

## **Voorzieningenrechter Rechtbank Den Haag**

3 november 2008, 14.00 uur

### **(1) Hoogheemraadschap van Rijnland, (2) Unie van Waterschappen en (3) Het Waterschapshuis/Stichting Wij vertrouwen stemcomputers niet**

Pleitnota mr. E.J. Daalder

#### **1 Inleiding**

1.1 De Stichting komt op tegen de wijze waarop in de Waterschapswet en het Waterschapsbesluit – een wet in formele zin en een algemene maatregel van bestuur – bij de komende waterschapverkiezingen, die plaatsvinden in de periode van 13 tot en met 25 november 2008, wordt gestemd, is geregeld. Dat doet zij overigens op het allerlaatste moment; de regelgeving waartegen zij opkomt dateert van 2007. De verkiezingen met behulp van briefstemmen die bij de komende verkiezingen wordt gehanteerd, verschilt niet van de praktijk, die vanaf 1995 wordt gebruikt. Onder die omstandigheden rijst de vraag van het spoedeisend belang.

1.2 De vorderingen zijn formeel geformuleerd als een verbod om gebruik te maken van de wettelijk voorgeschreven stembiljetten; materieel komt de vordering er op neer dat van de voorzieningenrechter wordt verlangd dat hij oordeelt dat bij waterschapsverkiezingen de regeling in de artikelen M4 e.v. van de Kieswet van overeenkomstige toepassing worden verklaard. Daarmee vordert de Stichting feitelijk een bevel tot materiële wetgeving; een bevel dat de rechter niet kan geven.

Zie:

HR 1 oktober 2004, NJ 2004, 679 m.nt. TK

HR 21 maart 2003, NJ 2003, 691 m.nt. TK

1.3 Toewijzing van de vorderingen van de Stichting heeft voorts tot gevolg dat de waterschapsverkiezingen niet kunnen doorgaan. Verkiezingen vergen een langdurige voorbereiding: alleen al een nieuw drukproces zou een half jaar kosten. Dat kan dus

niet meer voor het begin van de verkiezingen worden gerealiseerd. Toewijzing van de vorderingen heeft tot gevolg dat de waterschappen zonder bestuur zullen komen te zitten. Artikel V van de wet van 21 mei 2007 (Wet modernisering waterschapsbestel; Stb. 2007, 208) bepaalt dat de leden van de algemene besturen van de waterschappen op donderdag 8 januari 2009 aftreden. Het niet doorgaan van de verkiezingen heeft dus tot gevolg dat geen van de waterschappen na 8 januari 2009 nog over een algemeen bestuur beschikt en geen besluiten meer kunnen worden genomen. Toewijzing van de vordering heeft daarom tot gevolg dat een met de wet strijdige situatie wordt gecreëerd.

- 1.4 In ieder geval weegt het belang dat waterschappen over een algemeen bestuur kunnen beschikken vele malen zwaarder dan het belang van de Stichting dat de waterschapsverkiezingen op een andere manier worden ingericht. Het belang van democratisch en overeenkomstig de wet gekozen vertegenwoordigers in het algemeen bestuur van het waterschap is veel zwaarwegender dan het belang dat vanwege een slechts in theorie bestaande mogelijkheid dat bij de verkiezingen het stemgeheim wordt geschonden, de verkiezingen geen doorgang vinden.
- 1.5 Dat betekent dat de vorderingen van de Stichting reeds hierom moeten worden afgewezen.
- 1.6 Uitgangspunt is voorts dat toewijzing van een vordering tot buitenwerkingstelling van algemeen verbindende voorschriften slechts mogelijk is wanneer die voorschriften onmiskenbaar onverbindend zijn.

HR 1 juli 1983, NJ 1984, 360, m.nt. MS;  
 HR 12 mei 2000, NJ 2000, 714, m.nt. P.J. Slot;  
 V zr. Den Haag 31 maart 2006, NJ 2006, 320;  
 V zr. Den Haag 7 juli 2006, NJ 2006, 526.

- 1.7 Een reactie op de op 31 oktober 2008 ontvangen technische opmerkingen is op voorhand aan de Voorzieningenrechter toegezonden en wordt aan deze pleitnota gehecht (**bijlage A**). Gedaagden zijn van mening dat er geen feitelijke of juridische grond voor toewijzing van het gevorderde bestaat. Ik licht dat graag toe.

## 2 Hoe gaat het stemmen bij de waterschapsverkiezingen in zijn werk?

- 2.1 Op 22 september 2008 heeft het Waterschapshuis een model-protocol, als bedoeld in artikel 2.45, vierde lid, van het Waterschapsbesluit opgesteld (**productie 1**). Dit protocol geldt in beginsel voor elk waterschap. De dagelijks besturen van de waterschappen stellen het protocol formeel vast. Verder is het proces beschreven in een beknopte beschrijving, die onlangs aan de Tweede Kamer is toegezonden (**productie 2**).

- 2.2 Het protocol bevat een gedetailleerde omschrijving van de procedure van briefstemmen die bij de waterschapsverkiezingen 2008 wordt gehanteerd. Ter bewaking van de integriteit en de betrouwbaarheid van de stemming is een groot aantal waarborgen in het protocol opgenomen. Het protocol kent daarnaast rapportage- en verantwoordingsverplichtingen. In het kader van de wettelijk verplichte aanbesteding is voorts aan het PrintServiceBureau (de drukker) van de stembiljetten een groot aantal eisen met betrekking tot de beveiliging, geheimhouding en vernietiging van gegevens gesteld. Van belang is voorts dat de drukker R.R.Donnelley – een in Frankrijk gevestigd onderdeel van een Noord-Amerikaanse miljardenonderneming – grote ervaring heeft met de omgang met vertrouwelijke gegevens en maatregelen ter waarborging van de geheimhouding daarvan, zoals bijvoorbeeld het drukken en verzenden van vertrouwelijke gegevens van bijvoorbeeld de Sociale Verzekeringsbank, pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen.
- 2.3 Zie voor deze eisen nader paragraaf 5.5.1 van het Protocol. De door Donnelley gevolgde procedures zijn onlangs door een onafhankelijke auditor waargenomen. Er is hierover inmiddels een rapport van de EDC auditor, PWC, met positieve conclusies (d.w.z.: er wordt gewerkt volgens de afspraken) beschikbaar. Dat rapport kan echter op dit moment niet worden overgelegd, omdat dit inzicht geeft in veiligheidprocedures die nog worden gevolgd. Het rapport zal binnenkort worden gepubliceerd.

De Stichting legt stukken over waaruit zou blijken dat een Amerikaans onderdeel van Donnelley een schikking met de NLRB, een Amerikaanse toezichthouder op het terrein van arbeidsrelaties, heeft getroffen vanwege overtreding van de arbeidsregelgeving. Dat kan op geen enkele wijze een indicatie vormen voor de stelling dat een Frans onderdeel van hetzelfde bedrijf zich niet aan de eisen uit het protocol en de aanbestedingsovereenkomst zou houden.

- 2.4 Het agentschap BPR van het ministerie van BZK levert de NAW-gegevens en geboortedata van kiesgerechtigden uit het GBA via een beveiligde verbinding aan de Bestandendienst, een organisatorische eenheid binnen het Waterschapshuis. De Bestandendienst verwerkt deze gegevens tot in totaal 26 kiesregisters voor ieder van de 26 waterschappen. Het waterschap dient het betreffende kiesregister goed te keuren en te bevroren. De Bestandendienst maakt vervolgens een zg. WV-STUF K10-bestand ("het K10-bestand") aan dat de input is voor een volgende fase in de voorbereiding van het verkiezingsproces. In het K10 bestand is aan elke kiesgerechtigde een unieke, geanonimiseerde en vertrouwelijke code (vergelijkbaar met een volgnummer) toegekend. De Bestandendienst draagt daarnaast zorg voor invoer van de kandidatenlijsten. Na goedkeuring door het betreffende waterschap wordt ook dit bestand gereed gezet voor een volgende fase in de voorbereiding van het verkiezingsproces.



2.5 De bestanden worden klaar gezet in de zg. Portal. Dit is een netwerkan applicatie waarmee alle processen rondom het voorbereiden, uitvoeren en afsluiten van verkiezingen worden gefaciliteerd. Om de bestandsintegriteit te kunnen controleren, vindt er bij het overdragen van een bestand altijd een controle plaats. Op basis daarvan kan de ontvangende partij besluiten het bestand wel of niet te accepteren. Slechts bepaalde gebruikers hebben toegang tot de Portal. De gebruikers hebben slechts beperkt toegang tot de bestanden in de portal en moeten daartoe beschikken over bijvoorbeeld een voor hen specifiek toegekende toegangscode. Alle gebruikers die toegang willen tot de Portal maken verbinding met een Virtual Private Network (VPN). VPN zorgt voor een beveiligde encrypted verbinding over het internet tussen de gebruiker en de Portal.

2.6 Ieder stembiljet bevat twee regels machineleesbare codes. Deze codes worden aangebracht om te waarborgen dat de kiesgerechtigde ten hoogste één geldige stem kan uitbrengen.

Dit wordt gedaan in de vorm van Optical Character Recognition (OCR) coderegels. Deze regels bevatten in versleutelde vorm de unieke, willekeurige en vertrouwelijke code (het volgnummer) van een kiesgerechtigde, het geboortjaar van een kiesgerechtigde, een cijfermatige weergave van de naam van het waterschap en het jaar van de verkiezing.

2.7 De code op het stembiljet is op zichzelf niet terug te voeren op een individuele kiezer. De code bevat (in versleutelde vorm) alleen een geboortjaar en de unieke, willekeurige en vertrouwelijke code van de kiesgerechtigde en is niet tot NAW-gegevens terug te herleiden.

Deze code wordt aangemaakt door de voorziening RIPOCS. RIPOCS is de fysiek afgesloten voorziening die voor gebruik door een onafhankelijke partij is geverifieerd.

De code wordt berekend op basis van het unieke en willekeurige volgnummer. Daarbij maakt RIPOCS gebruik van geheime cryptografische sleutels. De geheime cryptografische sleutels voor deze servers zijn aangemaakt door een automatisch functionerend proces. Binnen een zogenaamde security module wordt de software geïnstalleerd en worden cryptografische sleutels geactiveerd, in het bijzijn van een notaris en een vertegenwoordiger van een beveiligingsbedrijf.

2.8 Om stembiljetten te kunnen produceren en deze vervolgens te verzenden aan de juiste persoon dienen de codes te worden gekoppeld aan het bestand met NAW-gegevens. Dat gebeurt door de codes te combineren met het NAW-bestand in het vertrouwelijke bestand C10. De combinatie van deze gegevens is noodzakelijk voor de productie van de stembescheiden (stembiljet en enveloppe met adresgegevens). Alleen de drukker van de stembescheiden beschikt over de sleutel waarmee het C10 bestand leesbaar en daarmee verwerkbaar kan worden gemaakt. Het sleutelbeheer vindt volledig



automatisch plaats door een speciale, cryptografische component in RIPOCS en kent alleen een versleutelingsleutel voor en van de producent van de stembescheiden. De sleutel is een 2048 bit RSA-sleutel en voldoet daarmee aan de eisen die aan een dergelijke sleutel moeten worden gesteld. De auditgegevens hiervan zijn door een onafhankelijke functionaris permanent gewaarmerkt (**productie 4: verklaring Diginotar van 29 oktober 2008**).

- 2.9** De versleutelde gegevens die nodig zijn voor de productie van het stempakket worden indien zij niet meer nodig zijn, onherstelbaar vernietigd. De vernietiging gebeurt in aanwezigheid van een EDP-auditor. Er wordt een vernietigingsverklaring opgesteld. Inmiddels is het C10-bestand van Rijnland, inclusief productiefles, net zoals de bestanden van nagenoeg alle andere waterschappen, vernietigd (**productie 5: Witness report on destruction of confidential files in preparation to 2008 Waterschapsverkiezingen van 30 oktober 2008 en productie 6: verklaring Donnelley van 22 oktober 2008**).

Bij de op voorhand toegezonden producties was abusievelijk de verklaring van een ander waterschap gevoegd. De juiste verklaring, die op Rijnland betrekking heeft, hecht ik als **bijlage B** aan deze pleitnota.

- 2.10** De stembescheiden bevatten een retourenveloppe. De kiezer zendt daarin het stembiljet, waarop hij zijn geboortejaar en stem invult, aan de voorzitter van het stembureau. De responsverwerker, een onderaannemer van CENDRIS ontvangt de retourenveloppe rechtstreeks van TNT Post in een verzegelde wagen. De Stichting heeft documentatie overgelegd over fouten die door CENDRIS bij de verzending van stembiljetten zijn gemaakt. CENDRIS heeft bij de vorige verkiezingen de responseverwerking vlekkeloos uitgevoerd en de gemaakte fout in het verleden heeft dus niets met responseverwerking van doen. De responsverwerker voert zijn werkzaamheden uit in een streng beveiligde omgeving. De enveloppen worden machinaal geopend en gedigitaliseerd. Vervolgens worden de stemmen elektronisch geteld en wordt de uitslag vastgesteld.

Ook de werking van de uitslagberekening is onlangs met een positieve conclusie geanalyseerd. Zie rapport Collis van 9 oktober 2008 (**productie 7**)

### **3 Wettelijk kader**

#### *Waterschapswet*

- 3.1** Ingevolge artikel 12, eerste lid, van de Waterschapswet is het algemeen bestuur van een waterschap samengesteld uit vertegenwoordigers van categorieën belanghebbenden bij de uitoefening van de taken van het waterschap. Blijkens artikel

12, tweede lid, onder a, van de Waterschapswet is één van de categorieën van belanghebbenden die in het algemeen bestuur is vertegenwoordigd, de categorie van *ingezetenen*.

- 3.2 De vertegenwoordigers van de categorie van ingezetenen, worden door middel van verkiezingen, verkozen. Op grond van artikel 15 van de Waterschapswet is paragraaf 2 van hoofdstuk 4 van de wet op deze verkiezingen van toepassing.

Na de recente wijziging van de Waterschapswet door de Wet modernisering waterschapsbestel is uitsluitend nog voorzien in algemene verkiezingen voor de vertegenwoordigers van de categorie ingezetenen, met toepassing van een lijstenstelsel in plaats van het tot op heden toegepaste personenstelsel. De overwegingen die daartoe hebben geleid zijn uitgebreid uiteengezet in de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2005/06, 30 601, nr. 3).

- 3.3 Artikel 20, eerste lid, van de Waterschapswet bepaalt dat de verkiezingen bij geheime stemming worden gehouden. De stemming vindt ingevolge het tweede lid van dit artikel plaats in een bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde periode. Het uitbrengen van de stem geschiedt volgens het derde lid van dit artikel *per brief* of, voor zover het waterschap de kiesgerechtigde daartoe in de gelegenheid stelt, *met behulp van informatie- en communicatietechnologie*.

- 3.4 Ingevolge artikel 20, vierde lid, onder a, b, c en d, worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld over onder meer het stemmen per brief, de stemopneming en de vaststelling en bekendmaking van de verkiezingsuitslag. Bij de komende verkiezingen wordt de sinds 1995 gehanteerde praktijk van het briefstemmen voortgezet.

- 3.5 De voorziening voor het stemmen per brief dient aan bepaalde eisen te voldoen, zodat geheime en betrouwbare verkiezingen zijn gewaarborgd. Deze eisen zijn in algemene zin neergelegd in het Waterschapsbesluit (Koninklijk Besluit van 29 november 2007, Stb. 2007, 497; De voor dit kort geding relevante bepalingen zijn op 29 december 2007 in werking getreden

#### *Waterschapsbesluit*

- 3.6 In paragraaf 9 van hoofdstuk 2 van het Waterschapsbesluit zijn algemene bepalingen over de stemming opgenomen. Gelet op artikel 2.45, eerste lid, van het Waterschapsbesluit dient de voorziening briefstemmen aan de volgende eisen te voldoen:

- a. het geheime karakter van de stemming is *voldoende* gewaarborgd;

- b. de betrouwbaarheid van de voorziening is *voldoende* gewaarborgd;
- c. de voorziening is zodanig ingericht, dat het stembureau in staat wordt gesteld de stemopneming, alsmede de hertelling van de stemmen overeenkomstig de voor die stemming geldende regels te verrichten;
- d. de voorziening is zodanig ingericht, dat de telling of hertelling van de uitgebrachte stemmen desgewenst kan plaatsvinden met behulp van een systeem dat geen onderdeel is van de voorziening;
- e. de voorziening is beveiligd tegen inbreuken, zowel van buitenaf als van binnenuit, die de integriteit van de voorziening in gevaar brengen of kunnen brengen.

(mijn cursivering, EJD)

Hieruit blijkt dat het besluit de eis stelt dat het geheime karakter en de betrouwbaarheid *voldoende* zijn gewaarborgd. Het besluit verlangt geen – overigens niet te realiseren – *absolute* waarborg.

3.7 Op grond van het tweede lid van artikel 2.45 van het Waterschapsbesluit dienen ten aanzien van de voorziening technische en organisatorische maatregelen te worden getroffen om de integriteit en de betrouwbaarheid van de voorziening te waarborgen. Op grond van artikel 2.48, eerste lid, van het Waterschapsbesluit voorziet het stembureau elke kiesgerechtigde van een unieke, geanonimiseerde en vertrouwelijke code. Deze code is dus wettelijk voorgeschreven.

3.8 Paragraaf 11 van hoofdstuk 2 van het Waterschapsbesluit bevat bepalingen over het stemmen per brief. Op grond van artikel 2.53 lid 4 van het Waterschapsbesluit wordt bij ministeriële regeling voor het stembiljet een model vastgesteld. Daarbij wordt het bepaalde in het eerste tot en met het derde lid van artikel 2.53 van het Waterschapsbesluit in acht genomen. Artikel 2.53 lid 2 Waterschapsbesluit bepaalt:

“Op het stembiljet worden ten behoeve van de stemopneming een of meer machineleesbare codes geprint om te waarborgen dat de kiesgerechtigde ten hoogste één geldige stem kan uitbrengen. De code of codes bevatten de code als bedoeld in artikel 2.48 in versleutelde vorm, aangevuld met een cijfermatige weergave van de naam van het waterschap, van het jaar van de verkiezingen en, indien van toepassing, van het desbetreffende kiesdistrict.”

Dit is de code, waartegen de Stichting in dit kort geding opkomt.

3.9 Artikel 2.53 lid 3 laatste volzin van het Waterschapsbesluit bepaalt dat op het stembiljet kan worden voorzien in de mogelijkheid om een niet-identificeerbaar gegeven van de kiesgerechtigde in te vullen, ten behoeve van het gebruik van een verdergaand beveiligingssysteem om misbruik van stembiljetten tegen te gaan. Bij misbruik moet worden gedacht aan het invullen van meerdere (onderschepte)



stembiljetten door een derde. Dat is in dit geval gebeurd door op het stembiljet ruimte open te laten waar de kiezer zijn of haar geboortjaar invult. Daartoe is het mogelijk een extra check uit te voeren.

- 3.10 Ingevolge artikel 2.56 kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld betreffende de gang van zaken bij de stemming per brief. Bij ministeriële regeling van 15 mei 2008 (Stcrt. 23 mei 2008, nr. 97/ p. 11) heeft de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat regels vastgesteld

#### **4 Geen schending van het stemgeheim en daarom geen onrechtmatig handelen**

- 4.1 In de uitvoerige dagvaarding is het niet eenvoudig een duidelijke juridische grondslag te vinden. Kern van de argumentatie is dat met de bestaande inrichting van de verkiezingen het stemgeheim niet voldoende zou zijn gegarandeerd. Vanuit juridisch oogpunt bezien is van belang dat de in de dagvaarding genoemde verdragsbepalingen (artikel 51 lid 3 Universele Verklaring, artikel 3 Eerste Protocol EVRM en artikel 25 aanhef en onder b IVBPR) noch de artikel 53 lid 2 Grondwet betrekking hebben op verkiezingen van waterschappen. De Grondwet kent, anders dan bij provincies en gemeenten (vgl. artikel 129 lid 1 Grondwet), geen verplichting tot waterschapsverkiezingen.
- 4.2 Artikel 20 lid 1 Waterschapswet bepaalt dat de verkiezingen van het waterschapsbestuur bij geheime stemming worden gehouden. Dat betekent niet dat ieder theoretisch risico van schending van het stemgeheim er toe leidt dat verkiezingen niet in overeenstemming met de wet worden gehouden. Mede naar aanleiding van discussies over de veiligheid van stemmachines, die bij verkiezingen werden gebruikt, heeft de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces gevraagd een advies uit te brengen over de huidige inrichting van het verkiezingsproces van vertegenwoordigende lichamen en daarbij onder meer aandacht te besteden aan de waarborging van het stemgeheim. In haar op 27 september 2007 uitgebrachte rapport heeft de commissie hierover het volgende vastgesteld:

"In de praktijk is het niet mogelijk om aan alle waarborgen in absolute zin te voldoen. Het verkiezingsproces kent daarvoor te veel spanningsvelden. Er moet daarom altijd naar een balans worden gezocht. Het moet bijvoorbeeld zo zijn, dat iedere stem (eenmaal) bijdraagt aan het eindresultaat (waarborgen integriteit en uniciteit) van de verkiezing. Anderzijds moet de inhoud van iedere stem vertrouwelijk blijven (waarborg stemgeheim). Dit stelt eisen aan de organisatie van het proces en vraagt om een goed doordachte balans. Natuurlijk kunnen de controleerbaarheid en transparantie vergroot worden door van iedere stap in het proces een uitgebreide "log" bij te houden (zoals bijvoorbeeld in de bankwereld bij het internetbankieren gebruikelijk is), zodat reconstructie en herstel mogelijk is in het geval van

(een schijn van) incorrectheid. Maar die benadering komt in strijd met de waarborg van het stemgeheim.

(...)

Als de stemvrijheid en het stemgeheim in absolute zin moeten worden gewaarborgd, wordt de toegankelijkheid voor bepaalde groepen burgers, zoals Nederlanders in het buitenland en personen met een zodanige lichamelijke beperking dat zij niet in een stembureau kunnen stemmen, in vergaande mate beperkt. Dat betekent evenwel een inbreuk op de toegankelijkheid. In bepaalde gevallen kan dus niet volledig aan alle waarborgen worden voldaan. In die gevallen geldt voor de Commissie de regel: "voldoe of leg uit waarom een andere balans gezocht is". Voorbeelden hiervan zijn kiezen in het buitenland en kiezen door kiezers met een zodanige beperking, dat zij niet in een stembureau kunnen stemmen. In die gevallen kan niet in dezelfde mate worden voldaan aan de waarborgen van stemgeheim en stemvrijheid als bij stemmen in een stembureau gelden. De waarborg van de toegankelijkheid brengt echter mee dat deze in die gevallen naar het oordeel van de Commissie zwaarder weegt dan de waarborgen van stemgeheim en stemvrijheid."

Rapport, p. 21-22

- 4.3 Het stemgeheim is dus, anders dan de Stichting stelt, niet absoluut en zal dat ook niet kunnen zijn. Rekening moet worden gehouden met andere belangen, zoals het belang dat zo veel mogelijk kiesgerechtigden gebruik maken van hun rechten aan de verkiezingen deel te nemen. Dat is door de commissie ook onderkend in haar aanbeveling. Ik wijs op de eerst twee conclusies van de commissie die als volgt luiden:

"1. Het verkiezingsproces moet voldoen aan de volgende waarborgen: transparantie, controleerbaarheid, integriteit, kiesgerechtigdheid, stemvrijheid, stemgeheim, uniciteit en toegankelijkheid. Deze waarborgen vormen het toetsingskader voor de bestaande en toekomstige vormen van stemmen.

2. Het verkiezingsproces kan in de praktijk niet volledig aan alle waarborgen voldoen. Het is daarom noodzakelijk om een balans tussen de waarborgen te vinden. Daarbij spelen ook de uitvoerbaarheid en de kosten een rol, alsmede de flexibiliteit die het verkiezingsproces moet hebben om te kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen."

Rapport, p. 102

- 4.4 De wetgever heeft daarom ook bij de inrichting van de verkiezingen beoordelingsvrijheid, die in rechte moet worden gerespecteerd. Dat betekent dat de komende verkiezingen slechts sprake is van een schending van de in artikel 20 Waterschapswet gestelde eis van geheime stemming, als de door de wetgever gemaakte afwegingen kennelijk niet als een redelijke afweging van betrokken belangen kan worden beschouwd.

- 4.5 Een mogelijke schending van het stemgeheim bestaat alleen in theorie. Om het stemgeheim te doorbreken moet iemand beschikken over het ingevulde stembiljet en dat stembiljet vervolgens in verband kunnen brengen met de persoonsgegevens van degene die met behulp van het biljet een stem heeft uitgebracht.
- 4.6 Het stembiljet zelf is daarvoor niet voldoende. De daarop aangebrachte codes zijn unieke, willekeurige en vertrouwelijke codes die aan iedere kiesgerechtigde zijn toegekend. Alle bestanden, waaronder de sleutel om deze codes te ontsleutelen, zijn direct na het produceren van de stembiljetten vernietigd. Gesteld dat de codes te kraken zouden zijn, kan daaruit slechts het geboortjaar van de kiezer, maar geen op een individuele kiezer te herleiden persoonsgegevens worden achterhaald.
- 4.7 Slechts op één moment bevinden de stembiljetten als zodanig zich met de daarbij behorende NAW-gegevens in een en dezelfde (digitale) omgeving. Dat is het moment waarop beide gegevens zich in de 26 versleutelde C10-bestanden bij degenen die in staat zijn een C10-bestand te ontsluiten, bevinden. Dit betreft het moment waarop de twee geautoriseerde specialisten van de drukker er voor zorgdragen dat uit de ontsleutelde gegevens stempakketten worden gedrukt. Nadat de stempakketten zijn gedrukt worden de C10-bestanden onder toezicht vernietigd.

Vernietiging gaat in fasen. Op 16 oktober zijn de op het dedicated workstation van de drukker aanwezige bestanden voor Rijnland vernietigd. De back-up van de bestanden, die zich in een kluis bevond, is op donderdag 30 oktober 2008 vernietigd. De back-up was al overschreven (niet meer leesbaar), maar is nu onherstelbaar vernietigd. De gegevens op de computerschijf van de printmachine worden direct na productie verwijderd. De laatste onherstelbare vernietiging van de gegevens op de computerschijf van de printmachine kan pas na afronding van alle producties voor de waterschappen worden gedaan. Dan worden alle data op de complete schijf onherstelbaar vernietigd.

Overigens is het printer-bestandsformaat niet leesbaar voor een mens of andere machines dan die bij de drukker staan. De drukker heeft printers en aansturende software van eigenmakelij, dus alleen door machines van dit bedrijf is het printer-bestandsformaat verwerkbaar.

- 4.8 Met het oog op een mogelijke schending van het briefgeheim moet daarom worden vastgesteld dat alleen wanneer een van de specialisten van de drukker er in zou slagen, alle controlemaatregelen ten spijt, te voorkomen dat een C10-bestand wordt vernietigd of dit bestand te kopiëren, de mogelijkheid een stembiljet tot een individuele persoon te herleiden zou kunnen ontstaan. De betreffende specialist kan dat niet, omdat het stembiljet is verzonden, er nog mee moet worden gestemd en het stembiljet niet terugkeert bij de drukker of de daar werkzame specialisten.



- 4.9 Dat betekent dat de specialisten een C10-bestand met de daarbij behorende sleutel dan wel het ontsleutelde bestand ter beschikking moeten stellen aan iemand uit een beperkte groep personen, die direct bij de waterschapsverkiezingen zijn betrokken, en die mogelijk tot informatie over uitgebrachte stemmen toegang hebben. Die persoon zou dan de informatie naast informatie uit het C10-bestand moeten leggen. Het gaat om personen die door de stembureaus zijn benoemd en waarvan de namen bekend zijn gemaakt. Bovendien hebben betrokkenen slechts gedurende beperkte tijd (tot kort na de verkiezingen) en met beperkte bevoegdheden toegang tot de stemgegevens.
- 4.10 In de dagvaarding wordt uitvoerig stilgestaan bij kritiek van Fox-IT over het RIES-systeem. Die kritiek is evenwel uitgebracht met het oog op het gebruik van dit systeem voor het stemmen via het internet. Mede op basis daarvan is besloten om geen gebruik te maken van de wettelijk mogelijkheid om via internet te stemmen. De kritiek moet dan ook vanuit die invalshoek worden gezien. Het enkele feit dat het RIES-systeem ook wordt gebruikt voor een andere vorm van stemmen, het stemmen per brief, betekent niet dat daarom de kwetsbaarheden van RIES voor het internetstemmen ook kunnen worden doorgetrokken naar het stemmen per brief, zoals bij de komende waterschapsverkiezingen zal gebeuren.
- 4.11 Indien niet van codes zou worden gebruikt gemaakt, is het niet mogelijk om bij verlies of het niet ontvangen van het stembiljet een vervangend stembiljet uit te reiken. Artikel 2.50 lid 1 van het Waterschapsbesluit schrijft voor dat een bevoegde kiezer een vervangend stembiljet moet worden uitgereikt. Om te voorkomen dat de kiezer twee keer stemt, wordt de code op het oorspronkelijke biljet geblokkeerd en een nieuwe geactiveerd. De kiezer wordt een nieuw biljet met een nieuwe code uitgereikt. Zou de unieke code op het stembiljet ontbreken, dan zou dat betekenen dat, in strijd met artikel 2.50 lid 1 Waterschapsbesluit, geen vervangende stembiljetten kunnen worden uitgereikt. Dat betekent dat kiesgerechtigden geen stembescheiden hebben ontvangen of waarvan de bescheiden kwijt zijn geraakt, niet kunnen stemmen. Tegelijkertijd komt het stemgeheim met deze procedure op geen enkele wijze in gevaar.
- 4.12 De Kieswet kent in hoofdstuk M een voorziening voor briefstemmen. Dit hoofdstuk is bewust niet van overeenkomstige toepassing verklaard op de waterschapsverkiezingen omdat een stelsel waarbij kiezers zich tevoren moeten registreren, gelet op het grote aantal kiesgerechtigden (meer dan 12 mln. stemmers), eenvoudig onmogelijk is. Het in de Kieswet geregelde briefstemmen is bedoeld voor degene die buiten Nederland woont of op de dag van de verkiezingen in het buitenland verblijft (artikel M1 Kieswet). Voor deze bijzondere gevallen kent de Kieswet een regeling, die uitdrukkelijk als uitzondering op de normale wijze van stemmen is bedoeld. Kiesgerechtigden die van de regeling gebruik willen maken dienen daartoe een verzoek in te dienen (artikel M3 Kieswet).
- 4.13 Artikel M7 Kieswet regelt het briefstemmen. Het artikel luidt als volgt:

- “1. De kiezer stemt door op het hem toegezonden stembiljet een wit stipje, geplaatst in het stemvak vóór de naam van de kandidaat van zijn keuze, rood te maken.
2. Daarna vouwt hij het stembiljet dicht op zodanige wijze dat de namen van de kandidaten niet zichtbaar zijn en doet hij het stembiljet in de enveloppe voor het stembiljet.
3. Hij ondertekent een op het briefstembewijs gestelde verklaring, dat hij het stembiljet persoonlijk heeft ingevuld.
4. Vervolgens doet hij het briefstembewijs en de enveloppe met het stembiljet in de bijbehorende retourenveloppe en zendt hij deze gesloten naar de burgemeester van 's-Gravenhage dan wel naar het hoofd van de consulaire post waaronder de woon- en verblijfplaats van verzoeker ressorteert, die voor spoedige doorzending naar de burgemeester van 's-Gravenhage zorg draagt.
5. De kiezer draagt er zorg voor dat de retourenveloppe voldoende is gefrankeerd.”

In het systeem van Kieswet bevat de retourenveloppe niet alleen het stembiljet, maar ook het briefstembewijs. Het briefstembewijs is een verklaring van het stembureau dat aan de kiezer, die per brief wil stemmen, door de burgemeester van de gemeente waar hij woonachtig is en in de overige gevallen door de burgemeester van Den Haag wordt verstrekt (artikelen M2 en M3 Kieswet). De briefstemmer dient het op naam gestelde briefstembewijs te ondertekenen. Dat betekent dat in de retourenveloppe zowel het stembiljet, in een afzonderlijke enveloppe, als het briefstembewijs met persoonsgegevens zitten. Dat betekent een concreet risico op schending van het stemgeheim, omdat het stembiljet en de naam van degene die heeft gestemd zich in dezelfde enveloppe bevinden; concreter dan het theoretische risico bij de krachtens het Waterschapsbesluit gevoerde procedure. Van belang is voorts dat briefstemmen overeenkomstig hoofdstuk M niet voorziet in de mogelijkheid tot het uitreiken van vervangende stembescheiden, waaraan juist bij verzending per post behoefte bestaat.

- 4.14 Artikel M10 bepaalt dat de voorzitter van het stembureau het briefstembewijs en de daarop gestelde handtekening vergelijkt met die op het verzoek om gebruik te maken van de mogelijkheid van briefstemmen als bedoeld in artikel M4 Kieswet. Omdat voor waterschapsverkiezingen de eis van registratie niet geldt – en ook wezenvreemd is aan de wijze waarop in Nederland verkiezingen worden gehouden – kan alleen worden gecontroleerd of is gestemd door een kiesgerechtigde als een kopie van een geldig indentiteitsbewijs wordt bijgesloten. Niet alleen zal dit betekenen dat grote groepen stemmers niet zullen gaan stemmen; de directe relatie tussen de uitgebrachte stem en de persoon(sgegevens) van de kiezer wordt hier alleen maar door onderstreept.
- 4.15 De door de wetgever gemaakte afweging van belangen en de wijze waarop de waterschappen uitvoering geven aan de wettelijke regels kan daarom niet als kennelijk onredelijk worden aangemerkt.

## 5 Conclusie

- 5.1 De waterschappen zijn ieder voor zich verantwoordelijk voor organiseren van de verkiezingen. De Unie heeft daarbij een coördinerende rol; het Waterschapshuis verzorgt ict-voorzieningen. Zij doen dit in opdracht van c.q. ten behoeve van de waterschappen en zijn daarom ten onrechte in rechte betrokken. Alleen Rijnland heeft bevoegdheden en vorderingen kunnen zich daarom alleen tegen Rijnland richten.
- 5.2 De conclusie is dat de vorderingen van de Stichting moeten worden afgewezen; met uitvoerbaar bij voorraad veroordeling van de Stichting in de kosten van het geding.

---

behandeld door  
correspondentie  
telefoon  
fax  
e-mail  
zaaknummer

mr. E.J. Daalder  
postbus 11756, 2502 AT Den Haag  
(070) 515 37 17  
(070) 515 30 76  
ej.daalder@pelsrijcken.nl  
10026302



## **Eerste reactie op de opmerkingen van Stichting onder "De essentie van het ontwerp..." (ontvangen op vrijdag 31 oktober 2008)**

"De waterschappen hebben van de staatssecretaris na confrontatie met een ongeruste Tweede Kamer de opdracht gekregen het briefstemmen nog eens kritisch te bezien ons gerust te stellen dat er niets aan de hand is."

### **Reactie:**

*Het gaat om de exacte bepaling en weergave van het verzoek van de Staatssecretaris. De staatsecretaris heeft de Kamer "toegezegd de waterschappen te vragen de eigenschappen van het daarvoor gebruikte systeem in kaart te brengen en deze informatie aan u toe te sturen." In het verslag van het AO staat "De waterschappen worden verzocht om de eigenschappen van het RIESsysteem dat wordt gebruikt bij het tellen van de stemmen in kaart te brengen".*

*Gestelde van de Stichting komt niet overeen met de toezegging van de staatsecretaris.*

### **Opmerkingen van Stichting onder "De encryptie":**

"Gezien de centrale rol die encryptie speelt in het beveiligingsontwerp van RIES is dit (noot: 1024 bits) in hoge mate toerekenbaar onzorgvuldig."

### **Reactie:**

*De toegepaste RSA bloklengte van 2048 bits voldoet geheel aan de in Nederland geldende overheidsstandaards (de zogenaamde PKI standaards) . Voorts wordt deze bloklengte door een gezaghebbende autoriteit op dit gebied, het Amerikaanse National Institute of Standards and Technology (NIST) aangegeven als veilig tot 2030 (zie blz 66 van bijlage "NIST – Recommendation for Key Management – Part 1: General" van March, 2007).*

### **Opmerkingen van Stichting onder "Meerdere beveiligingen":**

"Alle veiligheidsmaatregelen rond de diverse systemen maken de indruk dat effectbejag en niet effectiviteit de drijvende kracht is geweest: wel dikke kluisdeuren, maar slecht geprogrammeerde systeem."

### **Reactie:**

*De applicatie RIPOCS zit inderdaad achter dikke kluisdeuren. Daarnaast is de software door een externe organisatie onderzocht. Zowel rapport, als software staan gewoon op internet. Van een slecht geprogrammeerd systeem is helemaal geen sprake. Collis heeft een onderzoek gedaan naar de broncode van het onderdeel RIPOCS. Dat is eigenlijk het 'fundament', het hart van RIES. Dit rapport is openbaar gemaakt, evenals de software en de re-audit, inclusief installatierapport. Staan op [openries.nl](http://openries.nl) en [waterschapsverkiezingen.nl](http://waterschapsverkiezingen.nl)*

*[http://www.openries.nl/downloads/broncode/review\\_integriteit](http://www.openries.nl/downloads/broncode/review_integriteit)*

*[http://www.waterschapsverkiezingen.nl/documentatie\\_verkiezingsproces](http://www.waterschapsverkiezingen.nl/documentatie_verkiezingsproces)*

*De kolom is goed gebouwd en afdoende beveiligd (als kluis en als software (2048 bits))*

Opmerkingen van Stichting onder **"Hoe gaan die bestanden dan heen en weer"**:

"Nu we onomstotelijk hebben vastgesteld dat de versleuteling door verwijtbare fouten in het ontwerpproces niet sterk genoeg kan zijn..."

**Reactie:**

*De Stichting heeft helemaal niets onomstotelijk bewezen. De versleuteling is zwaarder beveiligd dan de Stichting stelt.*

"In het rapport over de briefstempprocedure dat de waterschappen in opdracht (noot: is eigenlijk een verzoek) van de staatsecretaris hebben opgesteld wordt niet eens ingegaan op de door EiPSI, Fox-It en de Stichting gesignaleerde problemen."

**Reactie:**

*De staatssecretaris heeft al veel eerder een reactie gehad op de gesignaleerde problemen van voornoemde organisaties. In een bijlage van een brief (d.d. 19-8-08) van de waterschappen aan de staatsecretaris wordt per bevinding van het Fox-IT rapport aangegeven of en in hoeverre de bevinding is hersteld. De bevindingen komen overeen met de bevindingen van EiPSI en de Stichting.*

*Zie:*

*[http://www.verkeerenwaterstaat.nl/Images/20081302%20Bijlage%20%20brief%20UvW\\_tcm195-228337.pdf](http://www.verkeerenwaterstaat.nl/Images/20081302%20Bijlage%20%20brief%20UvW_tcm195-228337.pdf)*

Opmerkingen van Stichting onder **"Problemen zijn inmiddels onherstelbaar"**:

"Wie Portal in handen heeft heeft inzicht in de informatie die tussen de partijen wordt uitgewisseld."

**Reactie:**

*Vertrouwelijke informatie is versleuteld (2048 bits) , dus niet inzichtelijk voor beheerders van de Portal. Alle handelingen en uitwisselingen worden gelogd. De informatie is strikt gescheiden per rol, vertrouwelijke gegevens zijn altijd versleuteld.*

"Portal is de applicatie waar de rapportage van de Stichting <319> over gaat en waarin schokkende beveiligingsproblemen te vinden waren. Deze problemen hebben grotendeels betrekking op de onveilige manier waarop de gebruikers in Portal inloggen."

<>

"Problemen van de omvang zoals deze tijdens de studie van de Stichting aan het licht zijn gekomen vragen om een grondige studie om vast te stellen of er geen fouten in het fundamentele ontwerp van het systeem zitten."

**Reactie:**

*In de bijlage van de brief aan de staatsecretaris is al aangegeven dat de software hierop extern is onderzocht en op wordt aangepast. Dat is inmiddels gebeurd. En daarnaast is de Portal niet via het reguliere internet beschikbaar. Alleen via een beveiligde encrypted verbinding (VPN).*

"Het is belangrijk om vast te stellen dat deze aantoonbaar onvoldoende beveiligde bestanden reeds via de aangetoond slecht beveiligde systemen zijn getransporteerd."

**Reactie:**

*Bestanden zijn aantoonbaar beveiligd met 2048 (zie Verklaring Diginotar). En de systemen – waaronder het centrale RIPOCS – zijn goed beveiligd. De Stichting kan in deze niets aantonen over de in productie genomen software, hardware en infrastructuur.*

**Opmerkingen van Stichting onder "Bij de drukker":**

"Het is zeer onwaarschijnlijk dat dat ook werkelijk de enige mensen zijn die in beginsel bij de gegevens kunnen."

**Reactie:**

*Onwaarschijnlijk, maar waar. Maar twee mensen van de drukker kunnen bij het versleutelde bestand, dat bestand ontsleutelen én bij de back-up. Een drukkerij is geen kantoor. In een kantoor moeten de bestanden voor de mens leesbaar en beschikbaar zijn. In een drukkerij worden printmachines rechtstreeks aangestuurd, met bestandsformaten die niet voor de mens leesbaar zijn.*

*De suggestie dat "Installateurs van servers, netwerkkapparatuur, systemen, en applicaties; allemaal hebben ze op verschillende momenten toegang tot systemen, zowel voor als tijdens het moment dat deze voor gevoelige gegevens gebruikt worden" is een veel te algemene weergave van zaken. Dit gaat helemaal niet in op de concrete situatie en strookt ook niet met de werkelijkheid bij de drukker.*

"Data staat fysiek vaak op meerdere plaatsen opgeslagen. Op dat fysieke niveau kunnen schijven zelfs worden vervangen, zonder dat de gebruikers er iets van merkt.".... En de rest van de alinea.

**Reactie:**

*Weer een generieke opmerking, die niet overeenkomt met de werkelijkheid van een drukkerij die met vertrouwelijke gegevens omgaat en vol continu 24 uur per dag produceert.*

"Vernietigen van gegevens wordt daarnaast ook praktisch gecompliceerd door het feit dat het hier deels specialistische pre-print systemen en druk-apparatuur en geen computers voor algemeen gebruik betreft."

**Reactie:**

*Een stelling cq aanname die niet overeenkomt met de feitelijke werkelijkheid. Alle data wordt onherstelbaar vernietigd, door o.a. veelvuldig overschrijven van bestanden, verbranden van backup tapes en het vernietigen van schijven.*

**Opmerkingen van Stichting onder "De terugweg":**

"Meer beveiliging ... in combinatie met de na de verkiezing gepubliceerde controle bestanden al uitrekenen wat elke kiezer had gestemd."

**Reactie:**

*De controlebestanden worden niet na de verkiezing gepubliceerd. Zijn alleen voor de stembureaus toegankelijk.*



"De plaatjes van de scans worden op een CD of DVD gebrand en aan de waterschappen gegeven zodat de stembureaus de mogelijk ongeldige stemmen kunnen beoordelen."

**Reactie:**

*In werkelijkheid krijgen de stembureaus geen fysieke CD of DVD, zij krijgen maar tijdelijk toegang tot een applicatie waarmee ze naar de images van de stembiljetten kunnen kijken.*

Opmerkingen van Stichting onder "**Samenspannen**":

"Op meerdere punten zijn de waterschappen onzorgvuldig geweest: zo is er een verkeerde ontwerpkeuze gemaakt bij het bepalen van de kritieke sleutellengte voor versleuteling van het C10-bestand waardoor de beveiliging daarvan mogelijk reeds in 2010 niet meer veilig genoeg is"

**Reactie:**

- *Bij de berekening van alle C10 bestanden door RIPOCS wordt de C10 data uitsluitend in versleutelde vorm, versleuteld onder de publieke sleutel van de drukker opgeslagen. Deze publieke sleutel van de drukker is door DigiNotar, een daartoe door de Nederlandse overheid gecertificeerd bedrijf, gecertificeerd volgens de daartoe geldende richtlijnen en standaards. Daarbij is gebruik gemaakt van RSA sleutels met een bloklengte van 2048 bits; dat is het ook het geval met de publieke en geheime sleutel van de drukker zelf. Alleen de drukker beschikt daarbij over de bijbehorende geheime sleutel, nodig om de versleutelde C10 bestanden te kunnen ontcijferen.*
- *Via een beveiligd transportkanaal worden de versleutelde C10 bestanden aan de drukker ter beschikking gesteld, die daarmee de nodige bewerkingen uitvoert om de stembescheiden te kunnen produceren.*
- *De hierbij toegepaste RSA bloklengte van 2048 bits voldoet geheel aan de in Nederland geldende overheidsstandaards (de zogenaamde PKI standaards) . Voorts wordt deze bloklengte door een gezaghebbende autoriteit op dit gebied, het Amerikaanse National Institute of Standards and Technology (NIST) aangegeven als veilig tot 2030 (zie blz 66 van bijlage "NIST – Recommendation for Key Management – Part 1: General" van March, 2007).*

"Alle gegevens die dan nodig zijn om het stemgeheim te breken zijn door de systemen van de waterschappen gegaan."

**Reactie:**

*Alleen PSB (de twee medewerkers van de drukker) konden bij de versleutelde C10 bestanden. Het systeem is van de waterschappen, maar dat wil niet zeggen dat gegevens langs de waterschappen gaan. De bestanden zijn alleen en rechtstreeks via de Portal voor de twee medewerkers van de drukker beschikbaar.*

"En ook de beveiliging van het kritieke systeem waar alle gegevens doorheen stromen was bij onderzoek door de Stichting aantoonbaar en verwijtbaar zwak."

**Reactie:**

*De Stichting doet voorkomen de "Portal" in haar huidige versie en bijbehorende beveiliging te hebben onderzocht. Dat is niet het geval. De Stichting heeft in een testomgeving, een testversie van de Portal gezien, die nog niet was afgesloten. Haar*

*onderzoek is niet gebaseerd op huidige productie software en beveiligde productieomgeving. Daar kan de Stichting dus ook geen uitspraken over doen.*



RESPONSE  
MARKETING

Patrick Linarès  
EDP Manager  
Z.I. DU TREMBLAT - VILLECHAUD  
58209 COSNE COURS sur LOIRE  
FRANCE  
Tel : +33-(0)3-86 28 72 00  
Direct Tel : +33-(0)3-86 28 72 16  
Fax : +33-(0)3-86 28 72 13  
E-mail : patrick.linares@moore.com

## DATA FILE ERASING CERTIFICAT

Cosne sur Loire, October, the 16<sup>th</sup>, 2008

I certify that the C10 file - both encrypted and decrypted - as well as other files that have been downloaded and/or created on the dedicated workstation IT-476-wks for the treatment of the Waterboard ID 0103 have been deeply erased using the Cypherix Secure IT software 3.1.7.

The number of passes in order to securely delete the data file was set at 3.

I also certify that no files have been left at the workstation IT-476-wks.

Date of action: October 16, 2008

Time of starting: 10:52:30

Time of ending: 11:07:41

Hereby present were

- Roland van der Knaap from Pricewaterhousecoopers company.
- Jean-François Cana from Pricewaterhousecoopers company.
- Michiel Dirriwachter from Hetwaterschapshuis company

Patrick Linarès  
EDP Manager