sup>25</sup> De ambities worden in een brief van 19 februari 2002 neerwaarts bijgesteld. Die heroverweging

23

<sup>25</sup> TK 2000-2001, 27 400 VII, nr.6, 4 oktober 2000, TK 2001-2002, 28 000 VII, nr.50, 19 februari 2002 en 28000 VII nr.63, 21 juni 2002, brieven van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid aan de Tweede Kamer

vond vooral plaats door onzekerheden over de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van een (ICT)systeem voor elektronisch kiezen op afstand. “Elektronisch kiezen is naar onze mening pas op langere termijn een optie”. Voor stemmen in een willekeurig stemlokaal was het nodig dat de stemmachines alle lijsten van districten en kieskringen leveren.

Minister Remkes (VVD) laat - in demissionaire staat tijdens het kabinet Balkenende I - weten dat de leveranciers hun stemmachines kunnen aanpassen om stemmen in een willekeurig stemlokaal mogelijk te maken. Nedap komt later op deze toezegging terug. Er wordt een experimentenwet gemaakt, die per 1 januari 2008 vervalt, die sowieso uitsluitend voorzag in stemmen in een willekeurig stemlokaal beperkt tot de eigen gemeente en internetstemmen voor kiesgerechtigden in het buitenland.<sup>26</sup>

#### 4.2. Beleid gericht op meer representativiteit van de kandidaten

Naast het kiesbeleid gericht op het faciliteren van de kiezer, worden ook voorstellen gedaan voor een wijziging van het kiesstelsel. Wijzigingen die tot doel hebben te komen tot een voor de kiezer ‘herkenbaarder’ Tweede Kamer. Voor een voorstel van staatssecretaris Kohnstamm (D66) is in 1997 in de Tweede Kamer geen enkele steun. Minister Peper (PvdA) brengt in 1999 een notitie uit met zes varianten. De Tweede Kamer weigert de notitie te bespreken omdat daarin geen voorkeur voor één van de varianten wordt uitgesproken. Ook het uitspreken van een voorzichtige voorkeursvariant, een combinatie van het Duitse en Ierse kiesstelsel, helpt niet.

Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties De Graaf (D66) komt, overeenkomstig zijn opdracht uit het regeerakkoord van 2003, tot een wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet, waarin sprake is van een gemengd stelsel met deels landelijke en deels districts-kandidaten. Op 8 april 2004 zendt minister De Graaf een brief aan de Tweede Kamer<sup>27</sup>. Een in het kader van het project ‘Kiezen op Afstand’ geëntameerde marktconsultatie wordt uitgebreid. Ook de voornemens tot wijziging van het kiesstelsel en gekozen burgemeester worden daarin betrokken. Tien bedrijven tonen interesse om na te denken over nieuwe logistieke ontwerpen. Na de overdracht van het project ‘Kiezen op Afstand’, zomer 2004, naar de juridische (beleids)directie stopt de marktconsultatie.

<sup>26</sup> TK 2002-2003, 28600 VII, nr.47, brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer, 31 maart 2003, TK 2002-2003, 28 864, nr.5, nota naar aanleiding van het verslag inzake ‘Experimentenwet Kiezen op Afstand’, TK 2003-2004, 29200 VII, nr.28, brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer  
<sup>27</sup> TK 2003-2004, 29 200 VII, nr.51, brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer, 8 april 2004

#### 4.3. Op zoek naar de verloren tijd

De maanden en jaren daarna komen dezelfde vragen op als de welke die staatssecretaris Kohnstamm in 1997 heeft gesteld maar nooit zijn beantwoord. Vragen over betrouwbaarheid, controleerbaarheid, mogelijkheid tot hertelling en het gegeven dat er geen goedkeuringsprocedure voor de uitslagberekeningsprogrammatuur is.

Zo meldt minister De Graaf tijdens een algemeen overleg op 26 mei 2004<sup>28</sup> dat het eisenpakket van stemmachines opnieuw gewogen zal worden. De controleerbaarheid van stemmachines moet groter. Dit mag niet van één instantie of één bedrijf afhankelijk zijn.

In februari 2005<sup>29</sup> dient minister De Graaf zijn wetsvoorstel voor een nieuw kiesstelsel bij de Tweede Kamer in. De stemmachines moeten worden omgebouwd en daarna opnieuw gekeurd. Het eisenpakket van de stemmachines is tegen het licht gehouden. Over het openbaren van de broncode, “dat zou bijdragen aan de betrouwbaarheid en veiligheid van de stemmachines”, wordt het volgende gesteld. “Ten tijde van het op de markt komen van deze machines en het opstellen van de huidige regelgeving was een openbare broncode nog geen issue in Nederland.”

Minister De Graaf komt tot de slotsom dat er nu “geen inhoudelijke wijziging van de voorwaarden voor stemmachines nodig is”. De opening die minister De Graaf biedt is, om los van het voorstel voor een nieuw kiesstelsel, een apart traject te beginnen voor de aanpassing van de eisen van stemmachines.

Naast de betrouwbaarheid, komt ook de controleerbaarheid van de stemmachines weer op de agenda. Kamerlid De Wit (SP) stelt vragen over de onmogelijkheid van hertellen bij het gebruik van stemmachines. De inmiddels aangetreden minister Pechtold antwoordt op 21 augustus 2005<sup>30</sup> niet direct op de vragen, maar geeft een toelichting op de werking van het stemgeheugen. “Naar mijn mening zijn de stemmachines die in Nederland worden gebruikt betrouwbaar”. Gezien de in 1999 door het HEC geconstateerde fouten in de programmatuur is de passus: “sinds de introductie van de stemmachines is het nog niet voorgekomen dat er een stem verloren is gegaan” een bewering uit het ongerijmde. “Fysieke hertelling van de stemmen is daarom niet nodig.”

<sup>28</sup> TK 2003-2004, 29 356, nr.11, verslag van een algemeen overleg tussen de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, 26 mei 2004  
<sup>29</sup> TK 2004-2005, 29 986, nrs.3-5, wijziging van de Kieswet tot invoering van een gemengd stelsel voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal  
<sup>30</sup> TK 2004-2005, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 2267

#### 4.4. Handelwijze ministerie

Prealabel wordt opgemerkt dat het voor het onderwerp ‘stemmachines’ verantwoordelijke onderdeel in die tijd gereorganiseerd werd. Ook besluit de secretaris-generaal om de Kiesraad meer ‘op afstand te zetten’. De gedachte was dat de Kiesraad de taak van “de goedkeuring van stemmachines” in de toekomst op zich zou nemen<sup>31</sup>.

Naast deze ontwikkelingen, waren er binnen het ministerie twee niet met elkaar in overeenstemming zijnde zienswijzen. De eerste zienswijze, die vooral aanhang vond bij de juristen op het ministerie, was dat de stemmachines op termijn in het verkiezingsproces niet meer nodig zouden zijn, of dat er nieuwe machines zouden moeten worden ontwikkeld. De voorgenomen wijzigingen in het kiesbeleid, het kiesstelsel voorop, prevaleerde. Zolang nog geen duidelijkheid bestond over de uitkomsten van politieke discussies terzake, werden de huidige stemmachines en de daarbij behorende regelgeving ongemoeid gelaten.

De tweede zienswijze, die door de verantwoordelijke ambtenaren van het project ‘Kiezen op Afstand’ werd gevolgd, was de volgende. Ook al zouden er in de toekomst proeven met internetstemmen, stemzuilen en stemmen in een willekeurig stemlokaal worden gedaan, het zou nog een geruime tijd duren voordat dit landelijk zou kunnen worden ingevoerd en zou zijn vastgelegd in wet- en regelgeving. Er zal altijd sprake zijn van én nieuwe technieken, én de bestaande technieken van de stemmachines. Het project ‘Kiezen op Afstand’ leert in ieder geval dat er risico- en dreigingsanalyses moeten worden gemaakt van alle stemtechnieken. Er was dus, ook los van mogelijk toekomstige technieken, aanleiding om naar de betrouwbaarheid en integriteit van de stemmachines te kijken. Dit is echter niet door het voor het onderwerp stemmachines verantwoordelijke onderdeel van het ministerie opgepakt, terwijl dit onderdeel op een gegeven moment wel “de coördinerende rol voor stemmachines en stemcomputers” claimt, ook “voor projecten buiten de directie”<sup>32</sup>.

Feit is dat de politieke aandacht van niet alleen de bewindspersonen, maar ook die van de leden van de Tweede Kamer, uitging naar het kiesstelsel en naar het toekomstperspectief van plaatsonafhankelijk stemmen. De ambtelijke aandacht en capaciteit worden deels verlegd naar die prioriteiten.

<sup>31</sup> TK 2005-2006, 30 300 VII, nr.7, verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden betreffende de ontwerp-begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 31 oktober 2005

<sup>32</sup> Nota ‘CZW en stemmachines’, opgesteld door CZW/JJA, 26 maart 2004

Het is niet zo dat alle materiedeskundigen met de vernieuwingsagenda bezig zijn geweest.

Eerder geconstateerde hiaten in het verkiezingsproces en gedane toezeggingen aan de Tweede Kamer worden genegeerd. Ook als vragen hierover op politiek niveau terugkomen. En, mocht het project ‘Kiezen op Afstand’ al een reden zijn geweest om af te wachten, vanaf begin 2002 zijn de ambities van dit project neerwaarts bijgesteld. Een teken dat het huidige instrumentarium, zowel juridisch (Regeling) als fysiek (de stemmachines) nog lange tijd gebruikt zou worden.

#### Conclusie

*Het kiesbeleid is voortdurend onderwerp van politieke aandacht. Er worden voorstellen gedaan om de kiezer te faciliteren en om te komen tot een ander kiesstelsel, dat als meer representatief wordt ervaren. De ambtelijke aandacht en capaciteit worden deels verlegd naar de politieke prioriteiten. Eerder geconstateerde hiaten en toezeggingen worden genegeerd. De ervaringen van het project ‘Kiezen op Afstand’ dat risico- en dreigingsanalyses moeten worden gemaakt voor alle technieken, is niet gevolgd. Na de bijstelling van de ambities van het project ‘Kiezen op Afstand’, worden ‘oude toezeggingen en geconstateerde hiaten’ niet opgepakt en gedicht.*

## 5. 2004; De Ierse kwestie

Leverancier Nedap is ook actief in het buitenland. In de jaren voor 2004 wordt met goed gevolg voor het eerst met stemmachines gestemd in twee districten. Het enthousiasme is groot. Het Ierse ministerie van 'Environment and Local Government' besluit om voor de verkiezingen van het Europees Parlement van juni 2004 de stemmachines landelijk in te zetten. Dan ontstaan er tegenkrachten. Een rapport van het Britse-Ierse bedrijf Zerflow trekt de betrouwbaarheid en beveiliging van de Nedap stemmachines in twijfel. Zoals het gemak waarmee kandidatenlijsten zouden kunnen worden verwisseld, de eenvoudige sleutel waarmee de stemmachine wordt opgestart en het gegeven dat via de achterkant van de machine het stemgeheugen te verwisselen is.

Een tweede rapport van Zerflow nuanceert overigens een aantal bevindingen uit het eerste rapport. De Ierse regering ziet zich in maart 2004 genoodzaakt een onderzoekscommissie in te stellen, the Commission on Electronic Voting. De tijd tussen maart en juni 2004 is voor de commissie te kort om conclusies te trekken. Daarom besluit de Ierse regering begin mei 2004 om de Nedap machines niet in te zetten.

Alle 7500 stemmachines staan nog steeds opgeslagen in een loods op een militair terrein in Ierland. In 2005 wordt, net zoals in Nederland, een referendum uitgeschreven over het grondwettelijk verdrag van de Europese Unie. Evenbedoelde commissie heeft, naast ondergeschikte opmerkingen over de firmware van de stemmachine, twijfel over de uitslagberekenings-programmatuur. Er wordt geen besluit genomen over de inzet van Nedap machines. Het referendum is voorzien voor medio juni 2004. Omdat twee weken voordien zowel de Franse als de Nederlandse bevolking de Europese 'grondwet' afschiet, is het referendum zinledig geworden en blaast de Ierse regering dit af.

### 5.1. Antwoord minister De Graaf op Kamervragen

Ondertussen stellen de Kamerleden Haverkamp en Spies (CDA), geïnspireerd door een kort artikel in de Automatiseringsgids vragen over de betrouwbaarheid van de Nedap stemmachines, waarvan meer dan 90% van de gemeenten gebruik maken. Het ministerie legt contact met de Ierse collegae. Minister De Graaf (D66) antwoordt op 29 april 2004<sup>33</sup> defensief en uitvoerig.

33 TK 2003-2004, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 1453

De minister beantwoordt vragen die niet zijn gesteld, zoals: "het gaat dus niet om de vraag of de uitgebrachte stem wel correct wordt opgeslagen". "Voor de betrouwbaarheid van deze machines is (in Nederland) altijd veel aandacht geweest". Uitvoerig worden de bepalingen uit de Regeling genoemd en wordt mogelijke twijfel weggeschoven. Critici zoals de stichting 'wij vertrouwen stemcomputers niet' menen dat TNO het ministerie had moeten behoeden voor de in hun ogen misleidende informatie.

Bij het ministerie is niet de idee postgevat om zelf een review of kort onderzoek naar de Nedap stemmachine te plegen. De broncodes van de software voor Ierland (vanwege het andere kiesstelsel) waren van geheel andere orde. Maar er waren ook vragen over de fysieke beveiliging, zoals het kunnen uitnemen van het stemgeheugen. Ook gaat het om machines van Nederlandse makelij waarmee al decennia in Nederland wordt gestemd. De kwestie-Ierland had een brede internationale uitstraling.

Het besluit van de Ierse regering de Nedap stemmachines niet in te zetten, is daags na verzending van de antwoorden op de Kamervragen genomen. Die Ierse beslissing is niet aan de Tweede Kamer medegedeeld. Aanzetten tot een brief aan de Tweede Kamer circuleerden op ambtelijk niveau in de periode mei tot en met september 2004, maar hebben de secretaris-generaal en de minister nooit bereikt.

Tenslotte heeft ook de Tweede Kamer, die in mei 2004 twee keer een overleg met minister De Graaf had over kiesrechtangelegenheden, niet doorgevraagd. Ook zij zag geen aanleiding voor vervolgvragen of een mogelijke review naar de situatie in Nederland.

## Conclusie

*De minister informeert de Tweede Kamer uitvoerig over de Ierse kwestie. Het definitieve besluit van de Ierse regering wordt niet aan de Tweede Kamer gemeld. Het ministerie neemt geen initiatief voor een eigen review of onderzoek naar de Nedap machines die in Nederland worden gebruikt.*



## 6. De internationale omgeving

De meeste democratieën zijn goed in staat om verkiezingen kiesrechtelijk correct te laten verlopen zonder de inzet van stemmachines. Het is niet gemakkelijk om de situatie in het ene land te relateren aan die in een ander land. De variëteit aan kiesstelsels is groot. Het kiesproces is in de meeste landen anders georganiseerd, waarbij de decentrale, lokale uitvoering voorop staat. Er zijn ook cultureel en historisch-sociologische verschillen.

Nederland is altijd één van de weinige landen geweest waarin met stemmachines werd gestemd. In andere landen gebeurt dat niet of niet volledig landelijk. Brazilië, één van de weinige grote staten waar dit wel gebeurt en waar men de stemmachines juichend met kano of ezel het oerwoud in sleurt, is een uitzondering. Een ander land waar stemmachines breed worden ingezet is India. 800.000 stembureaus voor ca. 660 miljoen kiesgerechtigden. De stemmachines worden daar ter bestrijding van mogelijke fraude als minst slechte optie gezien.

In België stemt ca. 44% van de bevolking met stemmachines en 56% met stembiljet en potlood. Dit percentage is al 8 jaar stabiel. In Frankrijk experimenteren slechts steden zoals Brest en Le Havre met stemmachines. Zwitserland stemt al decennia per post. Er zijn wel stemlokalen, maar daar wordt spaarzaam gebruik van gemaakt.

In Estland is onlangs een proef met Internetstemmen gehouden. Als de evaluatie positief uitvalt, kan het betekenen dat Estland afstapt van het stembiljet en potlood. In Finland en in delen van het Verenigd Koninkrijk wordt nu nagedacht over nieuwe generaties stemtechnieken. Tot dusverre zijn de proeven die in het Verenigd Koninkrijk zijn gehouden niet eensluidend positief.

Daar waar wel stemmachines worden gebruikt, zijn deze onderwerp van discussie geworden. Een ieder herinnert zich de ponskaartenmachine uit de staat Florida bij de presidentsverkiezingen van 2000. De Ierse kwestie is in het vorige hoofdstuk besproken. In Duitsland wordt in een aantal deelstaten ook gestemd met Nedap machines. De ervaringen zijn zonder meer goed maar ook daar worden maatschappelijke groeperingen alerter en is er discussie over de mogelijkheid van manipulatie.

De ICT-revolutie van de jaren negentig van de vorige eeuw brengt teweeg dat wetenschappers en ambtenaren oog krijgen voor niet alleen de 'safety'

van de apparatuur (de fysieke eisen), maar ook de 'security' (dreigingen en aanvallen van buitenaf). De ontwikkeling van de stemmachines was vanaf ca. 1998 in Nederland non-existent, omdat de Nedap machines zeker twintig jaar meegaan. De meeste gemeenten hebben op dat moment de stemmachines aangeschaft en willen die ook uit financieel oogpunt deze gewoon blijven gebruiken. De markt ligt stil. De discussie over mogelijk toekomstig Internet-stemmen is het vliegwiel geweest voor een maatschappelijk debat over de veiligheid en integriteit van alle stemtechnieken.

### 6.1. Aanbevelingen van de Raad van Europa

De Raad van Europa is in de eerste jaren van deze eeuw het vehikel geweest om te komen tot een uniform normenkader voor elektronisch stemmen. Het Nederlandse ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties participeert actief in zowel de juridische als de technische werkgroepen. De verantwoordelijkheid voor de Nederlandse inzet bij de besprekingen berust bij het project 'Kiezen op Afstand'. De Raad van Europa richt zich die jaren op het ondersteunen van de jonge democratieën in Midden- en Oost-Europa, die zich meer en meer bij de Raad aansluiten. Uiteindelijk komt het Comité van ministers van de Raad van Europa op 30 september 2004 tot een brede aanbeveling voor Internetstemmen en elektronische stemmachines. Minister De Graaf (D66) zendt deze 11 november 2004 aan de Tweede Kamer<sup>34</sup>.

De aanbeveling van de Raad van Europa is niet bindend. Aangezien de Nederlandse regering de aanbeveling onderschrijft, is het wel de bedoeling om bij de introductie van elektronische vormen van stemmen de aanbeveling in acht te nemen. Ook is afgesproken dat de lidstaten van de Raad van Europa hun verkiezingsproces zouden analyseren. In Nederland is – overigens met een andere aanleiding – de commissie Inrichting Verkiezingsproces onder leiding van de heer Korthals Altes aan de slag. De belangrijkste aanbevelingen van de Raad van Europa zijn: Het uitvoeren van een risico-analyse om adequate beveiligingsmaatregelen te nemen. Het bevorderen van transparantie van de technische voorzieningen door evaluatie danwel certificatie voorafgaand aan het gebruik van de technieken en door het plegen van een audit tijdens het gebruik. Ook het gebruik van een 'papertrail' wordt door Raad van Europa

<sup>34</sup> Recommendation (2004), nr. 11 on legal, operational en technical standards for e-enabled voting, TK 2004-2005, 29 800 VII, nr.11, brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer, 11 november 2004



genoemd. Tenslotte, het gebruik van open standaarden met het oog op de interoperabiliteit van de technische componenten en verkiezingssystemen.

### 6.2. Open standaarden en open source

Het onderwerp van 'open source' en 'open standaarden' staat los van de stembalies al langer op de politieke agenda. De Tweede Kamer vindt dat Nederland achterloopt en daardoor onnodig veel geld kwijt is aan het gebruik van licenties van de software<sup>35</sup>. Er zijn drie gradaties: (1) het aan één andere partij, bijvoorbeeld de gebruiker, kenbaar maken van de broncode van de software, zodat deze die kan (laten) controleren. (2) open-bron (source) software is niet geoctroieerd en kan vrijelijk worden gedeeld met andere gebruikers, hetgeen de kosten drukt en de kwaliteit kan verhogen. Dit is bijvoorbeeld door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gedaan bij de modernisering van de gemeentelijke basisadministratie en (3) open standaarden, standaarden die door elke leverancier gebruikt kunnen worden.

Bij de discussie over de stembalies gaat het over het openbaar maken van de broncode. Omdat ten tijde van het op de markt komen van de stembalies daarover nog geen beleid bestond, beschouwen de leveranciers Nedap, Sdu en Groenendaal Bureau voor Verkiezingsuitslagen dit als bedrijfsgeheim en intellectueel eigendom.

### 6.3. Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE)

De OVSE heeft rondom de verkiezingen voor de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 22 november 2006 een waarnemersmissie naar Nederland gezonden, welke op 12 maart jl. een rapport heeft uitgebracht<sup>36</sup>. In het algemeen is de OVSE waardierend over het verkiezingsproces in Nederland. Om de transparantie in het verkiezingsproces te vergroten en om betekenisvolle hertellingen – bij het gebruik van stembalies - mogelijk te maken, zou de wetgeving een zgn. papiertrail of een vergelijkbare procedure moeten regelen.

De OVSE is kritisch over de huidige generatie stembalies, die deze controlebaarheid niet kennen. Ook stipt de OVSE kort de open-bron (source) problematiek aan. Er zouden ook geen systemen moeten worden toegelaten die voor de veiligheid afhankelijk zijn van geheimhouding van enig deel van de technische specificaties.

**Conclusie** Referentiekader van de Raad van Europa moet worden vertaald naar de Nederlandse situatie. Kernbegrippen daarbij zijn transparantie en controlebaarheid. De mogelijkheid voor de kiezer te controleren of de stem juist is opgeslagen, het introduceren van de mogelijkheid van een echte hertelling en de weg naar het gebruik van open-bron (source) software zijn drie belangrijke elementen in het nieuwe referentiekader.

<sup>35</sup> TK 2002-2003, 28 600 XIII, nr. 30 (motie-Vendrik van 20 november 2002) – volgens GroenLinks Kamerlid Vendrik heeft de Nederlandse overheid tussen 2002 en nu ca. 5,2 mld euro betaald aan software-licenties

<sup>36</sup> OSCE/OVSE, Office for Democratic Institutions and Human Rights, "The Netherlands parliamentary elections, 22 November 2006, Election Assessment Mission Report"

## 7. 1999-2006; De Kiesraad en Groenendaal Bureau voor Verkiezingsuitslagen

Naast de leveranciers van stemmachines, nu nog Nedap en Sdu, is er zoals in hoofdstuk 3 beschreven, een derde leverancier in het spel. Het is Groenendaal Bureau voor Verkiezingsuitslagen. Dit bureau levert het Integraal Stem Systeem. Naast ondersteuning van de software van de stemmachineleveranciers, bevat dit systeem de volledige set van partijen en kandidatenlijsten en berekent het systeem de uitslag. Mede naar aanleiding van de beantwoording van de Kamervragen van de leden Duyvendak (GroenLinks) en Gerkens (SP)<sup>37</sup> over recente publicaties, is gevraagd in het bijzonder aandacht te geven aan de contacten tussen de Kiesraad en Groenendaal Bureau voor Verkiezingsuitslagen.

### 7.1. de Kiesraad als adviescollege

De Kiesraad heeft twee hoedanigheden. De Kiesraad is adviescollege van de regering zoals bedoeld in de Kaderwet adviescolleges. In die hoedanigheid adviseert de Kiesraad gevraagd en ongevraagd over aspecten die het gehele verkiezingsproces raken. De Kiesraad is in deze hoedanigheid actief geweest. Daarbij speelt mee dat de leveranciers van stemmachines tot 11 juli 1997 verplicht waren een verzoek om goedkeuring van een stemmachine aan de Kiesraad voor te leggen. De Kiesraad heeft ook deelgenomen aan de werkgroep die de Regeling voorwaarden en goedkeuring stemmachines 1997 heeft voorbereid.

De Kiesraad heeft meermalen en in duidelijke bewoordingen de verantwoordelijk minister geadviseerd over te gaan tot een goedkeuringsprocedure voor de uitslagberekeningsprogrammatuur<sup>38</sup>. Niet alleen de uitslagberekeningsprogrammatuur is aan geen enkele procedure, test, keuring of goedkeuring onderworpen, dit geldt voor het gehele Integraal Stem Systeem dat als één pakket wordt aangeboden en in 95% van de gemeenten wordt gebruikt. In 1997 vond staatssecretaris Kohnstamm dit al niet meer verdedigbaar.

De Kiesraad heeft eveneens meermalen gewezen op de bijna-monopoliepositie van Groenendaal Bureau voor Verkiezingsuitslagen, alsook voor de nakende pensionering van de heer J. Groenendaal welke leiding geeft aan dit bureau. De minister van Binnenlandse Zaken en

<sup>37</sup> TK 2006-2007, Aangangsel van de Handelingen, nrs. 962 en 963, 13 maart 2007

<sup>38</sup> TK 1997-1998, 24 244, nr.9, brief van staatssecretaris van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer van 6 april 1998; brieven van de Kiesraad aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 8 juni 1999 en 18 maart 2003; brieven van de Kiesraad aan de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties van 15 april 2005 en 22 december 2006;

Koninkrijksrelaties respectievelijk de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties wordt opgeroepen de markt te openen danwel de software in eigen beheer te nemen.

Nog los daarvan vertrouwt de Kiesraad de uitslagberekeningsprogrammatuur niet volkomen. In de brief van 18 maart 2003 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt aangegeven dat bij de Tweede-Kamerverkiezingen van 15 mei 2002 en 22 januari 2003 “bij bepaalde kandidatenlijsten een detailafwijking in de uitslagberekeningsprogrammatuur is geconstateerd”. Het HEC rapporteerde in 1999 ook al over fouten in de programmatuur. Er mag “niet volledig op vertrouwd worden dat de programmatuur correct is”. De nadruk wordt gelegd op het ontberen van controlemogelijkheden. Een wijziging van de Kieswet en het Kiesbesluit is aangewezen. De Kiesraad vindt ‘keuring van de broncode’ nog steeds niet nodig.

### 7.2. de Kiesraad als centraal stembureau, opdrachtgever aan ‘Groenendaal’

Hoe ging de Kiesraad met deze constatering om vanuit haar tweede hoedanigheid? De Kiesraad is zelfstandig bestuursorgaan in zijn rol als centraal stembureau bij verkiezingen voor de leden van de Tweede Kamer, Eerste Kamer en het Europees Parlement. In die hoedanigheid geniet de Kiesraad een opdrachtgeversrol jegens Groenendaal Bureau voor Verkiezingsuitslagen.

De Kiesraad heeft zich vanaf het begin de kwetsbaarheden in de relatie met Groenendaal Bureau voor Verkiezingsuitslagen gerealiseerd. Vanaf 1991 zijn er zorgen over de broncode van de programmatuur, die niet bij het ministerie of de Kiesraad bekend is, en over het niet rondkomen van een contract met Groenendaal. Maar het is bij het uiten van zorgen gebleven.

De Kiesraad heeft het niet mogelijk geacht zélf de bijna-monopoliepositie van Groenendaal Bureau voor Verkiezingsuitslagen te doorbreken, door de benodigde berekeningssoftware van een andere leverancier te betrekken, of tenminste een marktconsultatie (ook internationaal) te verrichten. De Kiesraad heeft (tot voor zeer recent) geen actie ondernomen zich minder afhankelijk te maken van Groenendaal Bureau voor Verkiezingsuitslagen. De ketenafhankelijkheid is één van de redenen. Het centraal stembureau

is afhankelijk van de gegevens die het krijgt aangeleverd van de decentrale hoofdstembureaus, die ook allen met de software van Groenendaal Bureau voor Verkiezingsuitslagen werken.

Recentelijk is de Kiesraad van mening veranderd over het belang van de programma's en inzet van Groenendaal Bureau voor Verkiezingsuitslagen. In 2003 wordt gesteld dat, "alhoewel de Kieswet en het Kiesbesluit uitgaan van een handmatige berekening van de uitslag, de praktijk is dat deze in hoge mate met behulp van computers plaatsvindt. (...) De uitslag wordt met andere woorden door middel van de computer berekend, waarbij al dan niet handmatige controles plaatsvinden".

In 2007 heet het dat "het op zichzelf niet onmogelijk is de uitslag handmatig te berekenen"<sup>39</sup> en dat de kiesdeler en de zetelverdeling sowieso handmatig worden vastgesteld, waarna Groenendaal Bureau voor Verkiezingsuitslagen met zijn programmatuur een controlecheck zou geven. Deze stellingname nuanceert het belang van de frequente advisering over dit onderwerp. De Kiesraad poogt nu, anno 2007, zich los te maken van de omhelzing met Groenendaal Bureau voor Verkiezingsuitslagen.

In de brief van 23 maart 2007 aan de Commissie Besluitvorming Stemmachines wordt een langjarige verwevenheid met Groenendaal Bureau voor Verkiezingsuitslagen beschreven. Groenendaal Bureau voor Verkiezingsuitslagen spreekt ook van langdurige, informele en cordiale relaties. Een compagnon van Groenendaal staat gewoon als adviseur van de Kiesraad in de medewerkerslijst op het Intranet van het ministerie<sup>40</sup>. De kwaliteit van de door Groenendaal Bureau voor Verkiezingsuitslagen geleverde diensten en producten geeft de Kiesraad geen aanleiding voor klachten. Groenendaal Bureau voor Verkiezingsuitslagen neemt de Kiesraad veel werk uit handen. Voorheen werkten medewerkers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) het weekeinde na de verkiezingen om de uitslag te berekenen.

De Kiesraad is door zijn afhankelijke opstelling niet zelden gevangen geweest door Groenendaal, zoals bij het onderwerp 'elektronisch gefaseerd stemmen'. Vier grote politieke partijen krijgen in september 1997 ook een brief van Groenendaal Bureau voor Verkiezingsuitslagen: of zij niet meer

<sup>39</sup> Brief van de Kiesraad aan de Commissie Besluitvorming Stemmachines van 23 maart 2007, met bijlage;

<sup>40</sup> Intranet 'wie-wat-waar', ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 30 maart 2007

dan dertig kandidaten op de lijst willen zetten (sic). De Kiesraad moppert dat Groenendaal, die op 29 oktober 1997 doordringt tot de werkkamer van staatssecretaris Kohnstamm (overigens zonder succes), zijn plaats niet kent, maar wordt gedwongen zelf de zaak te corrigeren.

Nog zeer onlangs, op 14 maart 2007 heeft de Kiesraad een poging ondernomen om te komen tot een ontvlechting en verzakelijking van de relatie met Groenendaal Bureau voor Verkiezingsuitslagen. De Kiesraad heeft verzocht voor de komende verkiezing van de leden van de Eerste Kamer een licentie van de programmatuur te verkrijgen. Groenendaal Bureau voor Verkiezingsuitslagen weigert dit aanvankelijk, maar heeft inmiddels toch een offerte uitgebracht<sup>41</sup>.

De poging tot ontvlechting en verzakelijking blijkt ook uit een niet-gepubliceerde maar wel aan Groenendaal ter kennis gestelde reactie op een artikel in de periodiek 'Burgerzaken en Recht', waarin de heer Groenendaal had gezegd dat hij en zijn compagnons "bij de Kiesraad arriveerden om de officiële uitslag te gaan berekenen". Het was "prettig geweest als hij zijn eigen rol in dezen niet zou hebben overschat", meldt de Kiesraad.<sup>42</sup>

Als terzijde moeten ook de contacten tussen het ministerie en Groenendaal Bureau voor Verkiezingsuitslagen worden genoemd. Formeel heeft het ministerie geen enkele relatie met Groenendaal Bureau voor Verkiezingsuitslagen. Simpel gezegd: als Groenendaal ermee zou stoppen, dan zouden de stemmachineleveranciers een andere software engineer moeten zoeken om hun verplichtingen jegens de gemeenten na te komen. En de Kiesraad gaat de uitslag weer met de hand vaststellen. Kennelijk ingegeven door de frequente advisering zijdens de Kiesraad, is in 2006 op laag ambtelijk niveau contact gelegd. Ongericht e-mailverkeer, waarin de heer J. Groenendaal de druk opvoert om zijn bedrijf aan de staat over te doen, leidt tot niets. Aan minister Nicolaï (VVD) wordt 22 november 2006 een brief met dezelfde strekking gezonden. Tijdens een intern overleg benadrukt minister Nicolaï daar niets voor te voelen. Ook wenst hij geen sonderingen over 'wat Groenendaal nu eigenlijk wil'.

Vastgesteld wordt dat het e-mailverkeer tussen het ministerie en Groenendaal Bureau voor Verkiezingsuitslagen tot 19 januari 2007 is

<sup>41</sup> Brief van de Kiesraad aan de Commissie Besluitvorming Stemmachines van 30 maart 2007

<sup>42</sup> Brieven van de Kiesraad aan de periodiek 'Burgerzaken en Recht' en Groenendaal Bureau voor Verkiezingsuitslagen, 7 februari 2007

doorgegaan, waarbij door ambtelijk BZK om een afspraak wordt verzocht. Het is te beschouwen als courtoisie. Het is contrair aan de wens van de minister. De beantwoording van de Kamervragen van het lid Gerkens (SP) door de inmiddels aangetreden staatssecretris Bijleveld-Schouten (CDA) terzake is adequaat en laat er geen misverstand over bestaan: “ik ben niet van plan om het bedrijf Groenendaal Bureau voor Verkiezingsuitslagen te kopen.”<sup>43</sup>

### 7.3 de toekomst van de Kiesraad in relatie tot de stemmachines

De Kiesraad is sedert anderhalf jaar los van het ministerie komen te staan. Ook was in het najaar van 2005 de gedachte dat de Kiesraad belast zou kunnen worden met de goedkeuring van stemmachines.

De commissie Inrichting Verkiezingproces onder leiding van de heer Korthals Altes zal voor 1 oktober 2007 voorstellen doen voor de herinrichting van het gehele verkiezingsproces en daarbij ook de taken van de Kiesraad betrekken.

Ook is kennisgenomen van het voorgenomen wetsvoorstel financiering politieke partijen. In dit wetsvoorstel, waarvan het Nader Rapport nu wordt voorbereid, wordt de Kiesraad zowel uitvoerder als toezichthouder.

De verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken van de Kiesraad (advies, verscheidene vormen van toezicht, verscheidene uitvoeringstaken, opdrachtgeverschap) blijven derhalve de komende tijd onderwerp van discussie. Het is niet gewenst daarover nu onomkeerbare beslissingen te nemen.

Eerst als helderheid bestaat over verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken, kan worden bezien welk wettelijk regime daarbij passend is (Kaderwet adviescolleges (zoals thans), Kaderwet ZBO's, of een separate Wet op de Kiesraad).

## Conclusie

*De Kiesraad heeft ten aanzien van het onderwerp stemmachines cum annexis zijn verantwoordelijkheid als opdrachtgever jegens Groenendaal Bureau voor Verkiezingsuitslagen niet ingevuld. De Kiesraad bevindt zich als opdrachtgever in een omhelzing met Groenendaal Bureau voor Verkiezingsuitslagen. Recente inzichten over het belang van de programmatuur en inzet van Groenendaal Bureau voor Verkiezingsuitslagen nuanceren de frequente advisering terzake.*

*Besluitvorming over het wettelijk regime van de Kiesraad kan eerst plaatsvinden nadat discussie over verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken is afgerond.*

## 8. 2006-2007; Verkiezingen voor de leden van de gemeenteraad, Tweede Kamer en provinciale staten

In de periode maart 2006-maart 2007 is, afgezien van de korte periode in het voorjaar van 1998, voor het eerst sprake van een maatschappelijk en politiek debat over de veiligheid, betrouwbaarheid en integriteit van stemmachines. Het debat is geëntameerd door de stichting 'wij vertrouwen stemcomputers niet'. De stichting bestaat uit een gezelschap deskundigen uit de ICT-wereld en wordt bijgestaan door juristen, wetenschappers en vrijdenkers. De interesse in het onderwerp is bij de medewerkers van de stichting altijd latent aanwezig geweest en wordt door de perikelen tijdens de Amerikaanse presidentsverkiezingen in 2000 geactiveerd. In maart 2006 is de gemeente Amsterdam als een der laatste overgegaan op de stemmachine. Na een Europese aanbesteding wordt de Sdu NewVote de stemlokalen binnengereden. Medewerkers van de stichting gingen stemmen voor de gemeenteraad van Amsterdam en merkten meteen dat 'het ding lek is'. Zij spreken af te werken aan een campagne teneinde een maatschappelijk debat over de betrouwbaarheid van stemmachines te bevorderen. Enigszins overvallen door de val van het kabinet-Balkenende-II en de vervroegde verkiezingen van 22 november 2006, wordt de campagne in de zomer van 2006 meer wereldkundig gemaakt.

De stichting leent en koopt Nedap stemmachines van gemeenten en onderzoekt de software en hardware. Er volgt documentatie op een website en de stichting dient een veelheid aan verzoeken in het kader van de Wet openbaar bestuur in. Dan volgt een televisie-uitzending waarin de stichting laat zien hoe het stemgeheugen van een Nedap machine verwisseld kan worden en een persconferentie in Nieuwspoor, Den Haag, waarbij een rapport wordt gepresenteerd dat aangeeft dat stemmachines zoveel straling afgeven dat daarmee het stemgeheim niet kan worden gegarandeerd. Ook is de fysieke beveiliging van de stemmachines – in de gemeente Rotterdam liggen deze onbewaakt in een loods op een bedrijventerrein – niet op orde.

Het ministerie alsook de Kiesraad zijn er verlegen mee. Voor het eerst in veertig jaar wordt een minister geconfronteerd met een Tweede Kamer, die over het onderwerp stemmachines meerdere debatten wenst. Voor het eerst in veertig jaar wordt een minister ook geconfronteerd met het achterstallig onderhoud in de wet- en regelgeving over stemmachines. Hij kan alleen

sturen via de Regeling voorwaarden en goedkeuring stemmachines 1997, maar daar wordt hij zoals beschreven in hoofdstuk 2 in een afwachtende positie achterin het proces gezet. Er is het afgelopen jaar dan ook veel gebeurd buiten de Regeling om. Een korte, bestuurlijke terugblik en weging volgen hieronder.

### 8.1. Juli-september 2006. Het ministerie beraadt zich....

Nadat de website van de stichting de lucht is ingegaan, zal het niet meer rustig worden op het onderwerp stemmachines. Het ministerie belegt een aantal overleggen met de leveranciers Nedap en Sdu, alsook met keuringsinstelling TNO. Reeds in juli wordt de AIVD gepolst om eventueel technische bijstand te verlenen. De eerste bevindingen wijzen erop dat in vergelijking met andere landen de machines voor Nederland het minst beveiligd zijn. Dat komt omdat er geen regels zijn voor de beveiliging zoals verzegeling, de opslag en het transport. Ook mogen gemeenten stemmachines vrijelijk uitlenen of verkopen.

Er wordt vanuit het ministerie een publicitair tegenoffensief voorbereid, maar dit komt niet gemakkelijk van de grond. Beide leveranciers voelen niet voor het openbaar maken van de broncode. TNO raadt een persconferentie tijdens het ministerie af. TNO zou 'binnen de huidige Regeling' niet alles kunnen garanderen en weet niet hoe hertellingen kunnen verlopen. Bij deze beraadslagingen wordt geen antwoord gegeven op de nog openstaande vragen van staatssecretaris Kohnstamm in 1998, de toezegging van minister Peper in 1999 of de aanbevelingen van de Raad van Europa uit 2004.

De secretaris-generaal acht in augustus 2006 het onderwerp potentieel politiek vuurwerk en maant zijn ambtenaren minder naïef te zijn. Het bureau van de secretaris-generaal adviseert, anders dan het verantwoordelijk onderdeel, de inmiddels aangetreden minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, Nicolaï (VVD) geen brieven uit te delen in de vergadering van de ministerraad van 8 september 2006. Eerst moeten de feiten op een rij. Wel wordt op ambtelijk niveau het ministerie van Algemene Zaken geïnformeerd. De stemmachines zijn een politiek vraagstuk geworden.

### 8.2. September-Oktober 2006; Pogingen tot beheersing

Op 27 september 2006 stelt het Kamerlid Irrgang (SP) vragen over het zgn. Brennan-rapport<sup>44</sup> dat handelt over de risico's van elektronisch stemmen. De vragen richten zich op de controleerbaarheid (papertrail) en inzicht in de broncode van de software. Een week later is de televisie-uitzending waarin de stichting in de weer is met een Nedap stemmachine. Het stemgeheugen kan worden geherprogrammeerd en gemanipuleerd. Ook is er in de gemeenten niet altijd sprake van adequate fysieke beveiliging van de stemmachines. Er is Kamerbrede zorg en de leden Szabó (VVD), Spies (CDA) en Dubbelboer (PvdA) stellen kritische vragen aan minister Nicolaï. Vervolgens publiceert de stichting het rapport waarin wordt gesteld dat de stemmachines kunnen worden afgeluisterd.

De secretaris-generaal van het ministerie neemt op 6 oktober 2006 wederom het initiatief tot een gezamenlijk overleg met de Kiesraad, TNO, Sdu en Nedap. Nedap geeft aan dat het mede op basis van het Brennan-rapport van juni 2006 al begonnen is met nadere fysieke beveiligingsmaatregelen zoals de verzegeling van de stemmachines. Ook zal de herprogrammeerbare unit voor het stemgeheugen worden vervangen door een eenmalig programmeerbare unit, zodat deze niet (meer) is te manipuleren. De gemeenten worden middels een circulaire gewezen op het belang van nadere beveiliging bij de opslag van de stemmachines. Tenslotte verzoekt de secretaris-generaal in het weekeinde van 7-8 oktober 2006 de AIVD mee te werken aan eventuele testen inzake de straling van de stemmachines. De verantwoordelijk minister voor de AIVD, minister Remkes van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties keurt de medewerking van zijn dienst voor deze 'dienstverlening' goed.

De antwoorden op de Kamervragen volgen de lijn die de secretaris-generaal heeft uitgezet. Er worden veel maatregelen genomen buiten de Regeling om. TNO en de leveranciers gaan hiermee akkoord. Voor het eerst sinds 1965 zit de minister in een sturende positie. Door de verzegeling van de stemmachines "is het niet mogelijk onopgemerkt de stemmachine te openen". TNO wordt gevraagd te controleren of de gemeenten en de leveranciers de fysieke beveiligingsmaatregelen implementeren. TNO doet dit tamelijk formalistisch af. Tenslotte wordt voor de langere termijn gesteld dat er een volledige risico-analyse van het gehele stemproces moet komen en moet worden gezien welke maatregelen de limpiditeit kunnen vergroten,

zoals de introductie van een openbare broncode en een papertrail.<sup>45</sup>

Twee dagen later convoceert de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een algemeen overleg met minister Nicolaï over de antwoorden op de schriftelijke vragen. CDA-Kamerlid Spies (CDA) verwijst ernaar dat het heel lang heeft geduurd voordat de Regeling voorwaarden en goedkeuring stemmachines 1997 tot stand is gekomen. Spies: "maar dit betekent niet dat wat in het verleden is bedacht, ook in de toekomst goed zal werken".

Er is volledige steun voor de ad-hoc-maatregelen in de fysieke beveiligingssfeer. De gemeenten worden gewezen op hun verantwoordelijkheid geen stemmachines uit te lenen of te verkopen, ook al zijn daarvoor geen wettelijke belemmeringen. Met de VNG en de Nederlandse Vereniging van Burgerzaken (NVVB) wordt intensief overlegd over de beveiliging bij de opslag van de stemmachines. Ook de leden van het stembureau krijgen nadere instructies.

Voorts wordt gewezen op de intransparantie van de fase na het uitbrengen van de stem, de 'tel-fase'. De Tweede Kamer en de minister zijn het eens over het instellen van een externe, onafhankelijke commissie die het gehele verkiezingsproces zal onderzoeken. Voor de termijn tot 22 november 2006, de dag van de Tweede-Kamerverkiezingen, stelt het ministerie een projectteam in.

Met de beantwoording van de Kamervragen en zijn optreden in het algemeen overleg van 12 oktober jl. opereert minister Nicolaï vakkundig. De meeste vraagstukken uit het verleden krijgen een plaats. De openbaarheid van de broncode, het ontbreken van controlemechanismen, de voor de kiezer onduidelijke fase na het uitbrengen van de stem, de gebrekkige fysieke beveiligingsmaatregelen van zowel gemeenten als leveranciers. Minister Nicolaï neemt of onmiddellijk actie, of hij plaatst het onderwerp op de agenda van de aangekondigde externe, onafhankelijke commissie.

Er ligt nog één vraag. De metingen van de AIVD naar de straling die zowel de Nedap als de Sdu machines zouden afgeven. De betrokkenheid van de AIVD wordt in het algemeen overleg van 12 oktober 2006 voor het eerst openbaar gemaakt<sup>46</sup>.

### 8.3. Oktober-november 2006. Maatregelen om het stemgeheim te waarborgen

De weken daarop verschuift het debat juist naar dit onderwerp. De stichting ‘wij vertrouwen stemcomputers niet’ benadrukt dat door het opvangen van geluidssignalen tot op vele meters buiten het stemlokaal is na te gaan op welke partij is gestemd. De Grondwet spreekt van geheime verkiezingen. Met het waarborgen van het stemgeheim heeft de stichting, anders dan bij de technische onderwerpen zoals de broncodes en het verwisselen van stemgeheugens, een wettelijke punt te pakken dat niet kan worden genegeerd. Publicitair trekt de stichting in de maand oktober dan ook de kaart van het stemgeheim.

Een ieder weet dat elk beeldscherm straling afgeeft. De wetenschappelijke discussie over straling (tempest) is medio jaren negentig afgerond. En de Sdu stemmachines hebben een pc-beeldscherm, veel groter dan het kleine display van de Nedap stemmachines. Maar tot voor kort had niemand in Nederland de relatie gelegd tussen straling, stemmachines en de mogelijkheid van het afluisteren.

Een volgende maatregel buiten de Regeling om is dus de test – nadrukkelijk niet keuring – die de AIVD als eerste zal plegen op de Sdu en Nedap machines. Dit ligt bij de leveranciers en bij keuringsinstelling TNO gevoeliger dan de fysieke beveiligingsmaatregelen. Vooral voor de NewVote machine van Sdu, wier goedkeuringsbesluit nog op 26 september 2006 was gepubliceerd, wekt het wrevel.

Minister Nicolaï maakt de resultaten van de metingen op maandag 30 oktober 2006 wereldkundig in een brief aan de Tweede Kamer<sup>47</sup>, even later gevolgd door een persconferentie. De Sdu machines geven straling af die op een afstand van tientallen meters is op te vangen. Wat kan worden opgevangen is het beeld dat op het scherm voor de kiezer zichtbaar is. Daardoor kan het stemgedrag van de kiezer worden gevolgd. Bovendien geeft de Sdu machine per lijst (partij) een ander signaal af dat eveneens tot op tientallen meters is op te vangen. Sdu had voor dit probleem op korte termijn geen oplossing voor handen.

46 TK 2006-2007, 30 800 VII, nr.18, verslag van een algemeen overleg van de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, 12 oktober 2006

47 TK 2006-2007, 30 800 VII, nr.10, brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer, 30 oktober 2006,

Minister Nicolaï schorst de goedkeuring van de Sdu machines omdat het grondwettelijke recht van vrije verkiezingen niet kan worden gewaarborgd met het gebruik van de Sdu machines. Van de Nedap machines blijven drie van de vier typen overeind. Omdat het scherm kleiner is, is er minder straling. Door op het scherm af te zien van de diakritische tekens bij de namen van kandidaten, is geen onderscheidend signaal meer op te vangen. Aangezien het vierde type Nedap stemmachine niet meer wordt gebruikt, is ervan afgezien daarvoor de goedkeuring in te trekken.

De laatste dag voor het verkiezingsreces, dinsdag 31 oktober 2006, wordt wederom een algemeen overleg gevoerd. Minister Nicolaï beschouwt straling, die kan worden opgevangen binnen een straal van vijf meter en waarvoor bij de reproductie geavanceerde apparatuur nodig is, als een voor het stemgeheim “aanvaardbaar restrisiko”. Daarmee introduceert minister Nicolaï materieel een nieuwe ‘norm’. De gehele Tweede Kamer steunt de minister in deze beslissing. De acht aanwezige fracties merken op dat het onbegrijpelijk is dat achtereenvolgende bewindspersonen de stemmachines “betrouwbaar” hebben genoemd en twijfelen zeer aan de zin van de keuringen zoals deze nu plaatsvinden. “Hoe is het mogelijk?”<sup>48</sup>

### 8.4. November 2006, de Tweede-Kamerverkiezingen

Het rapport van de AIVD waarin verslag wordt gedaan van de stralingsmetingen wordt ter vertrouwelijke inzage aan de Tweede Kamer gezonden. Daarna wordt de Tweede Kamer nogmaals twee keer vertrouwelijk geïnformeerd over de voorbereiding van de verkiezingen<sup>49</sup>. Minister Nicolaï draagt zorg voor een volledige informatievoorziening. Zo worden de afspraken met de gemeenten, die met stembiljet en potlood moeten stemmen, nauw afgestemd met de NVVB. De gemeenten werken mee, hoewel bestaande routines en procedures nu worden doorbroken. De begeleiding vanuit het ministerie is in het begin strak, later blijkt dat gemeenten zoals het een autonome bestuurslaag betaamt zelf veel zaken kunnen regelen. Stemhokjes, stembiljetten en potloden zijn op 22 november overal voorhanden.

Omdat Amsterdam tot voor kort nog met stembiljetten stemde, en de goedkeuring van hun Sdu NewVote is geschorst, gaat de grootste gemeente van het land terug naar de oude situatie. Voor andere grote ‘Sdu’-gemeenten zoals Eindhoven en Tilburg worden additionele Nedap machines ingezet.

48 TK 2006-2007, 30 800 VII, nr.19, verslag van een algemeen overleg van de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, 31 oktober 2006.

49 TK 2006-2007, 30 800 VII, nrs 11, 13 en 15, brieven van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer, 31 oktober 2006, 3 november 2006 en 16 november 2006



De burgemeesters en de korpsbeheerders worden geïnformeerd over de mogelijkheid van afluisteren. Het college van procureurs-generaal draagt de hoofdofficieren van justitie op voortvarend op te treden indien een vermoeden rijst dat met betrekking tot de stemmachines een strafbaar feit is gepleegd. Verdachte machines zullen onmiddellijk naar het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) worden gebracht. Ter voorbereiding op de verkiezingsdag zelf test het NFI een aantal stemmachines. Het blijkt dat ondanks extra verzegelingen het toch niet in alle gevallen uitgesloten is dat het stemgeheugen ongemerkt kan worden verwisseld. Minister Nicolaï informeert de Tweede Kamer hierover vertrouwelijk<sup>50</sup>.

Op de verkiezingsdag zelf is er geen sprake van ordeverstoringen, pogingen tot afluisteren, pogingen tot verwisselen van het stemgeheugen of andere pogingen tot manipulatie. Er waren zelfs minder incidenten dan anders. De organisatie van de verkiezingen in de gemeenten en in Den Haag stond op scherp.

Vastgesteld kan worden dat de beslissing die minister Nicolaï heeft genomen om de Sdu machines en één type van de Nedap machines niet in te zetten in het verkiezingsproces, juist is geweest. Het pakket aan fysieke beveiligingsmaatregelen, waaraan door de leveranciers als de gemeenten, moest worden voldaan, is evenwichtig. Er is het midden gevonden tussen de autonomie van de bestuurslaag en de wens van de Tweede Kamer, die graag de volledige regie bij de minister had gezien. Minister Nicolaï heeft door middel van instructies, circulaire en protocollen de kaders gesteld, waarna andere betrokken partijen, naast de gemeenten ook TNO, leveranciers en het NFI, belast waren met de uitvoering.

De conclusie ten aanzien van de wet- en regelgeving over stemmachines is duidelijk; 'de keizer heeft geen kleren aan'. Minister Nicolaï heeft ad-hoc maatregelen genomen die op korte termijn moeten terugkomen in formele wet- en regelgeving. Dat betekent dat eisen gesteld moeten worden aan de verzegeling, opslag en het transport van de stemmachines. Dat eisen gesteld moeten worden aan het gebruik van de stemmachines. En dat eisen gesteld moeten worden aan de software en de broncode. Het decennia volledig vertrouwen op de informatie die door de leveranciers Nedap, Sdu en keuringsinstelling TNO worden aangeleverd, heeft het ministerie op achterstand gezet. Er was weinig

ervaring en amper kennis beschikbaar om zelf een oordeel over de situatie te kunnen vormen.

De belangrijke ad-hoc maatregel die minister Nicolaï heeft genomen is het materieel introduceren van een nieuwe 'stralingsnorm' waaraan stemmachines moeten worden onderworpen. Een 'norm' die reikt buiten de kennis van het inmiddels verzelfstandigde onderdeel van TNO, Brightsight, dat is aangewezen als keuringsinstelling door het ministerie. Dit onderwerp wordt het belangrijkste scharnierpunt in de maanden op weg naar de verkiezingen voor de leden van de Provinciale staten op 7 maart 2007.

### 8.5. De Sdu machines op weg naar de Provinciale Statenverkiezingen

Sdu doet pogingen om de schorsing van de goedkeuring van zijn stemmachines voor de Statenverkiezingen ongedaan te maken. Sdu, die vele paden bewandelt - bestuursrechtelijk, civielrechtelijk, overleggen met het ministerie, technische aanpassingen aan de machine – voelt zich ten opzichte van Nedap benadeeld. Het gegeven dat voor de Nedap machines een relatief eenvoudige oplossing om de straling te verminderen voor handen was, zegt niet dat Sdu daarmee is benadeeld.

Sdu erkent in haar handelen de 'norm' als zodanig wel materieel, want Sdu wil graag dat de stemmachines weer mogen worden ingezet bij de volgende verkiezingen. Sdu laat vele versies van de Sdu NewVote in elkaar zetten. Sdu weet niet hoe minister Nicolaï tot deze 'norm' is gekomen, anders dan dat vijf meter ongeveer de ruimte van het stembureau is. Bovendien valt het op als iemand met geavanceerde apparatuur zich op of rond de stemlokalen ophoudt. Maar de technische vertaling van de 'norm' blijft vertrouwelijk, ook omdat de AIVD slechts staatsgeheime NATO-normen hanteert. Een bedrijf in Brabant zou in staat moeten zijn dezelfde testen uit te voeren als de welke die de AIVD uitvoert. Door gebrekkige communicatie en afwezigheid van de benodigde testapparatuur op de dagen dat Sdu zijn machines wilde testen, helpt de Brabantse manoeuvre Sdu niet. Inmiddels is veel tijd verstreken. Gemeenten, vooral Amsterdam, Eindhoven en Tilburg die tot voor kort met Sdu machines stemden, worden ongeduldig. Mogen de stemmachines worden ingezet bij de verkiezingen of niet? Amsterdam vraagt minister Nicolaï in een brief daarover voor 1 januari 2007 uitsluitel te geven.



Eind december test de AIVD, wederom na een door minister Remkes goedgekeurd verzoek van de secretaris-generaal, een aantal Sdu machines. Op 27 december lijkt het erop dat één versie aan de 'norm' kan voldoen. Het ministerie wil de 'Sdu'- gemeenten zo spoedig mogelijk informeren en meldt dit op 5 januari 2007.

De versie waarvan het lijkt dat deze binnen de 'norm' valt kent een aantal nadelen. Het beeldscherm en de letters zijn rood op groen, hetgeen zelfs voor niet-leesblinden moeilijk leesbaar is. TNO keurt een versie van een Sdu stemmachine op 11 januari 2007 goed. TNO kijkt alleen formeel naar de oude Regeling. Stemt deze versie nog in voldoende mate overeen met het oorspronkelijke prototype? Het was echter een andere versie dan die de AIVD eind december had getest. Want inmiddels had Sdu gepoogd de leesbaarheid van het beeldscherm te verbeteren. De gemeente Amsterdam vindt het te lang duren en neemt de eigenstandige beslissing om bij de verkiezingen voor de Provinciale Staten wederom met stembiljet en potlood te stemmen.

Het ministerie neemt het bericht van Amsterdam voor kennisgeving aan. Het wil het zekere voor het onzekere. Omdat Sdu steeds andere versies aanlevert, moeten deze nog een keer langs de AIVD test worden geleid. Tussen 12-16 januari test de AIVD een aantal versies, maar de mate van straling van welke versie dan ook valt niet binnen de 'norm'. Minister Nicolaï, die zich (vanwege een werkbezoek) op de Nederlandse Antillen dagelijks laat informeren door zijn medewerkers, neemt op dinsdagavond 16 januari een besluit. Sdu heeft twee-en-halve maand de tijd gekregen. De beslissing om de schorsing van de goedkeuring van de Sdu machines te handhaven, wordt op 17 januari 2007 aan de Tweede Kamer gemeld.<sup>51</sup>

Sdu wint vervolgens een civiele procedure tegen de staat. De AIVD moet nog een paar versies testen. Dat gebeurt maar wederom komt geen enkele versie van de Sdu stemmachines 'binnen de norm'. De Tweede Kamer, in nieuwe samenstelling, ondersteunt de maatregel van de minister volledig.<sup>52</sup> De conclusie luidt dat het ministerie de Sdu veel mogelijkheden heeft gegeven om een versie van hun stemmachine NewVote te fabriceren die binnen de 'norm' – het aanvaardbare restrisico van straling die niet verder reikt dan vijf meter en die alleen met geavanceerde apparatuur is af te

51 TK 2006-2007, 30 800 VII, nr. 26, brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer, 17 januari 2007

52 algemeen overleg van de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, 8 februari 2007

luisteren – past. Sedert 31 oktober 2006 hebben alle betrokken partijen materieel gehandeld naar de 'stralingsnorm'.

Het eerste punt van zorg is dat die 'norm' – of een equivalent daarvan – zo spoedig mogelijk in wet- en regelgeving moet worden vastgelegd. Een tweede punt van zorg blijft dat voor de leveranciers de technische vertaling achter de 'norm' geheim is gebleven. Zij weten alleen wát de AIVD meet, maar niet hóe dat gebeurt.

Een derde punt van zorg is de vraag of de veiligheids- en inlichtingen-diensten de meest aangewezen instanties zijn om deze testen uit te voeren. Voor de korte termijnen waarbinnen bij de Tweede-Kamer- en Provinciale-Statenvoorkezingen moest worden gewerkt, is het begrijpelijk dat minister Nicolaï minister Remkes om hulp vroeg. Betrokkenheid van de AIVD op structurele basis heeft echter niet de voorkeur.

#### 8.6. een oud probleem: de uitslagberekenningsprogrammatuur

Als laatste komt het onderwerp van de uitslagberekenningsprogrammatuur, of feitelijk het gehele integraal stem systeem, weer boven water. Als de stichting 'wij vertrouwen stemcomputers niet' erachter komt wat het ministerie, de Kiesraad en TNO al tien jaar weten, namelijk dat deze software aan geen enkele test, keuring of goedkeuringsprocedure is onderworpen, antwoordt minister Nicolaï op 1 februari 2007 dat de stichting dit goed heeft gezien. Wel geeft hij aan dat de "geprogrammeerde stemgeheugens met daarin de kandidatenlijsten zoals deze voor de verschillende kieskringen voor de Provinciale-Statenvoorkezingen zullen gelden" worden getest. Dit is geen keuring van de uitslagberekennings-programmatuur. Maar het gaat wel verder dan wat TNO/BrightSight doet.

Zijn opvolger, staatssecretaris Bijleveld-Schouten (CDA) meldt in antwoord op Kamervragen van het lid Duyvendak (GroenLinks) dat een extern bedrijf de geprogrammeerde stemgeheugens in functionele zin heeft getest en daarin geen fouten heeft aangetroffen.<sup>53</sup>

De conclusie is dezelfde als die van minister Peper in 1999: alle software in het verkiezingsproces zal moeten worden onderworpen aan adequate goedkeuringsprocedures. De testen moeten gericht zijn op functionaliteit maar ook op integraliteit (security).

53 TK 2006-2007, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 962, 13 maart 2007

## Conclusies

*Minister Nicolai heeft tijdens de voorbereidingen van de verkiezingen voor de leden van de Tweede Kamer (22 november 2006) en provinciale staten (7 maart 2007) adequaat gehandeld.*

*Bij de fysieke beveiligingsmaatregelen is evenwicht gevonden tussen de wens van de Tweede Kamer risico's uit te sluiten, en wat redelijkerwijs van leverancier Nedap en gemeenten op korte termijn kon worden verlangd. Daarbij moest ook rekening worden gehouden met (de dreiging van) gerechtelijke procedures.*

*In het afgelopen half jaar zijn hiaten in wet- en regelgeving (nogmaals) expliciet naar voren gekomen. Er zijn geen eisen voor de verzegeling, opslag en het transport van de stemmachines. Er zijn geen eisen aan het gebruik van de stemmachines. Niet alle software die bij het verkiezingsproces wordt gebruikt, is aan test-, keurings- of goedkeuringsprocedures onderworpen. De broncodes van de software zijn niet openbaar, maar ook niet bekend bij het ministerie.*

*Ten aanzien van de materieel door minister Nicolai geïntroduceerde 'stralingsnorm' is het gezien de politieke en maatschappelijke ophef terecht dat deze is gehanteerd. Alle betrokken partijen hebben vervolgens nadien naar deze 'norm' gehandeld. Sdu is veel mogelijkheid geboden een type stemmachine aan te leveren die wel aan de 'norm' zou voldoen.*

*De norm – of een equivalent daarvan – moet zo spoedig mogelijk met een technische vertaling in regelgeving worden vastgelegd. Betrokkenheid van de AIVD op structurele basis heeft niet de voorkeur.*

*Op het ministerie is weinig ervaring en amper kennis beschikbaar om zelf een oordeel over de (Regeling voorwaarden en goedkeuring) stemmachines te kunnen vormen.*

## Conclusies

### 1. Het ministerie

Stemmachines maken deel uit van één van de belangrijkste processen van onze democratie, namelijk vrije en geheime verkiezingen. Het onderwerp is de periode 1965-2006 door het ministerie niet op zijn waarde geschat. Er is een discrepantie tussen de waarde van het verkiezingsproces in het democratisch staatsbestel en de aandacht die het ministerie heeft gegeven aan een relevant onderdeel daarvan.

Het ministerie is traag en niet-actiegericht omgegaan met signalen, adviezen en brieven dat de Kieswet, het Kiesbesluit en de Regeling aanpassing behoefde. Op de momenten dat er gehandeld kon worden, is dat niet gebeurd. Politieke en ambtelijke sturing ontbrak.

Het decennia volledig vertrouwen op de informatie die door de leveranciers Nedap, Sdu en keuringsinstelling TNO worden aangeleverd, heeft het ministerie op achterstand gezet. Door niet te handelen heeft het ministerie het politieke en maatschappelijke debat over stemmachines over zichzelf afgeroepen. Meer in het bijzonder worden de volgende punten onder de aandacht gebracht:

- a) het niet aan de Minister toekennen van bevoegdheden om zijn verantwoordelijkheid voor een kiesrechtelijk ordelijk verloop van het verkiezingsproces te kunnen waarmaken. De passages in de Kieswet, het Kiesbesluit en de Regeling zijn van een ijl abstractieniveau;
- b) het ontbreken van een inhoudelijk programma van eisen voor alle in het verkiezingsproces betrokken apparatuur en software (anders dan het nabootsen van het stemmen met stembiljet en potlood);
- c) het gedurende de gehele periode ontbreken van risico- en dreigingsanalyses;
- d) het aanwijzen van een keuringinstelling welke ook heeft meegeholpen bij het ontwerpen van de Regeling (eisen), terwijl dit in het algemeen niet de voorkeur verdient.
- e) het niet aan een goedkeuringsprocedure onderwerpen van de uitslagberekeningsprogrammatuur (het Integraal Stem Systeem);
- f) het niet introduceren van een controlemogelijkheid voor de kiezer, opdat deze een bewijs heeft op welke kandidaat hij heeft gestemd, als van een controlemogelijkheid in de fase na het uitbrengen van de stem.

Met de huidige wijze van stemopneming via stemmachines is geen betekenisvolle hertelling mogelijk;

- g) het niet aanpassen van de Regeling na de introductie van de zgn. stemcomputers;
- h) het in het voorjaar van 2004 niet entameren van een eigen onderzoek of review naar de functionaliteit en integraliteit van de in Nederland gebruikte stemmachines, naar aanleiding van de situatie in Ierland;
- i) het geen gevolg geven aan de aanbeveling van de Raad van Europa met betrekking tot elektronisch stemmen;
- j) het niet voeren van overleg over het openbaar maken van de broncode in relatie tot 'stemmachines'.

Bij de verkiezingen voor de leden van de Tweede Kamer van 22 november 2006 en de provinciale staten van 7 maart 2007, is de handelwijze van het ministerie in de periode september 2006 tot en met maart 2007 adequaat geweest.

Dit betreft zowel de fysieke beveiligingsmaatregelen als het uitsluiten van de Sdu stemmachines en één type van de Nedap stemmachines vanwege het stralingsrisico. Zorgpunt bij het laatste is de technische vertaling van de thans materieel gehanteerde 'norm'.

## 2. Kiesraad

De Kiesraad heeft zich in zijn hoedanigheid als adviescollege van de regering actief opgesteld. De Kiesraad heeft in de periode 1999-2006 gewezen op het ontbreken van een goedkeuringsprocedure voor de uitslagberekeningsprogrammatuur en de monopoliepositie van Groenendaal Bureau voor Verkiezingsuitslagen.

De Kiesraad heeft in zijn hoedanigheid als centraal stembureau een opdrachtgeversrol jegens Groenendaal Bureau voor Verkiezingsuitslagen tot voor zeer recent géén actie ondernomen. De Kiesraad bevond zich in een omhelzing met het bureau.

Recente inzichten over het belang van de programmatuur en inzet van Groenendaal Bureau voor Verkiezingsuitslagen nuanceren de frequente advisering terzake.

## 3. TNO

TNO heeft bij de totstandkoming van de Regeling voorwaarden en goedkeuring stemmachines 1997 een sturende rol gespeeld bij het technisch volet.

TNO is na het van kracht worden van de Regeling als enige instantie aangewezen om de keuringen te verrichten. TNO heeft dit overeenkomstig de regels gedaan.

Het verdient niet de voorkeur dat instellingen die meehelpen de Regeling te ontwerpen ook belast worden met de uitvoering daarvan.

TNO heeft geen overleg geëntameerd over nieuwe technologische ontwikkelingen en inzichten over de beveiliging en integraliteit van stemmachines, waaronder het risico van straling.

De introductie van stemcomputers is geen aanleiding actief te overleggen met het ministerie of de Regeling nog adequaat is.

De handelwijze van TNO (het inmiddels verzelfstandigde Brightsight) gedurende het laatste half jaar, toen een aantal maatregelen buiten de Regeling om moest worden uitgevoerd, is formalistisch.

## 4. Het Expertise Centrum

HEC is zowel bij het totstandkomen van de Regeling voorwaarden en goedkeuring stemmachines 1997 als in 1999 bij de adviesaanvraag van staatssecretaris Kohnstamm aan de Kiesraad voorzitter geweest van de ingestelde werkgroepen en subcommissies.

Aan HEC is door het ministerie en de Kiesraad een inhoudelijke sturende en controlerende rol toebedacht, terwijl HEC zelf vooral een rol als procesbegeleider meende te vervullen.

Mede door de roldiffusie is de sturing op danwel begeleiding van de vertaling van het technisch volet naar adequate regelgeving niet geslaagd.

In 1999 wijst het HEC op kwetsbaarheden rond Groenendaal Bureau voor Verkiezingsuitslagen en fouten in zijn programmatuur.

## 5. Gemeenten

De gemeenten, welke verantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering van de in Kieswet en Kiesbesluit opgenomen bepalingen, hebben gedurende de gehele periode geen actieve rol gespeeld op het onderwerp 'stemmachines'. Bij de gemeenten prevaleert het gemak van het gebruik van de stemmachines.

Een aantal regels – zoals het mogen verkopen van stemmachines of het uitlenen van stemmachines voor verkiezingen die niet in de Kieswet zijn genoemd - leidt tot misverstanden.

Gezien de taakverdeling met de VNG, heeft de NVVB geparticipeerd in overleggen met het ministerie. Daarin is de NVVB constructief geweest. De extra maatregelen die het ministerie het laatste half jaar heeft genomen, zijn door de gemeenten in het algemeen goed tot uitvoering gebracht.

## 6. Leveranciers

De leveranciers hebben steeds gehandeld overeenkomstig de Regeling voorwaarden en goedkeuring stemmachines 1997. In het geval de leverancier van de uitslagberekeningsprogrammatuur, Groenendaal Bureau voor Verkiezingsuitslagen, waren er geen regels.

Van de leveranciers mag worden verwacht dat zij technologische ontwikkelingen en inzichten over beveiliging en integraliteit volgen en, indien daartoe aanleiding is, de stemmachines aanpassen.

Ten aanzien van Nedap is dit alleen vanaf oktober 2006 gebeurd, toen het ministerie daarom had verzocht.

Ten aanzien van Sdu is de conclusie dat deze tot op heden niet in staat is geweest een stemmachine te ontwerpen welke voldoet aan de door minister Nicolaï geïntroduceerde en materieel geaccepteerde 'stralingsnorm'.

Ten aanzien van Groenendaal Bureau voor Verkiezingsuitslagen is de conclusie dat deze zich in een omhelzing met de Kiesraad bevond. Wetende dat de Kiesraad zich afhankelijk opstelde, kent Groenendaal Bureau voor Verkiezingsuitslagen zich in het verkeer met de Kiesraad en het ministerie gedurende de periode 1991-2007 veel vrijheid toe.

## Aanbevelingen

Hoewel de eerstvolgende landelijke verkiezingen zijn voorzien in juni 2009, namelijk de verkiezingen voor de leden van het Europees Parlement, kan niet het risico worden gelopen dat bij eventuele tussentijdse verkiezingen wederom op basis van het huidige instrumentarium van wet- en regelgeving moet worden gehandeld. De commissie Inrichting Verkiezingsproces onder leiding van de heer Korthals Altes zal voor 1 oktober 2007 rapporteren over een voor de toekomst bestendig systeem. Aanpassing van de wetgeving op basis van de aanbevelingen tijdens die commissie zal niet op korte termijn in het Staatsblad staan. Daarom volgen hieronder aanbevelingen die direct ter hand kunnen worden genomen, alsook een aantal aanbevelingen welke dienstig kunnen zijn bij de werkzaamheden van de commissie Inrichting Verkiezingsproces en de algehele herziening van de Kieswet.

### 1. Per direct

#### 1.1. Regeling voorwaarden en goedkeuring stemmachines 1997

De Regeling wordt aangepast. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (i.c. gezien de huidige portefeuillevindeling, de Staatssecretaris) stelt eisen aan het ontwerp, de functionaliteit, de integraliteit, veiligheid (security, waaronder de 'stralingsnorm'), én het gebruik van de stemmachines. Vervolgens neemt de Minister zelf beslissingen.

Nadat de Minister het pakket van eisen heeft opgesteld, zal de technische vertaling daarvan plaatsvinden door meerdere onafhankelijke wetenschappelijke instellingen. Na aanbesteding worden een of meerdere instellingen aangewezen die de onderzoeken, testen en/of keuringen zal uitvoeren.

Het pakket van eisen wordt gegeven de voortschrijdende technologische ontwikkelingen om de twee jaar herijkt.

De stemmachines worden uitsluitend gebruikt voor in de Kieswet genoemde verkiezingen, niet voor andere verkiezingen en activiteiten.

Onder stemmachines wordt verstaan:

de machine (en computers), alsook de programmatuur, de behuizing en de verpakking van de machine, de hulpapparaten, alsook de programmatuur van de hulpapparaten, die worden gebruikt voor de voorbereiding van de verkiezing, het stemmen, het tellen (en hertellen) van de uitgebrachte stemmen, het bepalen van de uitslag van de verkiezing en vervolgens van de zetelverdeling.

### 1.2. Regeling voor verzegeling, opslag en transport

Er zal ter beveiliging regelgeving worden opgesteld ten aanzien van de verzegeling, opslag en het transport van de stemmachines.

### 1.3. Organisatie ministerie

Het onderwerp stemmachines wordt geplaatst binnen een onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat een bestuurlijke omgeving biedt en ervaring en kennis heeft met ICT-processen.

Pas als helderheid bestaat over verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken van de Kiesraad, kan besluitvorming plaatsvinden over het passende wettelijke regime voor de Kiesraad.

Minister en Staatssecretaris ontvangen van en bespreken met de secretaris-generaal periodiek een portefeuillanalyse, om te voorkomen dat onderwerpen van soortgelijk gewicht als de stemmachines verweesd raken.

## 2. Op middellange termijn (onder meer te betrekken bij de commissie-Inrichting Verkiezingsproces)

### 2.1. Algehele herziening van de Kieswet

Een algehele herziening van de Kieswet is wenselijk. De Minister (i.c. gezien de huidige portefeuilleverdeling de Staatssecretaris) van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties krijgt bevoegdheden om zijn verantwoordelijkheid voor een ordelijk en kiesrechtelijk correct verloop van de verkiezingen in te vullen. Ook wordt het gedetailleerde en decentrale karakter van de bepalingen in de Kieswet gewogen.

### 2.2. Invoeren van controlemogelijkheden

Er worden controlemogelijkheden in het stemproces ingevoerd, opdat erop kan worden vertrouwd dat de stem die de kiezer op een kandidaat heeft uitgebracht ook daadwerkelijk zo wordt geregistreerd, opgeslagen en geteld. Dit kan middels een door de kiezer te verifiëren papertrail of door een technisch equivalent daarvan.

De mogelijkheid tot een betekenisvolle hertelling bij stemmachines wordt ingevoerd. In de Kieswet, de onderliggende AMvB (Kiesbesluit) wordt een enkelvoudige definitie van het begrip “tellen” opgenomen.

**Bijlage 1:**

De opdracht aan de Commissie Besluitvorming Stemmachines. Overeenkomstig de toezegging van de toenmalige Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties in een algemeen overleg (8 februari 2007) met de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, heeft het rapport de besluitvorming tot en met de verkiezingen voor de leden van de Provinciale Staten van 7 maart 2007 beschreven (TK 2006-2007, 30 800 VII, nr. 40).

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft er vanwege deze taakuitbreiding mee ingestemd dat het rapport niet voor 2 april, maar op 16 april 2007 aan haar zal worden overhandigd.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



Datum  
19 december 2006

Ons kenmerk  
2006-0000420790

Onderdeel  
CZW

Blad  
1 van 3

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties;

Gelet op artikel 1, tweede lid, van het Vacatiegeloenbesluit 1988;

**Besluit****Artikel 1**

Er is een Commissie besluitvorming stemmachines, hierna te noemen: de commissie.

**Artikel 2**

De commissie heeft tot taak in kaart te brengen op welke wijze de besluitvorming met betrekking tot de goedkeuring van stemmachines in het verleden tot 22 november 2006, heeft plaatsgevonden en welke lessen daaruit voor het ministerie te trekken zijn.

**Artikel 3**

De commissie bestaat uit de volgende leden:  
a. de heer drs L.M.L.H.A. Hermans;  
b. de heer prof. dr. M.J.W. van Twist.

**Artikel 4**

1. De commissie brengt haar rapport uit voor 2 april 2007 aan de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties.
2. Na het uitbrengen van haar rapport is de commissie opgeheven.

**Artikel 5**

De archiefbescheiden van de commissie worden na haar opheffing of, zo de omstandigheden daartoe eerder aanleiding geven, zoveel eerder, overgebracht naar het archief van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

**Artikel 6**

Datum  
19 december 2006

Ons kenmerk  
2006-0000420790

Blad  
2 van 3

#### Artikel 7

Dit besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst en vervalt met ingang van 1 juli 2007.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

DE MINISTER VOOR BESTUURLIJKE VERNIEUWING EN  
KONINKRIJKSRELATIES,



Atzo Nicolaï



Datum  
19 december 2006

Ons kenmerk  
2006-0000420790

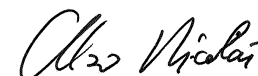
Blad  
3 van 3

#### TOELICHTING

Naar aanleiding van de beraadslagingen met de Tweede Kamer, meer in het bijzonder de algemeen overleggen met de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 12 oktober en 31 oktober 2006, zal de externe commissie voor 2 april 2007 rapporteren aan de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties over de wijze waarop in het verleden, tot 22 november 2006, de besluitvorming met betrekking tot de goedkeuring van stemmachines heeft plaatsgevonden. De commissie zal bezien wie in het proces waarvoor verantwoordelijk is geweest en hoe de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van fabrikanten, keuringsinstelling, ministerie, Kiesraad en gemeenten zijn geregeld. Meer in het bijzonder zijn de volgende vragen aan de orde

- Hoe is de Regeling goedkeuring stemmachines tot stand gekomen en vormgegeven;
- Welke rol hebben TNO en de fabrikanten daarbij gespeeld?
- Hoe is tot de aanwijzing van TNO tot keuringsinstituut gekomen;
- Hoe vonden de keuringen plaats (aan de hand van welke criteria);
- Hoe werd daarover aan het ministerie van BZK gerapporteerd;
- Wat is de betrokkenheid van de Kiesraad en gemeenten geweest;
- Hoe is de verantwoordelijkheid binnen BZK voor beleidsvorming en uitvoering belegd (ook in relatie tot die van de fabrikanten, keuringsinstelling);
- Hoe is omgegaan met eventuele eerdere signalen dat de stemmachines niet 'veilig' waren;
- Is, vanaf de zomer van 2006, adequaat geanticipeerd en gereageerd toen het onderwerp 'betrouwbaarheid van de stemmachines' tot maatschappelijke en vervolgens politieke discussie leidde.

DE MINISTER VOOR BESTUURLIJKE VERNIEUWING EN  
KONINKRIJKSRELATIES,



Atzo Nicolaï



**Bijlage 2:**

De voor het onderwerp Stemmachines verantwoordelijke bewindspersonen op het ministerie van Binnenlandse Zaken (na 3 augustus 1998: en Koninkrijksrelaties)

**kabinet-Lubbers-III**

Staatssecretaris D.IJ.W. De Graaff-Nauta (CDA), 7 november 1989 – 27 mei 1994  
Minister D.IJ.W. De Graaff-Nauta (CDA), 27 mei 1994 – 22 augustus 1994

**kabinet-Kok-I**

Staatssecretaris J. Kohnstamm (D66), 22 augustus 1994 – 3 augustus 1998

**kabinet-Kok-II**

Minister A. Peper (PvdA), 3 augustus 1998 – 12 maart 2000,  
Minister R.H.L.M. van Boxtel (D66)<sup>1</sup>, 12 maart 2000 – 24 maart 2000  
Minister K.G. De Vries, 24 maart 2000 – 22 juli 2002

**kabinet-Balkenende-I**

Minister J.W. Remkes, 22 juli 2002 – 27 mei 2003

**kabinet-Balkenende-II**

Minister Th.C. De Graaf<sup>2</sup>, 27 mei 2003 – 24 maart 2005  
Minister J.W. Remkes, 24 maart 2005 – 31 maart 2005  
Minister A. Pechtold, 31 maart 2005 – 2 juli 2006  
Minister J.W. Remkes, 2 juli 2006 – 7 juli 2006

**kabinet-Balkenende-III**

Minister A. Nicolaï<sup>3</sup>, 7 juli 2006 – 22 februari 2007

**kabinet-Balkenende-IV**

Staatssecretaris A. Th. M. Bijleveld-Schouten, 22 februari 2007

<sup>1</sup> Minister R.H.L.M. van Boxtel was van 3 augustus 1998 tot 22 juli 2002 minister zonder portefeuille, belast met Grote-Steden- en Integratiebeleid en geplacéerd ten departemente van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hij was belast met het project 'Kiezen op Afstand' dat aan het onderwerp stemmachines raakte.

<sup>2</sup> De Ministers Th.C. De Graaf en A. Pechtold waren minister zonder portefeuille, belast met Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en geplacéerd ten departemente van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zij waren belast met het onderwerp stemmachines.

<sup>3</sup> Minister A. Nicolaï was minister zonder portefeuille, belast met Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en geplacéerd ten departemente van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hij was belast met het onderwerp stemmachines.

**Bijlage 3:**

Overzicht van geïnterviewde personen

**Oud-bewindspersonen:**

J. Kohnstamm (D66), staatssecretaris, 22 augustus 1998 – 3 augustus 1998,  
A. Peper (PvdA), minister, 3 augustus 1998 – 12 maart 2000,  
Th.C. De Graaf, minister, 27 mei 2003 – 24 maart 2005

**Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties**

J.W. Holtslag, secretaris-generaal  
directeur AIVD en medewerker AIVD  
H.P. Heida, directeur Constitutionele Zaken en Wetgeving (CZW)  
E.B. Pronk, medewerker CZW, oud-secretaris Kiesraad  
G.J. Boon, medewerker CZW  
P.J. Stolk, medewerker CZW  
A. G. van Dijk, oud-medewerker CZW, oud-secretaris Kiesraad  
M. Gonzalez, oud-projectleider 'Kiezen op Afstand' en projectleider stemmachines sedert oktober 2006

**Kiesraad<sup>1</sup>**

F.J.W.M. van Dooren, oud-secretaris, oud-lid, oud-voorzitter  
T. Nijenkamp, oud-lid  
C. Borman, oud-adjunct-secretaris, oud-secretaris, oud-lid  
J.A.O. Eskes, oud-lid

**TNO (inmiddels Brightsight)**

D.J. Out, directeur Brightsight  
H. Buitenhuis, medewerker Brightsight

**HEC**

J. Perlee, organisatieadviseur

**Gemeenten**

T. Nijenkamp, gemeente Utrecht  
R. Kalse, gemeente Amsterdam  
R. Hoff, gemeente Amsterdam

<sup>1</sup> De voorzitter van de huidige Kiesraad heeft op verzoek van de Commissie Besluitvorming Stemmachines schriftelijk een aantal vragen beantwoord, alsook nadere documentatie overlegd.



**Leveranciers**

H. van Wijk, Nedap

S. van Oostrom, Sdu

H. Cupérus, Sdu

H. Ruddijs, Sdu

J. W. Groenendaal, Groenendaal Bureau voor Verkiezingsuitslagen

J. M. Janson, Groenendaal Bureau voor Verkiezingsuitslagen

A. W. Hoeflaak, Groenendaal Bureau voor Verkiezingsuitslagen

**Stichting 'wij vertrouwen stemcomputers niet'**

R. Gonggrijp, oprichter/voorzitter

M. Wesseling, medewerker

**Wetenschap**

B. Jacobs, hoogleraar computerbeveiliging, RU Nijmegen en TU Eindhoven

E. Ridderbeekx, auditor, Nederlandse Orde van Register EDP-auditors

C. Verhoef, hoogleraar informatica, VU Amsterdam

**Bijlage 4:**

De Regeling voorwaarden en goedkeuring stemmachines van 11 juli 1997 en wijziging van 7 december 2001.

**BIZ**

11 juli 1997/Nr. CW197IU1000

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, J. Kohnstamm, Gelet op de artikelen J 14, vierde lid, en J 14a, derde lid, van het Kiesbesluit;

Besluit:

**Artikel 1**

In deze regeling wordt verstaan onder:

- de Minister: de Minister van Binnenlandse Zaken;
- aanvrager: de persoon of instelling die een aanvraag voor de goedkeuring van een stemmachine heeft ingediend of de persoon of instelling die in zijn plaats is getreden;

c. bijlage: de bij deze regeling behorende bijlage waarin voorwaarden zijn opgenomen voor stemmachines voor gebruik bij de verkiezingen en voor het gebruik voor twee stemmingen tegelijk;

d. keuringsinstelling: een door de Minister overeekomstig artikel 2, eerste lid, aangewezen keuringsinstelling voor stemmachines;

e. stemmachine: een machine waarop gestemd kan worden voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer, provinciale staten, gemeenteraden en het Europees Parlement, inclusief de hulpapparatuur die wordt gebruikt bij de voorbereiding van de stemmachine voor de stemming, bij het uitbrengen van een stem door de kiezer en bij de verrichtingen van het stembureau in het stemlokaal.

**Artikel 2**

1. De Minister wijst een of meer instellingen aan die bevoegd zijn tot het keuren van stemmachines. Aan zodanige aanwijzing kunnen voorschriften worden verbonden.

2. Voor een aanwijzing als bedoeld in het eerste lid komen in aanmerking instellingen die blijkens hun aanvraag tot aanwijzing aan de volgende voorwaarden voldoen:

- bezit van rechtspersoonlijkheid;
- beschikbaarheid van voldoende personeel, alsmede van de nodige middelen en uitrusting;

- technische bekwaamheid en professionele integriteit van het personeel;
- onafhankelijkheid bij de keuringen, het opstellen van verslagen en het afgeven van verklaringen van het kaderpersoneel en het technisch personeel ten aanzien van alle groeperingen en personen die rechtstreeks of indirect belangen hebben op het gebied van stemmachines;
- bewaring van het beroepsgeheim door het personeel;
- afsluiting van een verzekering tegen wettelijke aansprakelijkheid.

3. De Minister kan een verleende aanwijzing intrekken, indien:

- de bij de aanvraag tot aanwijzing verstrekte gegevens zodanig onjuist of onvolledig blijken, dat op de aanvraag een andere beslissing zou zijn genomen, indien bij de beoordeling daarvan de juiste gegevens bekend waren geweest, of
- de instelling niet langer voldoet aan de voorwaarden, genoemd in het tweede lid.

**Artikel 3**

Een aanvraag voor de goedkeuring van een stemmachine voor het gebruik bij de verkiezingen kan eerst worden ingediend nadat het prototype van deze stemmachine door de Minister is goedgekeurd.

**Artikel 4**

1. Bij de aanvraag voor de goedkeuring van het prototype van een stemmachine, legt de aanvrager een verklaring over van een keuringsinstelling dat het prototype aan de in de Kieswet, het Kiesbesluit en de bijlage gestelde voorwaarden voor het gebruik van stemmachines bij de verkiezingen voldoet dan wel onder welke voorwaarden het prototype aan deze voorwaarden voldoet.

2. De Minister kan voorwaarden verbinden aan de goedkeuring van het prototype.

**Artikel 5**

1. Bij de aanvraag voor de goedkeuring van een stemmachine voor gebruik bij de verkiezingen, legt de aanvrager een verklaring over van een keuringsinstelling dat een exemplaar van de stemma-

chine, gekozen uit een door de aanvrager aan de keuringsinstelling ter beschikking gesteld aantal van ten minste tien stuks, in voldoende mate met het prototype overeenstemt dan wel voldoet aan de voorwaarden waaronder het prototype is goedgekeurd.

2. Van de goedkeuring van de stemmachine voor het gebruik bij de verkiezingen wordt mededeling gedaan in de Staatscourant.

**Artikel 6**

1. Indien een stemmachine is goedgekeurd voor het gebruik bij de verkiezingen, is de aanvrager gehouden ten minste één keer in de vier jaar een exemplaar van de stemmachine, gekozen uit een door de aanvrager aan de keuringsinstelling ter beschikking gesteld aantal van ten minste tien stuks, aan een periodieke keuring door een keuringsinstelling te onderwerpen.

2. Bij de periodieke keuring onderzoekt de keuringsinstelling of de stemmachine in voldoende mate overeenstemt met het prototype dan wel voldoet aan de voorwaarden waaronder het prototype is goedgekeurd.

3. De aanvrager doet van de resultaten van de periodieke keuringen mededeling aan de Minister.

**Artikel 7**

1. De Minister kan een verleende goedkeuring van een prototype van een stemmachine of van een stemmachine voor gebruik bij de verkiezingen intrekken, indien:

- het gebruik van de stemmachine tot bezwaren aanleiding geeft waardoor de goede gang van zaken bij de verkiezingen in gevaar wordt gebracht;
- de bij de verkiezingen gebruikte stemmachines niet in voldoende mate overeenstemmen met het prototype dan wel niet voldoen aan de voorwaarden waaronder het prototype is goedgekeurd;

c. de aanvrager niet voldoet aan zijn verplichtingen op grond van artikel 6.

2. Indien de Minister het voornemen heeft om tot intrekking van een verleende goedkeuring over te gaan, doet de Minister hiervan mededeling aan de aanvrager en stelt deze in de gelegen-

heid het prototype van de stemmachine of een exemplaar van de bij de verkiezingen gebruikte stemmachine uit een door de aanvrager ter beschikking gesteld aantal van ten minste tien stuks aan een herkeuring door een keuringsinstelling te onderwerpen. De eerste volzin van dit artikelid is niet van toepassing indien de Minister voornemens is de goedkeuring in te trekken op grond van het eerste lid, onder b, en de Minister zijn oordeel heeft gebaseerd op de resultaten van een periodieke keuring, als bedoeld in artikel 6.

3. Vanaf het moment van mededeling aan de aanvrager van het voornemen tot intrekking van de goedkeuring, is de keuringsinstelling stelt de stemmachine voor onbepaalde tijd geschorst.

4. De keuringsinstelling stelt de Minister in kennis van de resultaten van de herkeuring.

5. Indien de resultaten van de herkeuring geen aanleiding geven tot de intrekking van de goedkeuring, heft de Minister de schorsing van de goedkeuring zo spoedig mogelijk op.

6. Van de schorsing van een goedkeuring, van de opheffing van de schorsing en van de intrekking van een goedkeuring wordt mededeling gedaan in de Staatscourant.

#### Artikel 8

Bij geringe aanpassingen van een voor gebruik bij de verkiezingen goedgekeurde stemmachine die het prototype niet wezenlijk aantasten kan de aanvrager volstaan met een goedkeuring van de stemmachine, als bedoeld in artikel 5.

#### Artikel 9

De artikelen 3 tot en met 8 zijn van overeenkomstige toepassing ten aanzien van de goedkeuring van het gebruik van een stemmachine voor twee stemmingen tegelijkertijd.

#### Artikel 10

De Regeling goedkeuring stemmachines wordt ingetrokken.

#### Artikel 11

Deze regeling treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.

#### Artikel 12

Deze regeling wordt aangehaald als: Regeling voorwaarden en goedkeuring stemmachines 1997.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

Den Haag, 11 juli 1997.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,  
J. Kohnstamm.

#### Toelichting

##### Hoofdpijnen van de regeling

De onderhavige Regeling voorwaarden en goedkeuring stemmachines 1997 vervangt de Regeling goedkeuring stemmachines uit 1989. De regeling voorziet in een procedure voor de goedkeuring van stemmachines. Een belangrijke wijziging ten opzichte van de oude regeling is dat in een bijlage op de nieuwe regeling uitgebreide keuringscriteria voor stemmachines zijn opgenomen. Voorheen werden er in aanvulling op de in de Kieswet en het Kiesbesluit opgenomen voorwaarden voor stemmachines bij de keuring wel eenduidige criteria voor de goedkeuring van stemmachines gehanteerd, maar deze criteria waren niet officieel vastgesteld. De in de bijlage op de onderhavige ministeriële regeling opgenomen voorwaarden zijn voor het grootste deel op deze niet officieel vastgestelde criteria gebaseerd. De voorwaarden zijn echter ook aangevuld in verband met de wijziging van het Kiesbesluit waarbij de methode van elektronisch gefaseerd stemmen en het gebruik van stemmachines voor twee stemmingen tegelijkertijd worden toegestaan (Besluit tot wijziging van de bepalingen van het Kiesbesluit inzake het stemmen door middel van elektronisch stemmachines, Stb. 1997, nr. 164).

Een andere belangrijke wijziging is voorts dat de Minister van Binnenlandse Zaken een of meer instellingen kan aanwijzen die bevoegd zijn tot de keuring van stemmachines. De Minister kan dergelijke instellingen aanwijzen als keuringsinstelling indien aan de in artikel 2, tweede lid, opgenomen voorwaarden wordt voldaan. In de regeling uit 1989 kon de keuring van stemmachines alleen verricht worden door de Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek TNO (hierna te noemen: TNO) te Delft. Met de mogelijkheid dat ook andere instellingen worden aangewezen als keuringsinstelling voor stemmachines, wordt voorkomen dat TNO wordt bevoordeeld ten opzichte van

andere instellingen die eveneens in staat zijn om dergelijke keuringen te verrichten. Deze aanpassing van de goedkeuringsprocedure komt de marktwerking ten goede.

Een volgende wijziging ten opzichte van de oude regeling betreft het vervallen van de verplichte advisering door de Kiesraad over aanvragen tot goedkeuring van stemmachines. Het zwaartepunt bij de beoordeling van stemmachines ligt bij de keuringsinstellingen. Ik acht het dan ook niet zinvol dat de Kiesraad over iedere aanvraag adviseert. Het laten vervallen van de verplichte advisering door de Kiesraad ligt ook in de lijn van de afschaffing van adviesverplichtingen op andere terreinen. Het staat de Minister van Binnenlandse Zaken vanzelfsprekend wel vrij om de Kiesraad op grond van artikel A 2 van de Kieswet advies te vragen over de gebruikersvriendelijkheid van een bepaalde ter goedkeuring voorgelegde stemmachine.

Nieuw is voorts dat een stemmachiniefabrikant verplicht wordt de stemmachine na de verleende goedkeuring eenmaal per vier jaar aan een periodieke keuring door een keuringsinstelling te onderwerpen. Een dergelijke regeling ontbreekt in de oude regeling, terwijl het nut hiervan duidelijk is. Hiermee wordt voorkomen dat er stemmachines op de markt komen die niet (langer) overeenstemmen met het goedgekeurde prototype. In het verleden van de periodieke keuring is in de nieuwe regeling een uitgebreidere regeling opgenomen met betrekking tot de intrekking van de goedkeuring.

De nieuwe regeling is voorts afgestemd op de Algemene wet bestuursrecht, waarin immers algemene bepalingen zijn opgenomen voor het aanvragen van een beschikking van een bestuursorgaan en de behandeling van de aanvraag door het bestuursorgaan.

Ten slotte dient opgemerkt te worden dat de onderhavige regeling uiteraard geen consequenties heeft voor de stemmachines die onder de Regeling goedkeuring stemmachines uit 1989 zijn goedgekeurd. Deze goedkeuringen blijven rechtsgeldig. Wel zullen deze stemmachines voortaan op grond van artikel 6 aan een periodieke keuring onderworpen moeten worden. Hierbij wordt door de keuringsinstelling bezien in hoeverre de stemmachine overeenstemt met het prototype, dan wel de voorwaarden waaronder het

prototype is goedgekeurd. Van een integrale toetsing van de stemmachines aan de nieuwe voorwaarden zal derhalve geen sprake zijn.

#### Artikelgewijze toelichting

##### Artikel 1

Onder c is een definitie van de bijlage opgenomen; de bij deze regeling behorende bijlage waarin voorwaarden zijn opgenomen voor stemmachines voor gebruik bij de verkiezingen en voor stemmingen tegelijkertijd. Op grond van richtlijn 83/189/EEG van 28 maart 1983 betreffende een informatieverordening op het gebied van normen en technische voorschriften (PbEG L 109/8), zoals gewijzigd (PbEG 1988 L 81/75, PbEG 1994 L 100/30) (notificatieplicht) zijn deze voorwaarden voorgelegd aan de Europese Commissie en andere lidstaten teneinde te kunnen nagaan of de betrokken voorschriften al dan niet in strijd zijn met de bepalingen van het EG-Verdrag inzake het vrije verkeer van goederen. De voorwaarden voor stemmachines vormen voor de Europese Commissie en de andere lidstaten geen aanleiding tot het maken van opmerkingen. Op 12 mei 1997 is de termijn van drie maanden verstreken waarbinnen zij opmerkingen konden maken met betrekking tot de voorwaarden.

##### Artikel 2

Bij de goedkeuring van stemmachines zullen de keuringsinstellingen een belangrijke rol spelen in de waarborging van het goed functioneren van de stemmachine. In artikel 2 is de aanwijzing van keuringsinstellingen geregeld. Bij de aanwijzing zal de Minister van Binnenlandse Zaken de in het tweede lid opgesomde criteria in acht moeten nemen. Deze criteria hebben onder meer betrekking op de vereiste onafhankelijkheid en deskundigheid van de aan te wijzen keuringsinstellingen. Bij de aanwijzing van keuringsinstellingen, zal de Minister de relevante EN 45000 norm als basis kunnen hanteren. Aan te wijzen instanties kunnen het voldoen aan deze normen aantonen door over een relevante erkenning door de Raad voor de Accreditatie te beschikken.

Het eerste lid bepaalt dat aan de aanwijzing voorwaarden kunnen worden verbonden. Hierbij kan bijvoorbeeld

gedacht worden aan een maximumbedrag per uur dat de keuringsinstelling voor de keuring bij een aanvrager in rekening kan brengen.

##### Artikelen 3, 4 en 5

Net als in de oude regeling met betrekking tot de goedkeuring van stemmachines vindt de goedkeuring van stemmachines in twee fasen plaats, te weten een goedkeuring van het prototype van de stemmachine, gevolgd door een goedkeuring van de stemmachine voor gebruik bij de verkiezingen. Bij de goedkeuring van de stemmachine voor gebruik bij de verkiezingen wordt bezien of de stemmachine in voldoende mate overeenstemt met het prototype dan wel voldoet aan de voorwaarden waaronder het prototype is goedgekeurd. De mogelijkheid om het prototype onder voorwaarden goed te keuren, is nieuw ten opzichte van de oude regeling goedkeuring stemmachines. In de praktijk is hieraan echter behoefte gebleken. Zo kan er bij geringe 'gebreken' toch een goedkeuring van het prototype plaatsvinden. De hieruit voortvloeiende aanpassingen van het prototype, kunnen bij de goedkeuring van de stemmachine voor het gebruik bij de verkiezingen gerealiseerd worden.

In verband met de uitgebreide regeling in de Algemene wet bestuursrecht met betrekking tot de aanvraag en het nemen van beschikkingen, kan de procedure voor de indiening en behandeling van een aanvraag tot het goedkeuren van het prototype van een stemmachine respectievelijk tot het goedkeuren van een stemmachine voor gebruik bij de verkiezingen in de onderhavige regeling uiterst beknopt blijven. Zo volgt uit artikel 4:1 van de Algemene wet bestuursrecht dat de aanvraag voor de goedkeuring ingediend moet worden bij de Minister van Binnenlandse Zaken en worden in artikel 4:2 de gegevens vermeld die de aanvraag ten minste moet bevatten. De artikelen 3:40 en 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht voorzien voorts in de inwerkingtreding van de besluiten, hetgeen er ten aanzien van de goedkeuring van stemmachines in concreto op neer komt dat de inwerkingtreding plaatsvindt door de bekendmaking van de beschikking aan de betreffende producent (de aanvrager van de beschikking).

##### Artikel 6

Met de periodieke keuringen door een keuringsinstelling kan gecontroleerd worden of de stemmachines geen wijzigingen ten opzichte van de oorspronkelijk goedgekeurde stemmachines ondergaan die niet door de Minister zijn goedgekeurd. Zoals hiervoor reeds ter sprake kwam, is er bij de periodieke keuring derhalve geen sprake van een herkeuring van de stemmachine. De periodieke keuringen dienen op eigen initiatief van de stemmachinereproductent plaats te vinden. Van de resultaten van de keuring moet de Minister van Binnenlandse Zaken in kennis stellen. Voldoet de stemmachinereproductent niet aan de verplichting tot periodieke keuring, dan vormt dit op grond van artikel 7 aanleiding om de goedkeuring in te trekken.

##### Artikel 7

De inhoud van dit artikel stemt grotendeels overeen met de artikelen 7 en 8 van de Regeling goedkeuring stemmachines 1989. Nieuw is het feit dat de goedkeuring wordt geschorst zodra de Minister van Binnenlandse Zaken de producent in kennis heeft gesteld van zijn voornemen tot intrekking van de goedkeuring. Voorts is een nieuwe grond opgenomen om tot intrekking van de goedkeuring over te gaan, namelijk het niet-periodiek laten keuren van de stemmachine door een keuringsinstelling.

##### Artikel 8

Uitgangspunt bij de wijziging van een reeds goedgekeurde stemmachine is dat de gewijzigde stemmachine als een nieuwe stemmachine dient te gelden waarvoor de gehele goedkeuringsprocedure gevolgd moet worden. In artikel 8 is een uitzondering opgenomen voor geringe aanpassingen van voor gebruik goedgekeurde stemmachines die het prototype niet wezenlijk aantasten. Voor dergelijke geringe aanpassingen behoeft er geen nieuw prototypekeuring plaats te vinden. Wel dient de aangepaste stemmachine vanzelfsprekend door de Minister te worden goedgekeurd voor gebruik bij de verkiezingen.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,  
J. Kohnstamm.

**Bijlage****Voorwaarden voor stemmachines****1. Algemeen**

1.1. De in de Kieswet, het Kiesbesluit en deze bijlage gestelde eisen voor stemmachines worden afgedwongen door een passende combinatie van de functies van de stemmachine en de in het Kiesbesluit beschreven procedures.

1.2. Zover als redelijkerwijs technisch mogelijk is, worden de handelingen binnen procedures die moeten worden gevolgd voor de gereedmaking van de stemmachine voor de stemming, de stemming en de stemopneming, ondersteund door functies van de stemmachine.

1.3. De volgorde in de functies die de stemmachine op grond van deze bijlage achtereenvolgens moet kunnen verrichten wordt afgedwongen door de stemmachine.

**2. Algemene bepalingen inzake de verstrekking van informatie door de stemmachine**

2.1. De door de stemmachine aan de gebruiker te verstrekken informatie is relevant, duidelijk en goed waarneembaar.

2.2. De stemmachine verstrekt aan de gebruiker informatie over de handelingen die de gebruiker achtereenvolgens moet of kan verrichten met behulp van de stemmachine en over de acties die de stemmachine in reactie op deze handelingen verricht.

2.3. De stemmachine verstrekt aan het stembureau informatie over de handelingen die de kiezer achtereenvolgens op de stemmachine verricht en over de handelingen die de stemmachine verricht, met dien verstande dat de keuzes van de kiezer voor een bepaalde kandidaat of de keuze binnen een groep van kandidaten en de keuze tussen een blancoselectie dan wel kandidaatselectie niet achterhaald kunnen worden.

**3. Invoering van de kandidatenlijsten**

3.1. Ten behoeve van de invoering van de kandidatenlijsten in het geheugen van de stemmachine kan de stemmachine op gebruikersvriendelijke wijze achtereenvolgens de volgende functies verrichten:

- het controleren of de stemmachine correct functioneert;
- het vrijgeven van de stemmachine voor de invoering van de kandidatenlijsten;

- indien aanwezig, het wissen van eerder ingevoerde kandidatenlijsten;
- het tonen en/of afdrukken van het geheugen voor de kandidatenlijsten;
- het invoeren en vastleggen van de kandidatenlijsten in het geheugen van de stemmachine;
- het tonen en/of afdrukken van de kandidatenlijsten;
- het blokkeren van de toegang tot de stemmachine voor het wijzigen van de ingevoerde kandidatenlijsten.

3.2. De vrijgave van de stemmachine voor de invoering van de kandidatenlijsten en de blokkering van de stemmachine hiervoor kan uitsluitend door middel van een fysieke sleutel plaatsvinden. Tijdens het invoeren van de kandidatenlijsten is de sleutel in de stemmachine gestoken. Het uit de stemmachine nemen van de sleutel leidt tot een blokkering voor het wijzigen van de ingevoerde kandidatenlijsten.

**4. De vermelding van de kandidatenlijsten**

De kandidatenlijsten kunnen duidelijk en goed leesbaar op de stemmachine worden vermeld volgens één van de modellen die hiervoor zijn voorgeschreven in de regeling van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken van 23 oktober 1989, nr. CW88/13/U76, tot vaststelling van de modellen, bedoeld in de Kieswet en het Kiesbesluit (Stc. 1989, 210).

**5. Voorbereiding voor de stemming**

5.1. Een stemmachine kan niet voor de stemming worden gebruikt dan nadat de stemmachine achtereenvolgens op gebruikersvriendelijke wijze de volgende handelingen heeft verricht of ondersteund:

- het tonen van een bewijs dat het stemgeheugen leeg is;
- het controleren of de stemmachine correct functioneert;
- het vrijgeven van de stemmachine voor het uitbrengen van de stemmen.

5.2. De vrijgave van de stemmachine voor het uitbrengen van de stemmen en de blokkering van de stemmachine hiervoor kan uitsluitend door middel van een fysieke sleutel geschieden.

Deze sleutel is een andere sleutel dan de sleutel bedoeld in 3.2. Tijdens de stemming is de sleutel in de stemmachine gestoken. Het uit de stemmachine nemen van de sleutel leidt tot een blokkering voor het uitbrengen van stemmen.

**6. De stemming**

6.1. Ten behoeve van het uitbrengen van de stemmen kan de stemmachine op eenvoudige wijze achtereenvolgens de volgende handelingen verrichten of ondersteunen:

- de vrijgave van de stemmachine met behulp van een vrijgavekaart door de kiezer of door een handeling van het stembureau;
- de selectie door de kiezer van een kandidaat of het doen van een blancokeuze;
- het mogelijk maken door de stemmachine dat de kiezer zijn keuze steeds opnieuw kan herstellen totdat hij zijn stem heeft bevestigd;
- de bevestiging door de kiezer door middel van een actieve bedieningshandeling van zijn geselecteerde kandidaat of blancokeuze;
- de vastlegging van de stem in het stemgeheugen van de stemmachine, waaronder begrepen de controle of deze vastlegging correct heeft plaatsgevonden.

6.2. De stemmachine is geblokkeerd voor stemuitbrenging, tenzij deze is vrijgegeven.

6.3. De stemmachine is per stemming van een vergrendelingsmechanisme voorzien dat meervoudige vrijgave of een meervoudige stemuitbrenging voorkomt.

6.4. Indien de kiezer geen selectie heeft gemaakt, is de stemmachine voor bevestiging en voor een volgende vrijgave geblokkeerd. Een bevestiging van de stem is alleen mogelijk na selectie.

6.5. Een nieuwe vrijgave is alleen mogelijk na selectie en bevestiging of door gebruik van de fysieke sleutel, bedoeld in 5.2.

6.6. Indien de kiezer zijn stem niet heeft bevestigd, is de stemmachine voor een volgende vrijgave geblokkeerd. Een nieuwe vrijgave is alleen mogelijk na bevestiging of door het gebruik van de fysieke sleutel, bedoeld in 5.2.

6.7. De stemmachine verstrekt na de bevestiging van de stem door de kiezer en na een eventuele afbreking van de kiezershandelingen door het stembureau geen informatie over de door de kiezer geselecteerde of bevestigde stem.

6.8. Direct na de bevestiging door de kiezer wordt de stemmachine automatisch geblokkeerd voor verdere stemuitbrenging, totdat de stemmachine wederom wordt vrijgegeven voor de volgende kiezer.

6.9. De stemmachine geeft ten behoeve

van het stembureau het aantal in het stemgeheugen vastgelegde stemmen aan.

**7. Het tonen en afdrukken van de stemmenaantallen**

7.1. De stemmachine kan het aantal op iedere kandidaat uitgebrachte stemmen, het aantal op iedere lijst uitgebrachte stemmen en het aantal blanco stemmen tonen en afdrukken.

7.2. De vrijgave van de stemmachine voor het tonen en het afdrukken van het aantal op iedere kandidaat uitgebrachte stemmen en het aantal op iedere lijst uitgebracht stemmen en de blokkering van de stemmachine hiervoor kan uitsluitend door middel van een fysieke sleutel geschieden. Deze sleutel kan dezelfde sleutel zijn als de sleutel bedoeld in 5.2. Tijdens het tonen en het afdrukken van de stemmenaantallen is de sleutel in de stemmachine gestoken. Het uit de stemmachine nemen van de sleutel leidt automatisch tot een blokkering voor het afdrukken van de stemmenaantallen.

7.3. Na het tonen of afdrukken van de stemmenaantallen kan de stemmachine niet meer worden vrijgegeven voor het uitbrengen van stemmen dan nadat opnieuw kandidatenlijsten zijn ingevoerd.

**8. Betrouwbaarheid en beveiliging van de stemmachine**

8.1. De in het stemgeheugen van de stemmachine vastgelegde stem is de stem die de kiezer heeft uitgebracht en bevestigd.

8.2. Een uitgebrachte stem kan niet verloren gaan bij storingen in de energievoorziening, het falen van één component, het optreden van omgevingscondities als bedoeld in 12.1, bij normaal gebruik of bij fouten in de bediening van de stemmachine.

8.3. De ingevoerde kandidatenlijsten blijven volledig gehandhaafd bij storingen in de energievoorziening, het optreden van omgevingscondities als bedoeld in 12.1, bij normaal gebruik of bij fouten in de bediening van de stemmachine.

8.4. De functies van de stemmachine blijven volledig gehandhaafd bij storingen in de energievoorziening, het optreden van omgevingscondities als bedoeld in 12.1, bij normaal gebruik of bij fouten in de bediening van de stemmachine.

8.5. De vastlegging van de uitgebrachte stemmen wordt redundant uitgevoerd.

De stem wordt zodanig redundant in het stemgeheugen opgeslagen, dat aangetoond kan worden dat de failure rate  $1 \times 10^{-6}$  is. Indien er een discrepantie in de redundante vastlegging bestaat, dan maakt de stemmachine dit kenbaar aan de kiezer en het stembureau.

8.6. De stemmachine kan voor zover als redelijkerwijs technisch mogelijk is de mogelijkheden van toevallig of opzettelijk foutief gebruik vermijden of beperken.

8.7. De wijze van vastlegging van de stemmen biedt geen mogelijkheden tot vaststelling van de keuze van afzonderlijke kiezers.

8.8. De stemmachine beschikt over zodanige voorzieningen dat foutieve handelingen tijdens reparatie, onderhoud en controle worden vermeden door middel van bijvoorbeeld mechanische voorzieningen die montage in verkeerde stand of omgekeerde plaatsen uitsluiten.

8.9. De stemmachine mag over functies beschikken die niet zijn beschreven in Kieswet, het Kiesbesluit of deze bijlage, mits zij de vereiste functies van de stemmachine niet schaden en overigens in verband staan met de stemprocedure.

**9. Bedienbaarheid**

9.1. De stemmachine is zodanig ingericht, dat de kiezer met behulp van de stemmachine alleen stemhandelingen kan verrichten.

9.2. De handelingen die de kiezer moet verrichten met behulp van de stemmachine, moeten voor de kiezer een logische volgorde hebben en moeten eenvoudig te begrijpen zijn.

9.3. Het verrichten van een bedieningshandeling door het stembureau of de kiezer leidt binnen één seconde tot een normaal gebruik of bij fouten in de bediening van de stemmachine.

9.4. Indien de kiezer met behulp van knoppen of toetsen op de stemmachine een stem dient uit te brengen gelden ten aanzien van deze knoppen of toetsen de volgende eisen:

- minimale afmeting: vierkant  $10 \times 10$  (mm), rond 10 (mm);
- maximale bedieningskracht knoppen voor selectie kandidaat: 4 (N);
- maximale verplaatsing bij indrukken van de knoppen voor selectie kandidaat: 6 (mm);
- minimale verplaatsing bij indrukken van de knoppen: 0 (mm).

9.5. Indien de kiezer met behulp van een lichtpen op de stemmachine een stem dient uit te brengen, gelden de volgende eisen:

- minimale afmeting van de lichtpen: lengte: 120-180 (mm), diameter 7-20 (mm);
- vlak voor en tijdens het aanstippen met de lichtpen van het beeldscherm van de stemmachine is het voor de kiezer duidelijk te volgen waarop de lichtpen gericht is;
- de lichtpen functioneert goed wanneer deze onder een hoek van 0 tot ten minste 30 graden ten opzichte van de orthogonaal op het beeldscherm wordt geplaatst.

9.6. Indien de kiezer een magneetkaart dient te gebruiken voor de vrijgave van de stemmachine, dan kan deze op eenvoudige wijze in de kaartlezer worden ingevoerd.

10. Melding en oplossing van defecten

10.1. De stemmachine is zover als redelijkerwijs mogelijk van een diagnosemechanisme voorzien dat na elke handeling die met de stemmachine wordt verricht de defecten of incorrecte werking van de stemmachine en hun onderlinge communicatiekanalen kan vaststellen. Onder deze handelingen zijn begrepen de handelingen die de kiezer of het stembureau verricht. De stemmachine maakt kenbaar aan de gebruiker indien van een defect of incorrecte werking sprake is.

10.2. Het diagnosemechanisme is niet toegankelijk voor of uitschakelbaar door de gebruiker

10.3. Het diagnosemechanisme voorziet in boodschappen (tekst of code) aan de gebruiker die de foutzoekprocedure ondersteunen en versnellen.

10.4. In de gebruikershandleiding wordt duidelijk aangegeven welke betekenis de foutmeldingen van het diagnosemechanisme hebben en welke correctieve acties bij elke foutmelding moeten worden ondernomen.

11. Bijzondere voorwaarden voor stemmachines waarop gefaseerd wordt gestemd.

11.1. Indien op een stemmachine gefaseerd wordt gestemd, dan dient voor 6.1. te worden gelezen:

Ten behoeve van het uitbrengen van de stemmen kan de stemmachine op eenvoudige wijze achtereenvolgens de volgende handelingen verrichten of ondersteunen:

- de vrijgave van de stemmachine met behulp van een vrijgavekaart door de

kiezer of door een handeling van het stembureau;

- de selectie door de kiezer van een politieke groepering of het doen van een blancokeuze;
- het mogelijk maken door de stemmachine dat de kiezer zijn keuze voor een politieke groepering of een blanco stem steeds opnieuw kan herstellen totdat hij zijn stem heeft bevestigd;
- de selectie door de kiezer van een kandidaat;
- het mogelijk maken dat de kiezer zijn keuze voor een politieke groepering en voor een kandidaat steeds opnieuw kan herstellen totdat hij zijn stem heeft bevestigd;
- de bevestiging door de kiezer door middel van een actieve bedieningshandeling van zijn geselecteerde kandidaat of blancokeuze;
- de vastlegging van de stem in het stemgeheugen van de stemmachine, waaronder begrepen de controle of deze vastlegging correct heeft plaatsgevonden.

12. *Omgevingscondities (ontleend aan [OIML-11], [IEC-839], [IEC-68-2]).*

12.1. Omgevingscondities als bedoeld in 8.2, 8.3 en 8.4. zijn:

Omgevingstemperatuur: [IEC-839-1-3], [IEC-68-2]  
5°C tot 40°C

Relatieve vochtigheid: [IEC-68-2]  
85% bij 40°C (bovengrens) "non condensing"

Voedingsspanning: [IEC-839-1-3]  
220 V + 10%, -15 %; 50Hz ± 2 %  
Netspanningsonderbreking (stroomstoring):

De stemmachine is voorzien van een aansluiting voor noodstroomvoorziening (noo dagregregraat of batterijen/accu's).  
Kortstondige netspanningsonderbrekingen: [IEC-839]  
500 ms (blackouts) en onderdrukking tot 75 % van nominale spanning (brown-out) mogen niet tot functieverlies leiden.  
Elektromagnetische compatibiliteit (EMC)

De apparatuur moet voldoen aan EN 50081-1 en prEN 50082-1 waarbij voor de volgende testen geldt:

Fast transients: [prEN 50082-1]  
1 kV op de voeding  
Surge test: [prEN 50082-1]  
1 kV in differential mode  
2kV in common mode  
Air discharge: [prEN 50082-1]

ESD test met 16 kV ontladingen  
Elektromagnetische verstoringen: [prEN 50082-1]  
Radiated: 80 – 1000 MHz, veldsterkte 3 V/m, gemoduleerd  
Conducted, via de voeding: 0,150 – 80 MHz, 3 V  
Isolatie: [IEC-839]  
> 10 M W onder alle temperatuurs- en vochtigheidsomstandigheden  
isolatie van het voedingscircuit moet bestand zijn tegen een spanning van 2 kV tussen de fase- en 0-leiding aan elkaar gekoppeld en aarde gedurende 10 seconden.

Behuizing: [IEC-529]  
Druipwaterbestendig, IPx1 (geldt voor alle componenten van de machine die aan direct contact met de kiezer worden blootgesteld).

Energieverbruik:  
Een dusdanig energieverbruik dat de noodstroomvoorziening (bijvoorbeeld accu) gedurende minimaal 8 uur zonder vervanging de stemmachine volledig operationeel houdt.

12.2. De functies van de stemmachine blijven voorts gehandhaafd na blootstelling aan de volgende condities tijdens opslag in verpakking:  
Omgevingstemperatuur: [IEC-68-2]  
– 25°C – +70°C

Relatieve vochtigheid: [IEC-68-2]  
95 % bij 40°C (bovengrens) "non condensing"  
Temperatuurwisseling: [IEC-68-2]  
– 25°C tot 30°C

Mechanische trillingen: [IEC-68-2]  
random: versnellings-spectrale dichtheid 1 m/s<sup>3</sup>(100-200 Hz), 0,3 m/s<sup>3</sup>(200-2000 Hz) gedurende 1 uur per richting sinusvorming: 10 m/s (10-200 Hz) 15 m/s (200-500 Hz)  
Vrije val: [IEC-68-2]  
plat, 2x per zijde vanaf 0,25 m hoogte  
Kantelen: [IEC-68-2]  
langs elke verpakkingstrand

Verwijzingen:

[EN 50081-1]  
Elektromagnetische compatibiliteit, algemene emissienorm, deel 1

[prEN 50082-1]  
Electromagnetic compatibility, generic immunity standard, part 1

[IEC-255]  
Single input energizing quantity measuring relays with dependent specified time.  
Appendix E: Impulse voltage withstand

tests and high frequency disturbance tests.

IEC Publication 255-4

[IEC-721]

Classification of environment conditions  
Part 3 Classification of groups of environmental parameters and their severities – Transportation.

IEC Publication 721-3-2

[IEC-801]

Electromagnetic compatibility for industrial process measurement and control equipment.

Part 1 General introduction;

Part 2 Electrostatic discharges;

Part 3 Radiated electromagnetic field requirements;

Part 4 Electrical fast transients requirements.

IEC Publication 801

[IEC-839]

Alarm systems Part 1 General requirements.

Section 3 Environmental testing.

IEC Publication 839-1-3

[OIML-11]

General requirements for electronic measuring instruments.

OIML document no.11 (2nd predraft)

January 1989

13. *Voorwaarden voor het gebruik van stemmachines voor twee stemmen tegelijk*

13. De stemmachine mag voor twee stemmen tegelijk worden gebruikt indien de stemmachine zodanig is ingericht dat wordt voldaan aan de volgende eisen:

- de kandidatenlijsten en de uitgebrachte stemmen voor de twee stemmen worden door een afzonderlijke beheerseenheid verwerkt;

- de opslag van de kandidatenlijsten en de stemmen wordt in afzonderlijke geheugenblokken uitgevoerd;

- de stemmachine kan voor de kiezer voor één of voor twee stemmen vrijgegeven worden;

- de kandidatenlijsten kunnen duidelijk van elkaar afgescheiden op de stemmachine vermeld worden;

- de volgorde in de stemmen is voor alle kiezers gelijk;

- uit de vastgelegde stemmen kan niet worden achterhaald, welke combinatie van stemmen een kiezer heeft gemaakt;

- bij de bevestiging door de kiezer van een stem, geeft de stemmachine duidelijk aan voor welke stemming de stem wordt uitgebracht.

#### 14. Documentatie

14.1. De stemmachine is voorzien van de volgende documentatie:

- systeemdokumentatie;
- ontwikkeldokumentatie;
- testdocumentatie;
- een gebruikershandleiding;
- een instructie voor de kiezer als bedoeld in artikel J 18, eerste lid, van het Kiesbesluit;
- een gebruiksaanwijzing voor de kiezer als bedoeld in artikel J 14, tweede lid, van het Kiesbesluit.

14.2. *De systeemdokumentatie*

De systeemdokumentatie beschrijft:  
a. Het werkingsprincipe van de stemmachine en bijbehorende apparatuur en een beschrijving van de constructie (elektronisch en mechanisch) toegelicht met:

- constructietekeningen
- blokdiagrammen, elektronische en bedradingschema's, printkaart layouts.

b. Specificatie van de omgevings- en bedrijfscondities voor normale werking, opslag en transport van de stemmachine;

c. Identificatiegegevens omvattende:  
– serie-, type- en bestelnummers  
– productie- en/of afleverdatum  
– elektrische aansluiting/voeding

Deze identificatiegegevens dienen ook op adequate wijze op de stemmachine en bijbehorende apparatuur te zijn aangebracht.

14.3. *De ontwikkeldokumentatie*

De ontwikkeldokumentatie omvat:

- a. een functionele specificatie van de stemmachine;
- b. het technisch ontwerp van de stemmachine;
- c. listings van de code;
- d. een kwaliteitsplan.

14.4. *De testdocumentatie*

De testdocumentatie beschrijft welke maatregelen aanvrager heeft gehanteerd bij de verificatie, de validatie en het testen van (onderdelen van) de stemmachine (waaronder eventuele software), en omvat minimaal:

- een testplan dat de wijze beschrijft waarop de functies van de stemmachine getest zijn;
- (Software-)module testrapporten die de resultaten van de module-testen beschrijft; (NB. zijn de module-testen de testen van de functies?)

- (Software-)integratie-testrapport(en) die de resultaten van de integratie-testen beschrijft;

- (Software-)systeem testplan en -rapport(en) Dit bevat het systeem-test plan (test-specificatie) en de resultaten van de uitvoering daarvan.

14.5. *De gebruikershandleiding*

De gebruikershandleiding beschrijft:  
– instructies voor uitpakken, opstellen, aansluiten en in bedrijf stellen van de stemmachine;

- bedieningsvoorschriften voor instellen van de stemmachine en beveiliging en/of vergrendeling

- bedieningsvoorschriften voor de leden van het stembureau;

- onderhoudsinstructies;

- opslagvoorschriften.

BZK

## Wijziging Regeling voorwaarden en goedkeuring stemmachines 1997

7 december 2001/CW01/98548  
Directie Constitutionele Zaken en  
Wetgeving

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
Gelet op de artikelen J 14, vierde lid, en artikel J 14a, derde lid, van het Kiesbesluit;

Besluit:

### Artikel I

De Regeling voorwaarden en goedkeuring stemmachines 1997<sup>1</sup> wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel a komt te luiden:

a. de Minister: de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;

2. In onderdeel c wordt de zinsnede 'voor het gebruik voor twee stemmen tegelijk' vervangen door: voor het gebruik voor meer dan één stemming tegelijk.

B

Artikel 9 komt te luiden:

De artikelen 3 tot en met 8 zijn van overeenkomstige toepassing ten aanzien van de goedkeuring van het gebruik van een stemmachine voor meer dan één stemming tegelijk, met dien verstande dat uit de aanvraag, alsmede uit de verklaring van de keuringsinstelling, die door de aanvrager wordt overgelegd, in dat geval tevens blijkt op welk aantal stemmen de aanvraag, onderscheidenlijk de verklaring, betrekking heeft.

C

Onderdeel 13 van de bijlage komt te luiden:

13. Voorwaarden voor het gebruik van stemmachines voor meer dan één stemming tegelijk

13. De stemmachine mag voor meer dan één stemming tegelijk worden gebruikt indien de stemmachine zoda-

nig is ingericht dat wordt voldaan aan de volgende eisen:

– de kandidatenlijsten en de uitgebrachte stemmen worden door afzonderlijke beheerseenheden verwerkt;  
– de opslag van de kandidatenlijsten en de stemmen worden per stemming in afzonderlijke geheugenblokken uitgevoerd;

– de stemmachine kan voor de kiezer voor de afzonderlijke stemmen worden vrijgegeven;

– de kandidatenlijsten kunnen duidelijk van elkaar afgescheiden op de stemmachine vermeld worden;

– de volgorde in de stemmen is voor alle kiezers gelijk;

– uit de vastgelegde stemmen kan niet worden achterhaald, welke combinatie van stemmen een kiezer heeft gemaakt;

– bij de bevestiging door de kiezer van een stem, geeft de stemmachine duidelijk aan voor welke stemming de stem wordt uitgebracht.

### Artikel II

Deze regeling treedt in werking op het tijdstip waarop het Besluit van 10 september 2001 tot wijziging van het Kiesbesluit (goedkeuring van stemmachines voor meer dan één stemming tegelijk) (Stb. 423) in werking treedt.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

's-Gravenhage, 7 december 2001.  
De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
K.G. de Vries.

### Toelichting

De onderhavige wijziging van de Regeling voorwaarden en goedkeuring stemmachines 1997 vloeit voort uit een wijziging van het Kiesbesluit, die het mogelijk maakt dat stemmachines worden goedgekeurd voor het gebruik bij meer dan twee stemmen tegelijkertijd. Op grond van het oude artikel J 14a, eerste lid, van het Kiesbesluit mocht een stemmachine,

mits door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor dit gebruik goedgekeurd, slechts voor ten hoogste twee stemmen tegelijkertijd worden gebruikt. In de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer betreffende het voorstel voor een Tijdelijke referendumwet werd gewezen op de beperkingen die de oude bepaling bevatte indien tegelijkertijd bijvoorbeeld een verkiezing op grond van de Kieswet wordt gecombineerd met meer dan één referendum, of met een referendum en een deelgemeenteraadsverkiezing. Daarom werd aangekondigd dat een voorziening zou worden getroffen voor het gebruik van stemmachines voor meer dan twee stemmen tegelijkertijd.<sup>2</sup> Deze voorziening is opgenomen in het Besluit van 10 september 2001 tot wijziging van het Kiesbesluit (goedkeuring van stemmachines voor meer dan één stemming tegelijk) (Stb. 423). Zoals ook in de nota van toelichting bij het genoemde besluit tot wijziging van het Kiesbesluit is aangegeven, zal de capaciteit van de diverse typen stemmachines zeer uiteen kunnen lopen, tot zelfs zeer theoretische (hoge) aantallen stemmen toe. Een goedkeuring voor een onbeperkt aantal stemmen is in de praktijk niet te geven en ook niet nodig.

Bovendien is het wenselijk dat voor de betrokkenen duidelijkheid bestaat met betrekking tot het aantal stemmen waarop de testprocedure gericht is geweest. Bij de beoordeling of de stemmachine aan de in en krachtens de Kieswet gestelde eisen voldoet, wordt daarom als uitgangspunt genomen het aantal stemmen waarvoor de leverancier van de stemmachine goedkeuring verzoekt. Ook voor de keuringsinstelling, die beproeft of de stemmachine aan de in en krachtens de Kieswet gestelde voorwaarden voldoet, is een dergelijke opgave van de leverancier van belang, opdat niet door trial and error behoeft te worden nagegaan hoeveel stemmen met behulp van de stemmachine tegelijkertijd kunnen

worden gehouden. Een en ander is tot uitdrukking gebracht in het gewijzigde artikel 9. Daarbij wordt ervan uitgegaan, dat de leverancier goedkeuring zal vragen voor een aantal stemmen dat zich redelijkerwijs in de praktijk tegelijkertijd kan voordoen, en niet per definitie voor de theoretische maximumcapaciteit van de stemmachine.

Het ontwerp van deze regeling is op 13 juni 2001 gemeld aan de Commissie van de Europese Unie (notificatienummer 2001/0259/NL) ter voldoening aan artikel 8, eerste lid, van richtlijn nr. 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Gemeenschappen van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en

regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEG L 204), zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 98/48/EG van 20 juli 1998 (PbEG L 217). Tevens heeft melding plaatsgevonden aan het Secretariaat van de Wereld Handelsorganisatie, ter voldoening aan de artikelen 2, negende lid, en 5, zesde lid, van de op 15 april 1994 te Marrakech tot stand gekomen Overeenkomst inzake technische handelsbelemmeringen (Trb. 1994, 235).

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
K.G. de Vries.

<sup>1</sup> Stcrt. 1997, nr. 134.  
<sup>2</sup> Kamerstukken II 1999/2000, 27 034, nr. 5, blz. 49.

**Uitgave**

Commissie Besluitvorming Stemmachines  
p/a Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
info@minbzk.nl  
www.minbzk.nl

**Productiebegeleiding en print**

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Directie Communicatie en Informatie/Grafische en Multimediale Diensten

**Ontwerp**

Clownfish, Wassenaar

Tweede druk, mei 2007  
29754/2353-GMD71

