



Programma Basisvoorziening Internetstemmen

Project 1

Internetstemsysteem voor kiezers buiten Nederland

ADVIES AAN BZK/DIIOS

inzake BVIS internetstemsysteem voor Kiezers Buiten Nederland



Inhoudsopgave

Afbakening en definities.....	3
MANAGEMENTSAMENVATTING.....	5
Achtergrond	7
1. Eisen aan internetstemsysteem.....	8
2. Verwerving internetstemsysteem door Rijksoverheid	9
2.1. Inleiding.....	9
2.2. Procedure voor verwerving van een internetstemsysteem.....	9
2.3. Staatseigendom versus gebruikslicentie	10
2.4. Aanbestedende partij namens de Staat	11
3. Vertrouwen in internetstemmen.....	12
3.1. Achtergrond en aanleiding	12
3.2. Een betrouwbaar internetstemsysteem.....	12
3.3. Transparantie voor de kiezer.....	12
4. Verdere ontwikkeling internetstemsysteem	14
4.1. Plan van aanpak.....	14
4.2. Tijdsplan	16

Bijlagen:

- I. Functionele systeemeisen en schematische weergave internetstemproces
- II. Inventarisatie van recente experimenten met internetstemmen in andere landen (2004-2008)
- III. Aanbestedingstraject en noodprocedure vervroegde verkiezingen (Stibbe)
- IV. Een betrouwbaar internetstemsysteem en de onderbouwing daarvan voor het publiek (PwC)
- V. Publiekelijk raadpleegbare broncode internetstemsysteem (Radboud Universiteit)

Versiebeheer

<i>Versie</i>	<i>Status</i>	<i>Datum</i>	<i>Eindredacteur</i>	<i>Toelichting</i>
1	Concept	1 november 2007		De stukken die door verschillende BVIS-medewerkers zijn geschreven zijn samengevoegd.
2	Concept	6 november 2007		Advies is ingekort, meer tekst naar bijlagen en schema toegevoegd t.b.v. definitie 'internetstemvoorziening'. Wijzigingen n.a.v. BVIS-overleg 5 november en opmerkingen Pieter Siekerman en Eva Visser.
3	Concept	12 november 2007		N.a.v. plenair BVIS-overleg 8 november 2007
4	Concept	13 november 2007		N.a.v. opmerkingen Ton. Opmaak en inhoudsopgave.
5	Definitief	4 december 2007		N.a.v. opmerkingen DIIOS, motie/wetgeving TK 22 november 2007 en kabinetsstandpunt inrichting verkiezingsproces



Afbakening en definities

Dit advies betreft de verwerving door de Rijksoverheid van een internetstemsysteem (inclusief beheer), dat gebruikt gaat worden door de organisatie die als taak heeft om kiezers buiten Nederland (ook) via internet te laten stemmen.

In onderstaande tabel worden schematisch de componenten van stemmen voor kiezers buiten Nederland weergegeven. De verkiezingsorganisatie is verantwoordelijk voor briefstemmen en internetstemmen. T.b.v. internetstemmen is een internetstemsysteem nodig. Dit bestaat uit software, hardware en beheer.

Verkiezingsorganisatie Kiezers Buiten Nederland (KBN-organisatie)	
Briefstemmen	Internetstemmen
	Internetstemsysteem

Definities¹:

Hieronder worden de in dit advies gehanteerde begrippen gedefinieerd.

Beheer:

De verzameling functies die nodig is om het internetstemsysteem te onderhouden en te exploiteren.

BPR:

Het Agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten, onder het DG Bestuur van BZK.

BVIS:

Het ICTU-programma Basisvoorziening Internetstemmen.

BZK:

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, niet nader gespecificeerd welke directie.

DIIOS:

Directie Innovatie en Informatiebeleid Openbare Sector, onder het DG Bestuur van BZK. Opdrachtgever van BVIS.

Exploitatie:

Het tegen gerechtvaardigde kosten ter beschikking stellen van de IT infrastructuur aan de gebruikers teneinde het met de opdrachtgever overeengekomen of verwachte dienstenniveau te realiseren. (ITIL).

Internetstemsysteem:

Informatiesysteem t.b.v. het verkiezingsproces via internet. Kiezers kunnen via hun PC in het buitenland inloggen op internet en hun stem uitbrengen. In Nederland draait de benodigde soft- en hardware om de stemmen te verwerken. Het internetstemsysteem betreft het geheel aan hardware, software en beheer dat nodig is voor deze webapplicatie.

¹ ITSMF: IT-service management: een introductie

Compendium IT-beheer, een verklarend begrippenkader, drs. J. van Bon, ISBN: 90 76304 74 2

www.computerwoorden.nl

ADVIES AAN BZK/DIIOS

inzake BVIS internetstemsysteem voor Kiezers Buiten Nederland



KBN-organisatie:

De betreffende organisatie die als taak heeft om kiezers buiten Nederland (KBN) ook via internet te laten stemmen. Tot en met 2006 was deze organisatie grotendeels ingebed in de afdeling verkiezingen van de gemeente Den Haag wat betreft registratie en briefstemmen en deels bij het BZK-project Kiezen op Afstand wat betreft internetstemmen. In het kabinetsstandpunt van november 2007 over de inrichting van het verkiezingsproces, geeft de staatssecretaris aan dat het organiseren van stemmen buiten het stemlokaal voor bijzondere groepen kiezers behoort tot de verantwoordelijkheid van de minister van BZK.

Onderhoud:

Het internetstemsysteem aanpassen (configureren of migreren) aan de nieuwe wensen van de gebruiker, de veranderde externe omgeving of t.b.v. het herstellen van fouten.

Ontwikkeling:

Ontwikkeling van een internetstemsysteem bestaat uit definitie, ontwerp, bouwen, testen en in gebruik name.



MANAGEMENTSAMENVATTING

De Directie Informatie- en Innovatiebeleid Openbare Sector (DIIOS) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft ICTU opdracht gegeven voor het programma Basisvoorziening Internetstemmen (BVIS). Een van de doelen van dit programma is het realiseren van een structurele voorziening voor het stemmen via internet voor kiezers in het buitenland. Het betreft hier verkiezingen die vallen onder de werking van de Kieswet, waarbij rekening wordt gehouden met recente politiek/bestuurlijke ontwikkelingen op dit gebied.

Als eerste stap voor het realiseren van het gestelde doel wordt in dit advies beschreven aan welke eisen het (technische) internetstemsysteem moet voldoen en hoe BZK daadwerkelijk een systeem kan verwerven dat aan die eisen voldoet. Vervolgens geeft dit advies aan hoe BZK kan bewerkstelligen dat de kiezer vertrouwen heeft en houdt in het te gebruiken systeem.

Tenslotte wordt aangegeven wat er in een volgende fase moet gebeuren om een volledig internetstemsysteem te verwerven en beheren voor kiezers in het buitenland.

Achtergrond

De Adviescommissie Inrichting Verkiezingsproces geeft in het in september 2007 uitgebrachte rapport als aanbeveling om het stemmen via internet als reguliere wijze van stemmen in te voeren voor kiezers in het buitenland (naast de mogelijkheid van stemmen per brief).

Het kabinet staat in beginsel positief tegenover dit voorstel, maar vraagt zich nog af of de kosten opwegen tegen de baten.

Eisen aan het internetstemsysteem

In hoofdstuk 1 van dit advies worden de eisen beschreven waar het te verwerven internetstemsysteem aan moet voldoen. Onderscheiden worden hierbij juridische, bestuurlijke, organisatorische en technische eisen, waarbij een onderlinge overlap niet altijd is te vermijden.

De eisen zijn mede gebaseerd op de door de Adviescommissie Inrichting Verkiezingsproces vermelde waarborgen en op het internationaal en nationaal van toepassing zijnde juridisch kader.

Verwerving

In hoofdstuk 2 wordt onderbouwd waarom de verwerving van het internetstemsysteem moet geschieden via een openbare aanbesteding van BZK die in overeenstemming is met de Europese Richtlijn Diensten. De in het vorig hoofdstuk opgenomen eisen zijn voorwaarden waaraan (het internetstemsysteem van) een inschrijver moet voldoen. In dit hoofdstuk wordt verder aangegeven wat de voor- en nadelen zijn van het in eigendom van de Rijksoverheid verwerven van het systeem versus van het enkel verkrijgen van een licentie voor gebruik. Om hier meer zekerheid over te krijgen wordt geadviseerd de aanbesteding te laten vooraf gaan door een Request for Information (RFI) procedure. Na een beknopte marktorientatie wordt er vooralsnog van uitgegaan dat bestaande systemen in voldoende mate aan de gestelde eisen kunnen worden aangepast.

Vertrouwen

In hoofdstuk 3 wordt beschreven op welke wijze kan worden bewerkstelligd dat niet alleen de overheid (BZK) maar ook de kiezer vertrouwen heeft en houdt in het te gebruiken systeem. Transparantie is daarbij uitgangspunt, waarbij in elk geval de broncode van het internetstemsysteem publiekelijk ter inzage wordt gegeven. Daarnaast wordt geadviseerd om op basis van een internationaal gehanteerde standaard of norm (NIST en ISO) het internetstemsysteem door een onafhankelijke deskundige partij te laten beoordelen en, indien mogelijk, te laten certificeren. Ook het resultaat van dit proces zal publiekelijk ter inzage moeten worden gegeven.



Verdere ontwikkeling

In hoofdstuk 4 wordt vermeld welke acties verder vereist zijn om te komen tot een operationele voorziening om kiezers in het buitenland via internet te kunnen laten stemmen.

Indien de opdrachtgever (DIIOS) instemt met het onderhavige advies moeten de volgende vervolgacties worden uitgevoerd:

- BZK draagt zorg voor voldoende middelen voor de verwerving in eigendom dan wel het verkrijgen van een licentie voor gebruik van het systeem;
- BZK geeft BVIS opdracht om samen met de betrokken afdeling van BZK de offerteaanvraag samen te stellen en daartoe een RFI te starten;
- BZK geeft BVIS de opdracht het proces van Europese aanbesteding te starten en verder uit te voeren;
- BZK geeft ICTU opdracht het programma BVIS te verbreden en te adviseren over de organisatorische inbedding van het te verwerven systeem en het daadwerkelijk kiesproces, inclusief registratie;
- Nadat een goedkeuringsprocedure is vastgesteld kan een aanbestedingsprocedure starten voor de verwerving van een internetstemsysteem;
- De geselecteerde leverancier ontwikkelt en levert een (bestaand of nieuw) internetstemsysteem voor Nederlandse kiezers in het buitenland;
- BZK geeft BVIS de opdracht het verworven systeem te testen;
- BZK geeft BVIS de opdracht om het verworven systeem door een onafhankelijke deskundige partij te laten beoordelen, respectievelijk te laten certificeren;
- Het internetstemsysteem wordt in beheer genomen door de leverancier;
- BZK start de registratie en organisatie van de EP-verkiezingen;
- De exploitatie van het internetstemsysteem voor EP 2009 wordt verzorgd door de leverancier in opdracht van de KBN-organisatie, evenals voor de volgende verkiezingen.

Tenslotte wordt gewezen op een (te) krappe doorlooptijd tot de start van de inschrijving in december 2008 voor de volgende Europese Parlementsverkiezingen voor kiezers buiten Nederland.

Het advies is geschreven op hoofdlijnen. Meer gedetailleerde informatie is opgenomen in bijlagen.



Achtergrond

Sinds 1983 kunnen Nederlandse kiezers die in het buitenland wonen of werken (en hun partners en kinderen) op afstand stemmen per brief bij de Tweede Kamer- en Europese Parlementsverkiezingen (EP). Ook Antillianen en Arubanen mogen stemmen bij de EP-verkiezingen. Naar schatting betreffen deze groepen samen maximaal 1 miljoen kiesgerechtigden².

Bij de EP-verkiezingen in 2004 en de Tweede Kamerverkiezingen in 2006 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties experimenten georganiseerd met stemmen via internet voor deze groep kiezers in het buitenland. Beide experimenten zijn positief geëvalueerd, kiezers vonden stemmen via internet betrouwbaarder en makkelijker dan stemmen per brief.

In september 2007 heeft de commissie herinrichting verkiezingsproces (Korthals Altes) geadviseerd om internetstemmen definitief in te voeren voor kiezers buiten Nederland. Het kabinet staat in beginsel positief tegenover dit voorstel, maar vraagt zich nog af of de kosten opwegen tegen de baten.

22 november heeft de Tweede Kamer de motie-Kalma c.s. aangenomen voor een goedkeuringsprocedure van de internetstemdienst t.b.v. kiesgerechtigden in het buitenland (21 november 2007 nr. 7 (31142))³.

Indien internetstemmen wordt ingevoerd voor kiezers buiten Nederland, betekent dit dat deze kiezers in de komende tien jaar vier maal hun stem mogen uitbrengen via internet bij de volgende verkiezingen:

- Donderdag 11 juni 2009: Europese Parlementsverkiezingen
- Woensdag 11 mei 2011: Tweede Kamerverkiezingen (tenzij vervroegde verkiezingen)
- 2014: Europese Parlementsverkiezingen
- 2015: Tweede Kamerverkiezingen (tenzij vervroegde verkiezingen)

Kiezers buiten Nederland dienen zich wel eerst te registreren. Dit kan vanaf een half jaar tot 6 of 4 weken voor de dag van stemming. De registratie voor de eerstvolgende EP-verkiezingen start dus op 11 december 2008.

Na de succesvolle experimenten in 2004 en 2006 heeft de Directie Innovatie en Informatiebeleid Openbare Sector (DIIOS) van BZK in 2007 aan ICTU de opdracht gegeven om het programma Basisvoorziening Internetstemmen (BVIS) te ontwikkelen. Het eerste deelproject binnen het BVIS-programma heeft samen met Stibbe, PwC, VKA en de Radboud universiteit dit advies tot stand gebracht over de te volgen stappen t.b.v. de realisatie van een internetstemsysteem voor kiezers buiten Nederland.

Voor de uitvoering van dit BVIS-project wordt tevens afgestemd met andere ICTU-programma's, zoals Persoonlijke InternetPagina, E-gem, Register Niet-Ingezetenen en DigiD.

² 600.000 emigranten (Kieswet D3), 180.000 werkenden (Kieswet M3), 210.000 Arubanen en Antillianen. In 2006 hebben slechts 34.305 kiezers buiten Nederland zich geregistreerd voor de Tweede Kamerverkiezingen.

³ De Kamer, gehoord de beraadslaging, overwegende dat stemgerechtigden die in het buitenland verblijven, de mogelijkheid om via internet te stemmen positief waarderen; constaterende dat de commissie Inrichting Verkiezingsproces adviseert om de genoemde mogelijkheid te blijven faciliteren; overwegende dat een betrouwbare en maximaal transparante stemdienst voor het stemmen via internet een vereiste is, overwegende dat voor een adequate goedkeuringsprocedure waarborgen voor het geheime karakter van de stemming, de betrouwbaarheid, de transparantie en beschikbaarheid van de voorziening onontbeerlijk zijn en van een besluit tot goedkeuring mededeling moet worden gedaan in de Staatscourant; verzoekt de regering, indien zij het gebruik van stemmen via internet door kiesgerechtigden in het buitenland nog met de verlengde experimentenwet wil faciliteren, ruim van tevoren een dergelijke goedkeuringsprocedure op te stellen en aan de Kamer voor te leggen, en gaat over tot de orde van de dag.



1. Eisen aan internetstemsysteem

Voordat een internetstemsysteem voor kiezers buiten Nederland kan worden verworven (gekocht, gebouwd of een licentieovereenkomst), zal moeten worden bepaald waaraan een dergelijk systeem zal moeten voldoen.

Middels de experimenten in 2004 en 2006 is hierover veel kennis opgedaan. Zo is bijvoorbeeld geconstateerd dat het efficiënter is als Nederlandse kiezers in het buitenland zich digitaal kunnen registreren. Ook van experimenten in andere landen is geleerd⁴ en de Raad van Europa heeft een aantal aanbevelingen opgesteld m.b.t. e-voting⁵.

Deze functionele eisen aan een internetstemsysteem zijn opgenomen in bijlage I van dit adviesrapport.

Het betreft hier enkel de eisen aan een internetstemsysteem dat voor verschillende doeleinden binnen de publieke sector ingezet zou kunnen worden, maar in dit kader is gericht op de groep kiezers buiten Nederland. Het betreft dus nog geen eisen aan de organisatie van de verkiezingen voor kiezers buiten Nederland.

Voordat dit programma van eisen wordt gebruikt bij een RFI- of Europese aanbestedingsprocedure zullen de eisen nog kunnen worden voorgelegd aan verschillende stakeholders bij het verkiezingsproces voor kiezers buiten Nederland.

In bijlage I zijn de eisen aan een internetstemsysteem opgenomen. Dit programma van eisen zal tevens kunnen worden gebruikt bij een RFI- en een Europese aanbestedingsprocedure voor de verwerving van een internetstemsysteem.

⁴ Zie bijlage II Internetstemmen in andere landen

⁵ Zie bijlage I Functionele systeemeisen



2. Verwerving internetstemsysteem door Rijksoverheid

2.1. Inleiding

In bijlage III bij dit adviesrapport wordt uitgebreid ingegaan op de mogelijke manieren waarop de Nederlandse Staat op een juridisch verantwoorde wijze een internetstemsysteem kan verwerven. Dit hoofdstuk geeft, onder andere gebaseerd op de genoemde bijlage, een aantal concrete aanbevelingen. Daarbij worden de volgende hoofdvragen beantwoord:

- a. Welke procedure moet gevolgd worden t.b.v. verwerving?
- b. Moet de Nederlandse staat volledig eigenaar worden?
- c. Wie is, namens de Nederlandse staat, de aanbestedende partij?

2.2. Procedure voor verwerving van een internetstemsysteem

Er zijn verschillende opties mogelijk met betrekking tot de wijze van verwerving van een internetstemsysteem:

Hergebruik systemen uit 2004 en 2006

Zowel in 2004 als in 2006 is in het kader van experimenten met internetstemmen gebruik gemaakt van internetstemsystemen, respectievelijk van LogicaCMG en RIES (Rijnland Internet Election System). Nog even los van de wellicht nieuwe of aanvullende eisen die aan een in de toekomst te gebruiken internetstemsysteem worden gesteld, is de vraag of niet een van deze systemen weer gebruikt zou mogen worden. Vanuit een aanbestedings-juridische context is het uitgangspunt dat hernieuwde inzet van een van beide systemen niet mogelijk is zonder een Europese aanbestedingsprocedure, aangezien de ervaring uitwijst dat kosten voor systeem(her)ontwikkeling, beheer en exploitatie hoogstwaarschijnlijk boven de aanbestedingsdrempel van €137.000 (ex btw) uitkomen. Daarnaast geldt nog, in dit geval specifiek voor RIES, dat hernieuwd gebruik van de voorziening eerst contractueel geregeld zal moeten worden in de licentieovereenkomst en onderliggende contracten.

Nieuw systeem aanbesteden

Ook voor het verwerven van een ander internetstemsysteem zal een Europese aanbestedingsprocedure gevolgd moeten worden, aangezien de kosten boven de aanbestedingsdrempel van €137.000 (ex btw) zullen uitkomen. Uit deze procedure zal blijken welke leverancier het beste internetstemsysteem kan leveren voor Nederlandse kiezers in het buitenland. Dit kan grofweg een van de volgende drie opties inhouden:

1. Leverancier biedt een gebruikslicentie op een bestaand systeem aan.

Voordeel hiervan kan zijn dat het systeem zich al heeft bewezen en er weinig tijd nodig is voor ontwikkeling en testen tegen lagere kosten dan bij optie 2 en 3. Nadeel kan zijn dat de leverancier de broncode van het systeem niet wil prijsgeven i.v.m. bescherming van zijn intellectueel eigendom. (Zie ook hoofdstuk 3 van dit advies)

2. Leverancier biedt een bestaand systeem te koop aan;

Voordeel kan wederom zijn dat het systeem zich al heeft bewezen en er weinig tijd nodig is voor ontwikkeling en testen. Voordeel is dat de Staat eigenaar wordt door koop en de broncode dus kan publiceren. Het aanbod is echter waarschijnlijk laag, hoewel er wel een aantal internetstemsystemen op de Europese markt is, wat na aanpassing eventueel geschikt is. Zie ook bijlage II over internetstemmen in andere landen.

3. Leverancier gaat een geheel nieuw systeem bouwen;

Er zijn immers nog niet veel internetstemsystemen op de markt die voldoen aan de eisen uit bijlage I. Nadeel van deze optie is dat er meer tijd nodig is voor ontwikkeling en testen en dat het systeem zich nog niet heeft bewezen.



Zelf bouwen bij ICTU

Naast een Europese aanbestedingsprocedure voor de verwerving van een internetstemsysteem, bestaat ook de optie waarbij ICTU een internetstemsysteem zelf laat bouwen, op basis van de ICTU-raamcontracten voor softwareontwikkeling. Deze optie heeft wederom het nadeel dat er veel tijd nodig is voor ontwikkeling en testen en dat het systeem zich nog niet heeft bewezen. De aanwezige kennis in Europa m.b.t. internetstemsystemen is niet gevat in de ICTU-raamcontracten. Het systeem zal bovendien ook door de rijksoverheid beheerd moeten worden. Aangezien een internetstemsysteem slechts eens in de twee jaar gebruikt zal worden is het moeilijk om de kennis hiervoor te borgen. Bij elkaar kan zelf bouwen relatief kostbaar worden voor een systeem wat slechts voor een klein deel van de kiezers wordt ingezet. Deze optie is dus niet efficiënt.

De Staat zal een Europese aanbestedingsprocedure dienen op te starten voor de verwerving van een internetstemsysteem conform o.a. de gestelde eisen in bijlage I.

Request for Information

Om een duidelijke en realistische offerteaanvraag op te stellen voor een Europese aanbesteding, zal eerst een inhoudelijke marktconsultatie moeten plaatsvinden. Doel hiervan is om eventuele leveranciers en kosten in kaart te brengen. Door middel van een Request for Information (RFI) procedure ontstaat een beter beeld van hetgeen in de markt beschikbaar is én wordt inzichtelijk of de functionele eisen die nu in concept beschikbaar zijn, hout snijden. De problemen bij de aanbesteding van een internetstemsysteem in 2002 tonen aan dat een RFI-procedure toegevoegde waarde heeft.

Op basis van een eventueel door de RFI aangevulde en aangescherpte Request for Proposal, kan een Europese aanbestedingsprocedure worden gestart, zoals voorgesteld in de vorige paragraaf. De langere doorlooptijd hiervan weegt op tegen de aanvullende inhoudelijke kennis en expertise die wordt verkregen. Bovendien vergroot een door een RFI aangescherpte RFP de kans op een succesvolle aanbesteding.

In hoofdstuk 4, planning, wordt nader ingegaan op de te nemen stappen en doorlooptijden.

Voorafgaand aan een Europese aanbesteding, zal eerst een inhoudelijke marktconsultatie moeten plaatsvinden d.m.v. een RFI. Hiermee kan een duidelijke en realistische offerteaanvraag opgesteld worden.

2.3. Staatseigendom versus gebruikslicentie

Bij de verwerving van een internetstemsysteem door de Staat staan de behoeften van de Staat centraal. Behalve de functionele behoeften, waarvoor de in bijlage I genoemde functionele specificaties als uitgangspunt kunnen dienen, is in dit kader ook relevant in welke verhouding de Staat ten opzichte van de leverancier van een internetstemsysteem staat. Kortom: verwerft de Staat het eigendom van het systeem of wordt gekozen voor een gebruiksrecht van het internetstemsysteem? Het verkrijgen van het volledige eigendom biedt de Staat voordelen, zij kan immers met het internetstemsysteem doen wat zij wil. Dit is extra relevant aangezien de eis is gesteld dat de broncode geopenbaard mag worden; indien gekozen zou worden voor een gebruiksrecht, zal openbaarmaking van de broncode ongetwijfeld consequenties hebben voor de hoogte van de licentievergoeding.

Nadeel van eigendom is dat het aanbod beperkter en de verwerving duurder zijn dan wanneer wordt gekozen voor een (beperkt) gebruiksrecht op een systeem.

Juridisch gezien kunnen door middel van de uiteindelijk te sluiten overeenkomst met de aanbieder van een internetstemsysteem, zowel bij de afname van een licentie als bij de verkrijging van de volledige eigendom de nodige afspraken gemaakt worden om de



continuïteit te waarborgen, alsmede om de onafhankelijkheid van de aanbieder zo goed mogelijk te waarborgen.

Indien wordt vastgehouden aan de eis dat de broncode van het internetstemsysteem geopenbaard moet kunnen worden, lijkt eigendom van een internetstemsysteem een meer voor de hand liggende keuze dan het nemen van een gebruiksrecht. In dat laatste geval zal namelijk, zo is de verwachting, een (commerciële) aanbieder niet zonder meer instemmen met openbaarmaking van de broncode.

2.4. Aanbestedende partij namens de Staat

Op basis van de binnen het programma BVIS verzamelde expertise is het aan te bevelen de Europese aanbestedingsprocedure, voorafgegaan door de RFI-procedure, te laten uitvoeren door ICTU-BVIS. Opdrachtgever en eindverantwoordelijk is het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in casu de gebruiker van het internetstemsysteem (KBN-organisatie).



3. Vertrouwen in internetstemmen

3.1. Achtergrond en aanleiding

Vertrouwen van burgers in het verkiezingsproces is een fundament van een democratische rechtstaat. Daartoe dient het verkiezingsproces aan bepaalde waarborgen van betrouwbaarheid en transparantie te voldoen.

- a) de betrouwbaarheid van het internetstemsysteem (inclusief beheer) moet voldoende worden geborgd;
- b) het verkiezingsproces moet dermate transparant worden vormgegeven dat voldoende informatie wordt verstrekt aan kiezers om de betrouwbaarheid aan te tonen.

3.2. Een betrouwbaar internetstemsysteem

De betrouwbaarheid van het volledige internetstemsysteem kan als volgt geborgd worden:

- Om de betrouwbaarheid van het internetstemsysteem te kunnen borgen dient de betrouwbaarheid van de gehele softwareontwikkelcyclus daarvan (functionele specificatie, ontwikkeling, testen, acceptatie, productie, onderhoud) hiervan geborgd te zijn. Dit omvat meer dan alleen borgen dat het systeem geen puur technische beveiligingszwakheden heeft. Voor de borging van de betrouwbaarheid van de gehele softwareontwikkelcyclus komt in de literatuur een tweetal standaarden/normen naar voren. De tamelijk pragmatische standaard van het Amerikaanse NIST (SP 800-64) en de meer formalistische ISO 15408 norm. Deze norm kan in theorie een hogere zekerheid realiseren maar levert door zijn diepgang ook projectrisico's op rond kosten en doorlooptijd. De ontwikkeling en het onderhoud van het internetstemsysteem moet minimaal onderhevig zijn aan de NIST standaard SP 800-64.
- Voor de organisatie die het verkiezingsproces uitvoert wordt de ISO 27001 norm gehanteerd. Dit is de leidende norm voor management van informatiebeveiliging en deze norm is recent ook opgenomen in het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 2007 (VIR 2007).

3.3. Transparantie voor de kiezer

Om aan de kiezers en andere belanghebbende partijen aan te kunnen tonen dat het internetstemsysteem betrouwbaar is kunnen de volgende acties worden ondernomen:

- Publicatie van de audit-rapporten ter beoordeling van het internetstemsysteem en van de KBN-organisatie. Openbaarmaking van de uitgevoerde risicoanalyses.

• Openbaar maken van de broncode van het internetstemsysteem
Vanuit een viertal recente, gezaghebbende bronnen (de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces, de Commissie Besluitvorming Stemmachines, de Raad van Europa en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa concluderen wij dat het publiekelijk raadpleegbaar maken van de broncode van het internetstemsysteem een vereiste is vanuit het beginsel dat een verkiezingsproces transparant moet zijn voor de burger.

Het publiekelijk raadpleegbaar maken van de broncode kan op verschillende wijzen plaatsvinden. Een veelgenoemde wijze bestaat eruit het internetstemsysteem te ontwikkelen als zogenaamde Open Source Software. Hierbij kan de software niet alleen door een ieder worden geraadpleegd maar kan deze ook vrijelijk worden hergebruikt. Dat laatste is vanuit het transparantiebeginsel niet noodzakelijk en kan op weerstand stuiten bij leveranciers en/of onnodig hoge kosten met zich meebrengen. Er zijn ook andere mechanismen mogelijk om software publiekelijk raadpleegbaar te maken waarbij



hergebruik van de software wordt beperkt of zelfs is uitgesloten. Het laatst genoemde mechanisme wordt nu bijvoorbeeld reeds toegepast bij het bekende commerciële encryptiepakket PGP ('Pretty Good Privacy'). Door nu slechts als eis te formuleren dat de broncode publiekelijk raadpleegbaar moet zijn, ontstaat bovendien een betere onderhandelingsruimte met potentiële leveranciers.

Op basis van een op hoofdlijn uitgevoerde risicoanalyse schat PWC in dat de beveiligingsrisico's verbonden met het publiekelijk raadpleegbaar maken van de internetstemsysteem broncode vergelijkbaar zijn met de situatie waarin dit niet het geval is. Dit laat daarmee onverlet dat in beide situaties informatiebeveiliging adequaat moet zijn geborgd in het softwareontwikkelingsproces. Verder moet de overheid door actieve communicatie (bijvoorbeeld voordrachten, prijsvragen) stimuleren dat de aandacht vanuit de 'goedwillende' hackersgemeenschap minstens zo groot is als die vanuit de 'kwaadwillende' hackersgemeenschap.

Een belangrijk nadeel van het openbaar willen maken van de broncode, is dat veel leveranciers van internetstemsystemen deze broncode cq hun intellectueel eigendom niet gratis willen prijsgeven. Het aanbod van stemsystemen zal hierdoor beperkter en duurder worden.

Indien kiezers het internetsysteem toch niet vertrouwen, hebben zij altijd nog een alternatief: briefstemmen.

Zie ook bijlage V voor verdere toelichting op het openbaar maken van de broncode van het internetstemsysteem.

Zie verder bijlage IV voor een uitgebreide beschrijving van een betrouwbaar internetstemsysteem en de onderbouwing daarvan voor het publiek.

Een internetstemsysteem moet voor in gebruik name worden beoordeeld respectievelijk gecertificeerd door een onafhankelijke instantie op basis van tenminste de NIST-standaard SP800-64.

Vertrouwen in internetstemmen wordt gecreëerd door transparantie. Transparantie kan tot stand worden gebracht door de audit-rapporten en de broncode openbaar te maken.



4. Verdere ontwikkeling internetstemsysteem

Naar aanleiding van de conclusies in voorgaande hoofdstukken, zal in dit hoofdstuk een plan van aanpak worden geadviseerd voor BZK in 2008 en 2009 en zal ingegaan worden op de mogelijkheden van een noodscenario voor vervroegde verkiezingen.

4.1. Plan van aanpak

Budget

In 2007 heeft ICTU 1.580.00 euro ontvangen van DIIOS, op basis van PRIMA-gelden. In 2008 zal nog ongeveer 9 ton over zijn van dit bedrag en is er nog geen reden om een afwijkende begroting op te stellen voor de financiering van de BVIS-programma-organisatie. Hiernaast zal BZK zorg moeten dragen voor voldoende middelen voor de verwerving van een internetstemsysteem.

Opdracht

BZK (in casu de gebruiker van het internetstemsysteem) geeft opdracht aan ICTU om een internetstemsysteem te verwerven voor kiezers buiten Nederland. Bij deze opdracht worden alle stakeholders betrokken.

BZK geeft BVIS opdracht om samen met de betrokken afdeling van BZK een RFI-procedure op te starten.

BZK geeft BVIS de opdracht het proces van Europese aanbesteding te starten en verder uit te voeren.

BZK geeft ICTU opdracht het programma BVIS te verbreden en te adviseren over de organisatorische inbedding van het te verwerven systeem en het daadwerkelijk kiesproces, inclusief registratie.

RFI

ICTU/BVIS zet een Request For Information (RFI) uit i.s.m. Stibbe in het Publicatieblad van de Europese Unie.

Doel hiervan is meer informatie verkrijgen over de aanbodkant van de markt en zo een realistische begroting en formulering van de Europese aanbestedingsopdracht te kunnen opstellen.

BVIS stelt een bidboek op m.b.v. de informatie die uit RFI is verkregen en de systeemeisen in bijlage I.

Vaststellen goedkeuringsprocedure

Alvorens een leverancier te kunnen selecteren in een aanbestedingsprocedure, zal duidelijk moeten zijn hoe de goedkeuringsprocedure voor een internetstemsysteem eruit ziet. Deze procedure zal opgesteld kunnen worden door ICTU i.s.m. de gebruiker. Zie ook hoofdstuk 3 'Vertrouwen in internetstemmen'.

Aanbesteding

ICTU start een Europese aanbestedingsprocedure voor de verwerving van een internetstemsysteem. ICTU selecteert een leverancier op basis van o.a. de eisen uit bijlage I. Afhankelijk van het aanbod wordt gekozen voor een licentie, kopen of bouwen.

Ontwikkeling

De geselecteerde leverancier ontwikkelt een internetstemsysteem voor de Nederlandse kiezers in het buitenland (eventueel op basis van een reeds bestaand systeem). De registratiemodule moet in ieder geval op tijd af zijn om op 11 december 2008 de registratie van kiezers buiten Nederland te laten starten. De rest van het internetstemsysteem zou in principe nog tot in het eerste kwartaal van 2009 kunnen worden doorontwikkeld en getest.



Testen

BZK geeft BVIS de opdracht het verworven systeem te testen. BVIS test het systeem i.s.m. de geselecteerde leverancier en met een onafhankelijke instantie volgens de goedkeuringsprocedure.

Beheer

Aangezien er gemiddeld eens in de twee jaar⁶ verkiezingen zijn voor kiezers buiten Nederland brengt het zelf in beheer nemen van een internetstemsysteem relatief hoge kosten met zich mee. Eigen beheer bij bijvoorbeeld GBO is niet efficiënt als het internetstemsysteem slechts eenmaal per twee jaar wordt ingezet. Het is dan de vraag of de benodigde kennis binnen GBO behouden kan blijven.

Als het beheer bij een leverancier buiten de overheid wordt gelegd, dient echter wel gewaarborgd te worden dat er voldoende controle vanuit de overheid is dat er niet met het verkiezingssysteem gefraudeerd wordt.

In deze fase dienen reeds duidelijke afspraken gemaakt te zijn over de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van BZK, de KBN-organisatie, ICTU en de leverancier van het internetstemsysteem voor, tijdens en na verkiezingen.

Beoordeling en certificering

Het internetstemsysteem zal voor ingebruikname beoordeeld en gecertificeerd moeten worden door een onafhankelijke deskundige partij, zie ook bijlage IV.

Verkiezingen

BZK start de registratie en organisatie van de EP-verkiezingen in december 2008. De exploitatie van het internetstemsysteem voor EP 2009 wordt verzorgd door de leverancier in opdracht van BZK, evenals voor de volgende verkiezingen.

⁶ Vaker dan eenmaal per twee jaar is alleen aan de orde indien er regelmatig vervroegde verkiezingen worden uitgeschreven of indien er voldoende behoefte blijkt te zijn bij gemeenten om de Basisvoorziening Internetstemmen ook in te zetten bij referenda of bij OR-verkiezingen in het publieke domein. Gezien de recente ontwikkelingen met burgemeestersreferenda lijkt dit niet het geval. Indien BVIS ingezet wordt voor OR-verkiezingen bij de overheid kan dit de huidige markt verstoren en problemen opleveren met de NMA. Dit zal verder uitgewerkt worden in BVIS-project 3.



4.2. Tijdsplan

Zoals in onderstaand schema is te zien, zal de planning erg krap zijn, en mogelijk zelfs te krap om internetstemmen al te kunnen aanbieden bij de EP-verkiezingen in 2009. Het is twijfelachtig of er leveranciers zijn die binnen een half jaar een internetstemsysteem inclusief registratiemodule kunnen ontwikkelen, testen, in beheer nemen en certificeren.

Indien vervroegd verkiezingen worden uitgeschreven kan deze planning zeker niet worden uitgevoerd. BZK heeft dan eventueel mogelijkheden tot een spoedprocedure wegens dringende redenen voor Europese aanbesteding. Een alternatief is dat kiezers buiten Nederland enkel per brief kunnen stemmen. Een herhaling van het scenario bij de Tweede Kamerverkiezingen 2006 blijkt juridisch niet mogelijk. De kosten zullen immers meer bedragen dan de Europese aanbestedingsgrens en de gebruikslicentie op het in 2006 gebruikte Rijnland Internet Election System (RIES) is niet toereikend. In bijlage III wordt nader ingegaan op juridische mogelijkheden van een noodscenario.

Verder is ook een wettelijke grondslag nodig om kiezers buiten Nederland via internet te laten stemmen. Voorlopig biedt de verlenging van de Experimentenwet Kiezen op Afstand hiervoor een oplossing. Uiteindelijk zal over internetstemmen voor kiezers buiten Nederland een grondslag in de herziene Kieswet moeten worden opgenomen, of waarschijnlijker in een AMvB.

Tijdsplan activiteiten 2008/2009					
2008 Q1	2008 Q2	2008 Q3	2008 Q4	2009 Q1	2009 Q2
- BZK - BVIS	- BZK - BVIS	- Geselecteerde leverancier - BVIS - BZK/CZW	- Geselecteerde leverancier - BVIS - KBN-organisatie		- KBN-organisatie - Geselecteerde leverancier - BVIS
BZK regelt voldoende budget. Vaststellen en inrichten KBN-organisatie Opdracht van DIIOS en de KBN-organisatie gezamenlijk voor BVIS fase 2 (verwerving internetstemsysteem) RFI/ marktconsultatie BVIS stelt bidboek op t.b.v. Europese aanbesteding internetstemsysteem	Vaststellen goedkeurings-procedure Europese aanbesteding t.b.v. verwerving internetstemsysteem	Ontwikkeling en testen internetstemsysteem Wettelijke basis voor internetstemmen	In beheername internetstemsysteem Start kiezersregistratie voor EP op 11 december	Certificerings-procedure internetstemsysteem	EP-verkiezingen op 11 juni