

De Minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Postbus 2001
2500 EA Den Haag

Onderwerp

Advies over goedkeuring software zetelverdeling

Geachte heer Remkes,

Adviesaanvraag

Bij brief van 11 juni 2002 heeft uw ambtsvoorganger, de heer K.G. de Vries, de Kiesraad advies gevraagd over het Eindrapport "Goedkeuring Software Zetelverdeling" van Het Expertise Centrum te Den Haag. In het advies vraagt de heer De Vries speciale aandacht voor het gegeven dat de belangrijkste leverancier van programmatuur van de uitslagverwerking met pensioen is gegaan. Daarbij vraagt hij of en zo ja, in hoeverre in een dientengevolge ontstane leemte voorzien dient te worden. Naar aanleiding van de adviesaanvraag schets de Kiesraad u eerst de voorgeschiedenis van dit rapport, geeft de Kiesraad u daarna een algemene reactie op het eindrapport en vervolgens een reactie op de in het rapport opgenomen aanbevelingen. De Kiesraad eindigt het advies met een reactie op de vragen van de heer De Vries met betrekking tot de belangrijkste leverancier van programmatuur.

Voorgeschiedenis

Naar aanleiding van een adviesaanvraag van 3 juni 1998 van de toenmalige Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mr. J. Kohnstamm, heeft de Kiesraad het Expertise Centrum opdracht gegeven het huidig gebruik van automatisering in het verkiezingsproces te inventariseren en waar nodig voorstellen tot verbetering en nadere regulering daarvan te doen. Het Expertise Centrum heeft medio 1999 een rapport uitgebracht. Dat rapport moet worden beschouwd als een tussenrapportage en dient als basisdocument voor een vervolgonderzoek naar de mogelijkheden om verkiezingsprocessen verder te automatiseren.

Na een offerteprocedure heeft de Kiesraad eind 1999 besloten het vervolgonderzoek eveneens te gunnen aan Het Expertise Centrum. Het vervolgonderzoek richtte zich op de mogelijkheden om verkiezingsprocessen verder te automatiseren, zodanig dat er voor de kiezers minder drempels zijn om

Datum
18 maart 2003

Ons kenmerk
KR03/59605

Onderdeel
Kiesraad

Inlichtingen
E.B. Pronk
T (070) 426 6266
F (070)

Uw kenmerk

Blad
1 van 8

Aantal bijlagen

Bezoekadres
Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Datum
18 maart 2003

Ons kenmerk
KR03/59605

Blad
2 van 8

een stem uit te brengen, het verkiezingsproces wordt vergemakkelijkt en de vaststelling van de uitslag zorgvuldiger en sneller kan plaatsvinden.

Het Expertise Centrum voerde tegelijkertijd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een definitiestudie uit ten aanzien van (experimenten met) 'Kiezen op Afstand'.

Aangezien een dergelijke definitiestudie voor een deel het onderzoek van de Kiesraad zou overlappen hebben het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Kiesraad en Het Expertise Centrum besloten de definitiestudie en het onderzoek van de Kiesraad te integreren. Twee leden van de Kiesraad hebben zitting genomen in de begeleidingscommissie van dit onderzoek; één lid heeft zitting genomen in de klankbordcommissie.

De opdrachtformulering voor het onderzoek was tweeledig:

1. Voer een definitiestudie uit, gericht op het uitvoeren van een of meer grootschalige *pilots* bij de verkiezingen in 2003 met 'Kiezen op Afstand' en werk hierin alle relevante aspecten op bestuurlijk, organisatorisch en technisch en juridisch terrein in evenwichtige samenhang met identieke diepgang uit.
2. Onderzoek de mogelijkheden van verdere automatisering van de processtappen van het kiesproces die niet binnen de *scope* van 'Kiezen op Afstand' liggen, zodanig dat het verkiezingsproces wordt vergemakkelijkt en de vaststelling van de uitslag zorgvuldiger en sneller kan plaatsvinden.

Op 21 juli 2000 heeft Het Expertise Centrum het eindrapport 'Definitiestudie Kiezen op Afstand' uitgebracht. Dat rapport betreft de uitwerking van het eerste deel van de opdrachtformulering. Het tweede gedeelte van de opdrachtformulering heeft zijn uitwerking gevonden in het Eindrapport "Goedkeuring Software Zetelverdeling", waarover u onderstaand advies wordt uitgebracht.

Algemene reactie

Algemene opmerking van de Kiesraad bij het rapport is dat het vertrouwenwekkend is. De Kiesraad kan instemmen met het uitgangspunt van het rapport dat er geen aanleiding is om te veronderstellen dat op de markt beschikbare programmatuur voor de uitslagverwerking niet conform de bepalingen van de Kieswet functioneert. De Kiesraad merkt daarbij op dat de op de markt beschikbare programmatuur al bij meerdere verkiezingen is beproefd en dat ervaringen bij deze verkiezingen aanleiding zijn geweest om verbeteringen in de programmatuur aan te brengen. Desalniettemin dient naar het oordeel van de Kiesraad voorzichtigheid te worden betracht. De Kiesraad meent dat niet alleen vanuit de gedachte dat het voor de versterking van het vertrouwen van de kiezer wenselijk is om een goedkeuringsprocedure van de software bij verkiezingen in het leven te roepen. De Raad wijst er in dit verband op dat hij zowel bij de



Tweede-Kamerverkiezing van 15 mei 2002 als bij de Tweede-Kamerverkiezing van 22 januari 2003 bij de berekening van de uitslag bij bepaalde kandidatenlijsten een detailafwijking heeft geconstateerd in de uitslagberekeningsprogrammatuur, hetgeen hij in het ene geval handmatig en in het andere geval door aanpassing van de programmatuur hersteld heeft. Met deze voorvallen in gedachte is de Kiesraad van mening dat er niet volledig op vertrouwd mag worden dat de programmatuur correct is en dat een controle noodzakelijk blijft.

Aanbeveling 1

Ontwikkel een goedkeuringsprocedure van de op de markt aangeboden programmatuur voor de berekening van de zetelverdeling en de toewijzing van de zetels aan de kandidaten. Beschrijf ten behoeve van de goedkeuring alleen die zaken die minimaal noodzakelijk zijn om de juiste werking van de programmatuur voor de uitslagberekening te kunnen garanderen.

De Kiesraad kan zich vinden in deze aanbeveling. Alhoewel de Kieswet en het Kiesbesluit uitgaan van een handmatige berekening van de uitslag, is de praktijk dat deze in hoge mate met behulp van computers plaatsvindt. Was er toen de uitslagprogrammatuur op de markt kwam nog sprake van dat de automatische berekening de handmatige berekening van de uitslag ondersteunde, praktijk is inmiddels dat de handmatige berekening de berekening door middel van de computer ondersteunt of dat de handmatige berekening achterwege blijft. De uitslag wordt met andere woorden door middel van de computer berekend, waarbij al dan niet handmatige controles plaatsvinden. Het is gezien deze praktijk van groot belang dat de automatische berekening plaatsvindt overeenkomstig de in de Kieswet neergelegde procedures.

Daarnaast is naar het oordeel van de Kiesraad echter van groot belang dat de programmatuur in voldoende controlemogelijkheden voorziet en gebruikersvriendelijk is. Controle is ook in betekenende mate een menselijke activiteit, maar deze dient uiteraard ook zoveel mogelijk door de programmatuur ondersteund te worden. De Kiesraad vraagt gelet hierop ook aandacht voor de gebruikersvriendelijkheid en de controlemogelijkheden van de programmatuur.

De Kiesraad hecht er voorts aan te benadrukken dat onder de programmatuur voor de berekening van de zetelverdeling en de toewijzing van de zetels, tevens dient te worden verstaan de software die de gemeenten en de hoofdstembureaus hanteren om de stemmentotalen per kandidaat en per lijst voor de gemeente onderscheidenlijk de kieskring vast te stellen. In de praktijk is er ook sprake van één pakket voor alle verkiezingen. Alhoewel het optellen van de stemmentotalen een betrekkelijk eenvoudige handeling is, is van groot belang dat de programmatuur in voldoende mate in controlemogelijkheden voorziet dat daadwerkelijk ook alle stemmen zijn meegeteld en daarnaast



gebruikersvriendelijk is. De Kiesraad wijst in dit verband op het feit dat bij de Tweede-Kamerverkiezing van 1998 één gemeente niet van alle stembureaus de stemmentotalen had opgeteld, terwijl bij de Tweede-Kamerverkiezing van 2002 een hoofdstembureau ten aanzien van één gemeente niet van alle partijen de stemmentotalen had meegeteld. Deze ervaringen hebben beide aanleiding gegeven de programmatuur aan te passen.

Uiteraard kan de Kiesraad ook instemmen met de aanbeveling om alleen te regelen wat minimaal nodig is. De Kiesraad wijst er echter op dat dit nog niet betekent dat er weinig regels gesteld moeten worden. Graag wacht de Kiesraad voorstellen ter zake van de Minister af.

Aanbeveling 2

Maak met betrekking tot de berekeningsspecificaties geen vertaling van de Kieswet, maar verwijst naar de artikelen in de Kieswet zelf.

Ook met deze aanbeveling kan de Kiesraad instemmen. Indien de in de Kieswet neergelegde regels voor de zetelverdeling en de toewijzing van zetels aan kandidaten "vertaald" zouden worden naar berekeningsspecificaties, bestaat het risico dat bij deze vertaling onbedoelde nuances of fouten optreden. In dit verband wijst de Kiesraad ook op zijn advies van 30 augustus 2002 waarin hij adviseert de bepalingen in de Kieswet met betrekking tot de toewijzing van de zetels aan kandidaten te verduidelijken. Voorkomen dient te worden dat de Kieswet verschillende interpretaties op dit punt openlaat.

In het verlengde van zijn reactie op aanbeveling 1 merkt de Kiesraad voorts op dat bij de goedkeuringsprocedure niet alleen getoetst dient te worden of de programmatuur wel de juiste uitslag geeft, maar tevens of de programmatuur in voldoende mate in controlemogelijkheden voorziet en gebruikersvriendelijk is.

Aanbeveling 3

Ga voor de controle van de juiste werking van de aangeboden programmatuur voor de uitslagverwerking uit van de methode waarbij de programmatuur zelf als een blackbox wordt beschouwd en de beproeving van de programmatuur plaatsvindt op basis van sets van testgevallen met een voorspelde toekomst.

Gezien de in het rapport weergegeven ontwikkelingen van de markt kan de Kiesraad er mee instemmen dat geen uitgebreide keuring plaatsvindt van de sourcecode van de programmatuur, maar dat de programmatuur wordt getest doordat diverse uiteenlopende situaties in de computer worden ingevoerd. De Kiesraad wijst er op dat de testgevallen realistisch zullen moeten zijn en dat daadwerkelijk meerdere variaties getest worden.

Aanbeveling 4



Laat de kosten voor het uitvoeren van de goedkeuringsprocedure voor rekening van het Rijk komen en draag er bij de nadere organisatie van de goedkeuringsprocedure zorg voor dat er werkbare afspraken worden gemaakt betreffende het tijdstip en de doorlooptijd van de procedure.

De Kiesraad onthoudt zich van een oordeel over het aspect voor wiens rekening de kosten van de goedkeuringsprocedure moeten komen. Dit betreft namelijk een breder vraagstuk, namelijk de vraag in welke mate gemeenten gecompenseerd moeten worden voor nieuwe wettelijke maatregelen. De Kiesraad gaat er overigens van uit dat de kosten beduidend lager zullen zijn dan de kosten van de goedkeuring van stemmachines.

De Kiesraad meent voorts dat de toelichting op deze aanbeveling te veel uit gaat van de gedachte dat kort voorafgaande aan elke verkiezing de wettelijke bepalingen met betrekking tot de zetelverdeling en toewijzing van zetels aan kandidaten wijzigen. De Kieswet is de afgelopen jaren weliswaar veelvuldig gewijzigd, maar op het punt van de zetelverdeling en de toewijzing van zetels aan kandidaten is sinds 1989 slechts een enkele maal een wijziging aangebracht (o.m. verlaging voorkeurdrempel). Bij elke verkiezing is er weliswaar sprake van een nieuwe versie van de programmatuur, maar in de meeste gevallen ging het hierbij om een wijziging die niet is ingegeven door een wijziging van de Kieswet, maar (al dan niet naar aanleiding van opmerkingen van gemeenten) om een verbetering van de gebruikersvriendelijkheid of een verbetering van de controlemogelijkheden. Uiteraard dient wel rekening te worden gehouden met een wijziging van de Kieswet op het punt van de zetelverdeling die kort voor de verkiezingen gerealiseerd wordt. Kleine wijzigingen kunnen immers veel tijd vergen om de programmatuur aan te passen. De Kiesraad wijst er dan ook op dat tussen de wijziging in de regelgeving op het punt van de zetelverdeling en de verkiezingen voldoende tijd dient te bestaan om de software aan te passen en deze te keuren.

Aanbeveling 5

Kies als uitvoeringsorganisatie voor de goedkeuringsprocedure voor het agentschap BPR. Werk de randvoorwaarden die door de BPR worden gesteld voor de uitvoering van de goedkeuring van de programmatuur voor de uitslagberekening van verkiezing in onderling overleg nader uit in een uitvoeringsovereenkomst.

De Kiesraad acht het gewenst dat net als bij stemmachines de verantwoordelijkheid voor de goedkeuring van de uitslagberekeningssoftware een verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties betreft. Het gaat hier immers over programmatuur die gehanteerd wordt bij de verkiezing van algemeen vertegenwoordigende organen. Blijkens het rapport beschikt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - anders dan bij stemmachines - middels het agentschap BPR



Datum
18 maart 2003

Ons kenmerk
KR03/59605

Blad
6 van 8

en eventueel ICTU zelf over de benodigde expertise om de voor de goedkeuring benodigde keuring te verrichten. De Kiesraad acht het in dat geval ook gewenst dat - anders dan bij stemmachines - ook de keuring onder de verantwoordelijkheid van de Minister plaatsvindt. Het is naar het oordeel van de Kiesraad de Minister die het best in staat is te bepalen welk onderdeel van zijn ministerie in de praktijk de keuring zal verrichten. De Kiesraad spreekt dan ook geen voorkeur ter zake uit. Wel veroorlooft de Kiesraad zich op te merken dat voor de keuring niet volstaan kan worden met uitsluitend technische kennis. Hij gaat er dan ook van uit dat de op het departement aanwezige kennis van het kiesrecht bij de keuring benut zal worden.

De in het rapport opgenomen randvoorwaarden met betrekking tot onder meer verantwoordelijkheden, bevoegdheden, extra capaciteit en compensatie van kosten betreffen naar het oordeel van de Kiesraad interne kwesties waarover hij zich evenmin uitspreekt. Indien op grond van de wettelijke regels de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties belast is met de keuring van de software, gaat de Kiesraad er van uit dat de Minister daarvoor voorzieningen treft.

De Kiesraad stelt zich voor dat - in de lijn van de regeling voor stemmachines - de Kieswet bepaalt dat bij verkiezingen alleen gebruik mag worden gemaakt van programmatuur voor de berekening van de uitslag van de verkiezingen indien daarvoor een door de Minister van Binnenlandse Zaken goedgekeurde versie wordt gehanteerd. In het Kiesbesluit kunnen vervolgens de hoofdelementen van de goedkeuringsprocedures worden opgenomen, terwijl bij ministeriële regeling de details worden bepaald. Het opnemen van bijvoorbeeld termijnen in een uitvoeringsovereenkomst acht de Kiesraad geen geschikt instrument, aangezien de regels externe werking zullen hebben.

Aanbeveling 6

Pas de Kieswet en het Kiesbesluit zodanig aan dat het gebruik van goedgekeurde programmatuur voor het met behulp van automatisering vervaardigde proces-verbaal wordt voorgeschreven.

Zoals uit het voorgaande volgt deelt de Kiesraad het standpunt dat de goedkeuringsprocedure in wet- en regelgeving wordt opgenomen. De Kiesraad benadrukt echter dat ook voor het maken van de opgave van de burgemeester met aantallen stemmen per lijst en per kandidaat, bedoeld in artikel N 11 van de Kieswet, en ook het proces-verbaal van het hoofdstembureau, bedoeld in artikel O 3 van de Kieswet, een goedkeuringsprocedure zal moeten gelden. Zoals gezegd betreft de software in de praktijk een totaalpakket. Het totale pakket dient dan ook gekeurd te worden.

In het verlengde hiervan meent de Kiesraad dat in de Kieswet en het Kiesbesluit ook de regels om te komen tot de vaststelling van de uitslag aangepast zouden



Datum
18 maart 2003

Ons kenmerk
KR03/59605

Blad
7 van 8

moeten worden. Deze regels gaan immers uit van een handmatige berekening van de verkiezingsuitslag, terwijl zoals gezegd deze berekening in hoge mate automatisch plaatsvindt. De Kiesraad demonstreert het voorgaande aan de hand van het volgende. Op grond van artikel N 4, zesde lid, van het Kiesbesluit, worden de geheugens van de stemmachines aan het eind van de dag van stemming door het stembureau in één pak gedaan, dat wordt verzegeld en vervolgens overgebracht naar de burgemeester of een door deze aan te wijzen ambtenaar. Praktijk is dat deze stemgeheugens vervolgens worden ingelezen op het gemeentehuis. Dit blijkt echter niet uit het Kiesbesluit. Dat vervolgens de stemmentotalen per gemeente op diskettes worden vastgelegd, en dat vervolgens twee diskettes worden overgebracht naar het hoofdstembureau, blijkt evenmin uit de wettelijke regels hieromtrent. De Kiesraad adviseert u de Kieswet en/of het Kiesbesluit hierop aan te passen.

Beëindiging werkzaamheden belangrijkste leverancier

Naar aanleiding van de vragen van uw ambtsvoorganger in verband met de mogelijke beëindiging van de werkzaamheden van de belangrijkste leverancier van programmatuur van uitslagverwerking merkt de Kiesraad in de eerste plaats op dat een monopoliepositie van een bepaald bedrijf in een dergelijke sector altijd een bepaald risico vormt. Indien echter deze onderneming daadwerkelijk haar werkzaamheden zal beëindigen, zal naar het oordeel van de Kiesraad uiteraard in de diensgevolge ontstane leemte voorzien moeten worden. De Kiesraad meent dat daarbij voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een actieve rol is weggelegd. Voortzetting van de werkzaamheden acht de Kiesraad van groot belang gezien de mate waarin gemeenten gebruik maken van deze programmatuur. Met het oog hierop adviseert de Kiesraad u om op korte termijn in overleg te treden met de desbetreffende leverancier om tot een bevredigende oplossing te komen. Opties daarbij zijn naar het oordeel van de Kiesraad dat een andere onderneming de activiteiten voor zover het het onderhoud van de verkiezingssoftware betreft voortzet, dan wel, indien daarvoor geen onderneming kan worden gevonden, dat de Staat deze activiteiten voortzet. In dit stadium onthoudt de Kiesraad zich van een oordeel over de situatie dat de Staat software voor verkiezingen levert, terwijl de Staat tevens deze software goedkeurt.

Hoogachtend,
De Kiesraad,

mr. F.J.W.M. van Dooren,
voorzitter

mr. drs. E.B. Pronk,
secretaris



Datum
18 maart 2003

Ons kenmerk
KR03/59605

Blad
8 van 8

