VERDONCK KLOOSTER & ASSOCIATES

expertise centrum

MODERNISERING PASSIEF KIESRECHT

Inzet van ICT-middelen voor de modernisering van het passief kiesrecht

VERDONCK KLOOSTER & ASSOCIATES

expertise centrum

MODERNISERING PASSIEF KIESRECHT
Inzet van ICT-middelen voor de modernisering van het passief kiesrecht

Joost Beukers, Marcel Bom

13 december 2010

status	Definitief
versie	1.4
interne toets	
opdrachtgever	Kiesraad

0 Managementsamenvatting

De Kiesraad heeft aan VKA en HEC de opdracht gegeven om een onderzoek uit te voeren naar de mogelijke inzet van ICT ter ondersteuning van het passief kiesrecht voor verkiezingen die vallen onder de Kieswet. Ten behoeve van dit onderzoek is onderzocht welke knelpunten in de huidige praktijk voorkomen. Hiertoe is gesproken met vertegenwoordigers vanuit de gemeentelijke praktijk, bestaande en nieuwe politieke groeperingen en met vertegenwoordigers van het ministerie van BZK en van de Kiesraad.

De belangrijkste knelpunten doen zich voor in en rondom de inlevering van en onderzoek naar kandidatenlijsten. De daaraan voorafgaande stap waarin politieke groeperingen een aanduiding kunnen registreren kent enkele kleinere knelpunten. De belangrijkste knelpunten houden verband met het schriftelijke karakter van het huidige proces en de controles die in grote mate alleen handmatig uitgevoerd kunnen worden.

Ook is onderzocht welke waarborgen gelden voor het passief kiesrecht. Gebleken is dat deze nog niet eerder vastgesteld zijn. In dit onderzoek wordt daarom een eerste aanzet gegeven voor een achttal waarborgen voor het passief kiesrecht. De voorgestelde waarborgen voor het passief kiesrecht zijn: kiesgerechtigdheid, vrijheid, integriteit kandidatenlijst, controleerbaarheid, transparantie, toegankelijkheid, uniciteit en onafhankelijkheid.
Net als bij het inzetten van middelen ter ondersteuning van het actief kiesrecht, speelt ook bij het passief kiesrecht dat waarborgen niet absoluut zijn en soms een tegengesteld effect veroorzaken. De afweging om bepaalde middelen wel of juist niet in te zetten, en in het bijzonder ICT-middelen, is en blijft een complexe afweging van factoren. Deze afweging kan alleen zorgvuldig worden genomen als de organisatie, de inrichting, de uitvoering en de in te zetten middelen integraal worden beschouwd.

In de huidige dagelijkse praktijk worden al ICT-middelen ingezet in het passief kiesrecht. Met het softwarepakket OSV kunnen (onder meer) kandidatenlijsten ingevoerd worden om deze vervolgens in digitaal èn papier formaat aan te leveren. Hiermee wordt handmatig overnemen van gegevens van kandidatenlijsten voorkomen, wat leidt tot minder fouten. Vanuit deze feitelijke situatie is de vraag ontstaan of digitale inlevering van kandidatenlijsten als equivalent gezien kan worden voor de papieren inlevering, en zo ja onder welke randvoorwaarden. En die vraag geldt dan direct ook voor alle informatie die tussen politieke groeperingen en de centraal stembureaus en hoofdstembureaus wordt uitgewisseld, bijvoorbeeld ten behoeve van de registratie van een aanduiding, of de plaatsing van die aanduiding boven de kandidatenlijst.

ICT-mogelijkheden
Op grond van het uitgevoerde onderzoek komen wij tot een drietal mogelijkheden voor inzet van ICT ter ondersteuning van het passief kiesrecht, een aantal kleinere mogelijkheden en een organisatorische mogelijkheid om het proces te verbeteren.

Deze mogelijkheden worden in het hierna volgende één voor één beschreven.

a. Communicatie met hoofd stembureau / centraal stembureau via E-mail

E-mail is een laagdrempelig en bruikbaar middel voor de uitwisseling van informatie tussen politieke groeperingen en het hoofd / centraalstembureau. Of e-mail ingezet kan worden zijn twee vragen van belang: is het toegestaan en is het betrouwbaar?

In de Kieswet is voor een deel van de processtappen vastgelegd dat verzoeken / informatie schriftelijk moet worden ingediend. Met de inwerkingtreding van de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer (Webv) is de Algemene bestuurswet aangepast waardoor geregeld is dat verkeer tussen burgers en bestuursorganen langs elektronische weg kan plaatsvinden, mits aan een aantal vereisten is voldaan. Een daarvan is dat het nevengeschikt moet zijn aan de traditionele wijze van uitwisseling. Verder is geregeld dat er eisen kunnen worden gesteld aan de betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid. Het is daarbij aan het bestuursorgaan om te bepalen welke mate van betrouwbaarheid gewenst is.

E-mail is breed geaccepteerd en gemeengoed, maar niet zonder risico's. In de context van het passief kiesrecht zijn de effecten van deze risico's beperkt doordat er diverse mogelijkheden zijn tot herstel en beroep. Bovendien kunnen voor een aantal van de processtappen de effecten van de risico's met eenvoudige middelen worden geëlimineerd.

De vraag is of de wet- en regelgeving aangepast dient te worden om deze wijze van communicatie mogelijk te maken. In de huidige formuleringen in de Kieswet (bv art G.1) wordt, naar onze mening, de term schriftelijk niet gebruikt als expliciet vormvereiste, maar om aan te geven dat mondelinge verzoeken of informatieoverdracht niet is toegestaan. Het is desalniettemin noodzakelijk om expliciet kenbaar te maken dat de elektronische weg voor berichtenverkeer is geopend (art 2:15 Awb). Er is geen vereiste om dit wettelijk vast te leggen, maar aangezien de Kieswet vele andere processtappen en handelingen zeer gedetailleerd regelt is het wellicht wel zo duidelijk.

b. basisversie van MijnOSV (P0 en P1)

Zoals aangegeven maken vrijwel alle politieke groeperingen gebruik van het softwarepakket OSV. Het gaat dan om de programma's P0 en P1. De distributie van die programma's verloopt via CD-Roms of downloads waardoor (lokale afdelingen van) politieke partijen zelf de programmatuur moeten installeren, wat in de praktijk soms tot ongemakken heeft geleid. Deze kunnen worden verholpen als er een online versie van die programma's beschikbaar komt: de "basisversie van MijnOSV".

Door de programmatuur op deze wijze aan te bieden, kan iedere (potentiële) politieke groepering of burger gebruik maken van deze software om een kandidatenlijst te vervaardigen die voldoet aan de vereisten van toepasselijke de wet- en regelgeving (Kieswet, Kiesbesluit).

Met de basisversie van MijnOSV verandert er niets aan de wijze waarop bijvoorbeeld een kandidatenlijst wordt ingeleverd, tenzij mogelijkheid a (zie hierboven) wordt ingevoerd.

Voor het inzetten van deze voorziening is geen aanvullend juridisch kader nodig. Immers, het gaat om het louter langs een andere weg aanbieden van voorzieningen die nu al beschikbaar zijn.

c. uitgebreide versie van MijnOSV (P0 en P1 ++)

Door de hiervoor genoemde basisversie van MijnOSV uit te breiden met extra functionaliteiten kunnen meer knelpunten worden verholpen. Gedacht kan worden aan geautomatiseerde controles (bijvoorbeeld op kiesgerechtigdheid), langs elektronische weg uitbrengen van instemmings- of

ondersteuningsverklaringen en elektronische inlevering van kandidatenlijsten. Om dit mogelijk te maken zijn aanvullende betrouwbaarheidsvereisten van toepassing. Aangeraden wordt om gebruik te maken van openbare authenticatievoorzieningen. Afgeraden wordt om in eigen beheer een dergelijke voorziening specifiek voor verkiezingen op te zetten. Daarvoor zijn de kosten te hoog, de beheerlasten te omvangrijk en het gebruik te infrequent (alleen tijdens verkiezingen).
Vanuit de overheid zijn inmiddels twee authenticatievoorzieningen beschikbaar. Voor natuurlijke personen is er DigiD, voor rechtspersonen is er eHerkenning.

De invoering van een uitgebreide versie van MijnOSV vergt aanpassingen van de Kieswet en Kiesbesluit. Ook de aansluiting op de GBA voor geautomatiseerde controles door buitengemeentelijke afnemers (bv Kiesraad in functie van centraal stembureau) moet nader onderzocht worden.

Verder is een aantal aanvullende verbetermogelijkheden geïdentificeerd, te weten:

- landelijk register van aanduidingen politieke groeperingen voor alle verkiezingen;
- laat betalingsbewijs waarborgsom vervallen voor die situaties waarin dat kan;
- acceptatie van digitaal gewaarmerkte afschriften van Kamers van Koophandel en Notariaat;
- overweeg een landelijke facilitaire dienst voor verkiezingen.

Advies

Op basis van de geïnventariseerde mogelijkheden, en die afgezet tegen de mate waarin ze bijdragen aan de waarborgen voor passief kiesrecht, het oplossen van geconstateerde knel- en verbeterpunten en de praktische haalbaarheid, komen wij tot het volgende advies:

1. Hanteer het inmiddels gerealiseerde en in brede kring geaccepteerde en toegepaste softwarepakket OSV (Ondersteunende Software Verkiezingen) als basis voor de verdere ontwikkeling en uitbouw van de ICT-mogelijkheden.

2. Verbeter de kwaliteit van de controles, die nu nog grotendeels handmatig moeten worden uitgevoerd, door gebruik te gaan maken van landelijk beschikbare of te ontwikkelen registers. Wij denken aan onder meer het toepassen van het Burgerservicenummer (BSN) om de kiesgerechtigdheid van kandidaten via een toets op de GBA te controleren en het gebruik van een landelijk register van geregistreerde politieke aanduidingen.
   Tevens adviseren wij om de controle op betalingen door een betalingsbewijs te laten vervallen, en te vervangen door het centraal – of hoofdstembureau zelf te laten vaststellen of een girale betaling heeft plaatsgevonden (d.m.v. het raadplegen van de betaalrekening).

3. Open de weg om verzoekschriften en documenten via e-mail te ontvangen voor zowel het verzoek voor registratie van aanduiding politieke groepering als voor het inleveren van de kandidatenlijsten. Dit zal nevengeschikt zijn aan postale verzending en persoonlijke inlevering. Implementeer enkele praktische middelen om de effecten van aan e-mail klevende risico's te elimineren.

4. Bouw de bestaande programma's P0 en P1 van OSV om tot een applicatie (basisversie MijnOSV), die via het web voor iedereen toegankelijk is. Een dergelijke landelijke applicatie biedt vele voordelen ten opzichte van de huidige wijze waarop de programmatuur van OSV wordt verspreid.

   Vervolgens kan die applicatie worden uitgebreid met geautomatiseerde controles, langs elektronische weg uitbrengen van instemmings- of ondersteuningsverklaringen en elektronische inlevering van kandidatenlijsten.

5. Tot slot wordt geadviseerd om een landelijke facilitaire dienst te overwegen die de landelijke voorzieningen beheert en gebruikers ondersteunt.

Inhoudsopgave

0 Managementsamenvatting

1 Inleiding **1**
1.1 Aanleiding 1
1.2 Afbakening 1
1.3 Onderzoeksopzet 1

2 Praktijkervaringen passief kiesrecht **3**
2.1 Registratie van de aanduiding van een politieke groepering (G, Q) 3
2.2 Inlevering en onderzoek van de kandidatenlijsten (H, I, R) 5
2.3 Gebruik OSV 7

3 Waarborgen **9**
3.1 Inleiding 9
3.2 Waarborgen passief kiesrecht 10

4 Mogelijke ICT-voorzieningen **14**
4.1 Inleiding 14
4.2 Functionaliteiten 14
4.3 Basisconcepten 15
4.4 Hoofdstuk G: Registratie van de aanduiding van een politieke groepering 19
4.5 Hoofdstuk H: het inleveren van de kandidatenlijst 24
4.6 Hoofdstuk I: Het onderzoeken van de kandidatenlijst 30
4.7 Integrale (hoofdstukoverstijgende) onderwerpen 31
4.8 Verbetermogelijkheden buiten de huidige Kieswet 32
4.9 Verschillen voor Eerste Kamer en Europese verkiezingen 33
4.10 Toepasbaarheid e-mail en internetdienst 34

5 Advies **36**

A Bijlagen **38**
A.1 Gehanteerde bronnen 38

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is op dit moment bezig met het herzien van de Kieswetgeving. Mede op basis van de aanbevelingen van onder andere de commissie Korthals Altes[1] is een proces gestart om ook de procesinrichting rondom verkiezingen aan te passen aan de eisen van de huidige tijd. In november 2007 heeft het kabinet haar standpunt bepaald over de aanbevelingen van de commissie. In 2008 is dat standpunt verder uitgewerkt ten aanzien van de wijze van stemmen. Nader onderzoek had uitgewezen dat het concept van de stemprinter en stemmenteller tegen uitvoeringsproblemen aanliep, waarna het kabinet heeft besloten dit concept niet in te voeren. Per brief van 14 december 2009 heeft de Staatsecretaris de Kamer verder geïnformeerd over de wijze waarop ze opvolging gaf aan de aanbevelingen van de commissie. Een deel van de acties ging mogelijk landen in een wet "inrichting verkiezingsproces", echter in antwoord op vragen uit de Tweede Kamer heeft minister Donner op 12 november 2010 geantwoord dat hij van plan is dit wetsvoorstel niet in te dienen.
Eén onderdeel maakte geen onderdeel uit van de onderzoekswerkzaamheden van de adviescommissie, namelijk het passief kiesrecht. Het ministerie heeft recent aan de Kiesraad gevraagd om een advies uit te brengen over mogelijkheden om ook op dit onderdeel verbeteringen aan te brengen.

De Kiesraad wenst voor zijn advies inzage te krijgen in de mogelijkheden en onmogelijkheden om dit deel van de Kieswet te moderniseren door gebruik te maken van ICT-middelen. Hierbij is in de offerteaanvraag reeds een aantal mogelijkheden geopperd, zoals een elektronische handtekening, elektronische communicatie, burgerservicenummers, DigiD authenticatie etc. Daarnaast worden nu al een aantal processtappen gefaciliteerd met ICT middelen, bijvoorbeeld met de OSV programmatuur.

1.2 Afbakening

De reikwijdte van het onderzoek betreft het *passief kiesrecht* voor de verkiezingen die onder de Kieswet vallen. Dat zijn verkiezingen voor Tweede Kamer, Eerste Kamer, Europees Parlement, Provinciale Staten en gemeenteraadsverkiezingen. Passief kiesrecht is geregeld in de hoofdstukken G, H, I en Q, R, S en Y van de Kieswet. De belangrijkste processtappen in het passief kiesrecht zijn de registratie van een aanduiding van een politieke groepering en de kandidaatstelling.
Van de lezer wordt verondersteld dat deze op de hoogte is van de wet- en regelgeving rondom het kiesrecht.

1.3 Onderzoeksopzet

Om zicht te krijgen op de knelpunten van de huidige praktijk zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van politieke groeperingen, met het hoofd verkiezingen van de gemeente 's-Gravenhage, met medewerkers van het secretariaat van de Kiesraad, met medewerkers van het

[1] Adviescommissie inrichting verkiezingsproces onder voorzitterschap van dhr. mr. F. Korthals Altes, "Stemmen met vertrouwen", eindrapport 27 september 2007

ministerie van BZK en vertegenwoordigers van de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVvB). Aan de hand van deze gesprekken, en door bestudering van de wet- en regelgeving, memories van toelichting en jurisprudentie, is een beeld gevormd hoe de huidige praktijk er uit ziet en welke verbetermogelijkheden er zijn.
Als generiek toetsingskader is gekeken naar de vraag aan welke waarborgen de inrichting van de processen rondom het passief kiesrecht moeten voldoen. Vanuit de knelpunten / verbetermogelijkheden en de waarborgen is beredeneerd welke functionaliteiten wenselijk zijn. Daarna is uitgeschreven per processtap welke ICT mogelijkheden er zijn. Aanvullend is onderzocht of er nog aanvullende mogelijkheden zijn vanuit een integraal perspectief.

2 Praktijkervaringen passief kiesrecht

2.1 Registratie van de aanduiding van een politieke groepering (G, Q)

2.1.1 Algemeen

Een politieke groepering kan haar naam (formeel: *aanduiding*) waarmee zij meedoet aan een verkiezing laten vastleggen. Deze aanduiding wordt ingeschreven in een openbaar register dat door het centraal stembureau van de desbetreffende verkiezing wordt bijgehouden. Er zijn aparte registers voor de verkiezingen voor de leden van het Europees parlement, Eerste Kamer, Tweede Kamer (G1), Provinciale Staten (G2) en gemeenteraden (G3). Het doel van de registratie is te vergelijken met het deponeren van een merknaam; juridische bescherming tegen het gebruiken van de naam door anderen. Juist omdat er in Nederland niet gestemd kan worden op politieke groeperingen, maar alleen op individuele kandidaten, is er wellicht meer belang aan de aanduiding als verwijzing naar de 'merknaam' van de politieke groepering. Alleen aan de aanduiding kan een kiezer op een stembiljet zien tot welke politieke groepering de lijst met kandidaten behoort.

Op hoofdlijnen verloopt het proces als volgt:

- Een politieke groepering dient een verzoek in tot registratie van een aanduiding (of het wijzigen / schrappen van de reeds geregistreerde);
- Het verzoek wordt beoordeeld door het centraal stembureau;
- De beslissing wordt openbaar gemaakt;
- Mogelijkheid tot beroep tegen de beslissing door een belanghebbende.

Bij het indienen van het verzoek dienen de nodige bescheiden te worden overhandigd waaruit blijkt dat de indiener van het verzoek dat doet namens een politieke groepering en bovendien een waarborgsom is gestort.
Bij de beoordeling over het verzoek wordt zowel gekeken of aan de formele vereisten is voldaan als ook of aan inhoudelijke vereisten is voldaan; geen strijdigheid met openbare orde etc.

Hieronder is weergegeven welke knelpunten en verbeteringsmogelijkheden opgetekend zijn uit de diverse gesprekken met deskundigen.

2.1.2 Knelpunten van de huidige praktijk

<u>Onbekendheid en onervarenheid nieuwe politieke groeperingen</u>
De procedure van registratie is vooral relevant voor nieuw opgerichte politieke groeperingen; bestaande politieke groeperingen hebben hun aanduiding immers reeds 'gedeponeerd'. Juist de nieuwe politieke groeperingen hebben in de praktijk nog geen ervaring met de formele procedures zoals die zijn vastgelegd in de Kieswet en het Kiesbesluit. En mede daardoor komt het soms voor dat nieuwe politieke partijen, voordat ze een rechtmatig verzoek tot registratie aanduiding hebben gedaan, al meerdere malen op bezoek zijn geweest bij het betreffende centraal stembureau. Ofschoon dit voorgaande niet als een probleem wordt ervaren, is het wel een punt waarop de informatieverschaffing vanuit de verkiezingsautoriteit verder geoptimaliseerd kan worden.

Daarnaast komt het soms voor dat wordt gewacht met het verzoek tot registratie tot de nieuwe politieke groepering zeker weet dat ze meedoen aan een verkiezing, waardoor soms op het laatste

moment het verzoek wordt ingediend, met de mogelijke consequenties dat de formele registratie voor die partij te laat komt.

Vaststellen bevoegdheden

In de huidige praktijk is het voor een centraal stembureau niet altijd even goed vast te stellen wat de bevoegdheid is van een natuurlijk persoon die een verzoek doet om een aanduiding te registreren of wijzigen. De Kieswet schrijft wel voor dat er een afschrift van de statuten en een uittreksel uit het handelsregister overhandigd dient te worden, maar het komt wel eens voor dat die formele stukken qua inhoud gedateerd blijken; zeker als de dynamiek binnen een politieke groepering groot is.

De problematiek om de bevoegdheid vast te stellen doet zich ook voor bij de inlevering van de kandidatenlijst, waarbij de indiener een verklaring van de gemachtigde of plaatsvervangend gemachtigde moet kunnen overleggen waarin staat dat de indiener gemachtigd is om de geregistreerde aanduiding boven de lijst te plaatsen. Het hoofdstembureau moet in dat geval de juistheid van de verklaring kunnen vaststellen.

Handmatige controle op meervoudige registraties en onderzoek doorwerking van aanduiding

Geregistreerde aanduidingen voor Eerste en/of Tweede Kamer hebben een doorwerking naar de registraties voor de provinciale staten en de gemeenteraden. Een eenmaal opgenomen aanduiding in het register voor de Tweede Kamer kan dus niet meer worden geregistreerd op regionaal of lokaal niveau. Voor het Europees Parlement is er een apart register en moet er altijd afzonderlijk worden geregistreerd.
Voor de centraal stembureaus bij provinciale staten verkiezingen en gemeenteraadsverkiezingen betekent deze doorwerking dat bij de beoordeling van een verzoek tot registratie er onderzoek nodig is in alle registers om na te gaan of een aanduiding reeds is geregistreerd of dat deze reeds op een ander niveau is geregistreerd. Deze controle vindt nu handmatig plaats en is daardoor gevoelig voor menselijke fouten.

Verzoeken tot registratie kunnen alleen schriftelijk worden gedaan

De Kieswet vereist dat er een *schriftelijk* verzoek wordt gedaan aan het centraal stembureau. Bij deze verzoeken dienen een viertal documenten te worden overlegd (art G1.3 Kw). De huidige formulering van de Kieswet maakt dat het centraal stembureau registratieverzoeken die per e-mail binnenkomen niet accepteert. In het bijzonder voor politieke groeperingen die op een laat moment besluiten een aanduiding te laten registreren kan het vereiste dat dit schriftelijk gebeurt ervoor zorgen dat de inlevertermijn niet wordt gehaald.

Registratie van niet-schriftelijke aanduidingen

Door het ministerie van BZK wordt nagedacht over mogelijkheden om stembiljetten meer toegankelijk te maken voor kiezers met een beperking (analfabetisme, slechtziend, blind, etc.). Eén van de ideeën is om politieke groeperingen de mogelijkheid te bieden om ook hun logo te laten registreren. De achterliggende gedachte is dat daarmee de herkenbaarheid van de politieke groepering voor kiezers die niet of slecht kunnen lezen wordt vergroot. Indien dit idee wordt doorgevoerd zal het registratieproces en de registers daarop aangepast moeten worden.

2.2 Inlevering en onderzoek van de kandidatenlijsten (H, I, R)

2.2.1 Algemeen

Op de dag van kandidaatstelling kunnen door kiezers kandidatenlijsten worden ingeleverd bij het hoofdstembureau van de desbetreffende kieskring. Bij de kandidatenlijsten dienen diverse bescheiden te worden gevoegd, bestaande uit instemmingsverklaringen van de kandidaten zelf, ondersteuningsverklaringen van kiezers (alleen bij politieke groeperingen die 'nieuw' zijn; geen zetel hebben gehaald bij de vorige verkiezing), een verklaring van de gemachtigde van de politieke groepering dat een aanduiding gebruikt mag worden, een bewijs van betaling van de waarborgsom en eventuele aanvullende machtigingen.

Op hoofdlijnen verloopt het proces als volgt:

- Inlevering van de lijst (met kandidaten) vergezeld van alle vereiste formele bescheiden door een kiezer op de dag van kandidaatstelling.
- Onderzoek van de kandidatenlijsten door het hoofdstembureau.
- Mogelijkheid tot herstel van verzuimen.
- Besluit over geldigheid kandidatenlijsten en over handhaven van kandidaten na verzuimperiode.
- Mogelijkheid tot beroep tegen de beslissing door een belanghebbende of kiezer.

2.2.2 Knelpunten van de huidige praktijk

<u>Administratieve lasten worden als onnodig zwaar ervaren</u>

Vertegenwoordigers van politieke groeperingen en van gemeenten (ook in hoedanigheid van hoofdstembureau) geven aan dat de administratieve lasten die gepaard gaan met alle vereisten rondom de inlevering van lijsten als zwaar worden ervaren.

Nieuwe politieke groeperingen die mee willen doen aan een Tweede Kamer verkiezing moeten voor twintig kieskringen 600 ondersteuningsverklaringen inzamelen, waarvoor geldt dat voor elke ondersteuningsverklaring een kiezer naar het gemeentehuis moet om daar zijn verklaring af te leggen en te laten ondertekenen door de gemeente. Deze verklaring heeft betrekking op de kandidatenlijst, waardoor de verklaring weer opnieuw afgegeven moet worden indien er een wijziging optreedt in de kandidatenlijst. De wetgever heeft destijds weloverwogen bepaald dat de ondersteuningsverklaringen alleen bij de gemeente kunnen worden afgegeven om daarmee 'ronselen' tegen te gaan. De beleving van nieuwe politieke groeperingen (en de kiezers die de ondersteuningsverklaring willen afleggen) is echter dat er veel praktische drempels zijn, waardoor het lastig is om het juiste aantal verklaringen te verkrijgen. Praktische drempels zijn bijvoorbeeld dat de kiezer naar het gemeentehuis moet gaan en dat de openingstijden van het gemeentehuis veelal beperkt zijn tot werkdagen.
Daarnaast zijn er door politieke groeperingen klachten ingediend na de Tweede Kamerverkiezingen van 2010 over gemeenten waar ambtenaren niet correct zouden hebben gehandeld (*"dat gemeenten niet op de hoogte zijn van de procedure betreffende ondersteuningsverklaringen, dat formulier H4 vals is, verzuim om stempel of handtekening te zetten, manipulatie en corruptie, actieve ontmoediging om ondersteuningsverklaring te tekenen").*

De Kieswet kent ook een verlichting van de administratieve lasten in artikel H2. Politieke groeperingen kunnen voor de Tweede Kamer en provinciale statenverkiezingen onder voorwaarden volstaan met de inlevering van de kandidatenlijsten bij één hoofdstembureau[2]. Daarnaast hoeven politieke groeperingen die bij de vorige verkiezing een of meerdere zetels hebben verkregen geen ondersteuningsverklaringen meer in te dienen. De zwaarte van de administratieve lasten worden daardoor ook meer gevoeld door nieuwe en kleinere politieke groeperingen.

Zeer korte periode voor onderzoek kandidatenlijsten

Het hoofdstembureau houdt op de dag van kandidaatstelling haar zitting om 16 uur, één uur na sluiting van de termijn waarop de lijsten ingeleverd kunnen worden. In die zitting wordt vastgesteld of er verzuimen zijn die kunnen worden hersteld.
Bestaande politieke groeperingen maken veelal gebruik van de mogelijkheid om voortijdig onderzoek te laten uitvoeren door het hoofdstembureau, de zgn. "voorinlevering", waardoor verzuimen en andere onvolkomenheden kunnen worden voorkomen.
Ondanks dit leveren veel (nieuwe) politieke groeperingen hun lijsten op een laat moment in, waardoor de werkdruk op sommige hoofdstembureaus zeer groot is, met als uitschieter het hoofdstembureau in de gemeente ’s-Gravenhage (vanwege de mogelijkheid tot centrale kandidaatstelling artikel H2 Kw).

Handmatige controles

Het hoofdstembureau wordt geacht diverse controles uit te voeren, zoals:

- is de kiezer die de lijst inlevert kiesgerechtigd;
- voldoen de kandidaten aan de vereisten (zoals leeftijd);
- komen de handtekeningen onder de instemmingsverklaringen overeen met de handtekening op de kopie van het legitimatiebewijs van de kandidaat;
- zijn de ondersteuningsverklaringen getekend door een kiezer èn door de gemeente;
- heeft een kiezer hooguit één ondersteuningsverklaring ingeleverd;
- is de bijgevoegde verklaring omtrent het gebruik van de aanduiding ondertekend door de gemachtigde of plaatsvervangend gemachtigde;
- is de waarborgsom betaald;
- zijn de juiste (aantallen) stukken aangeleverd.

Het hoofdstembureau beschikt in de praktijk over beperkte middelen om deze controles sluitend en binnen de daarvoor geldende termijn uit te voeren. Belangrijk hierbij is dat het hoofdstembureau beschikt over informatie waarmee ze kan controleren. Om de kiesgerechtigdheid te controleren is toegang tot de GBA nodig. Voor de verificatie van de handtekening kan (een kopie van) een legitimatiebewijs dienen. Echter een goede handtekeningcontrole met behulp van een kopie van een rijbewijs op creditcard formaat is niet eenvoudig. Ook is er geen systematiek om te verifiëren dat de ondersteuningsverklaringen daadwerkelijk door de gemeente zijn verstrekt. Nu wordt volstaan met de controle of er een handtekening is (er kan niet worden geverifieerd of dat ook echt de handtekening is van de ambtenaar) en of er een gemeentestempel staat (en ook daarvan is geen overzicht van geldige stempels).

[2] Als de kandidatenlijsten voor alle kieskringen identiek zijn én er zijn bij de vorige verkiezing één of meer zetels verkregen dan kan volstaan worden met de inlevering van één kandidatenlijst bij één hoofdstembureau.

Ook de beoordeling of er een doorwerking is van aanduidingen gebeurt handmatig. De kans op fouten is hierbij aanwezig.

Procedurefouten bij weinig voorkomende processtappen

Ook bij recente verkiezingen is gebleken dat zowel politieke groeperingen als ambtenaren van de gemeente niet altijd goed genoeg bekend zijn met de exacte te volgen procedures zoals voorgeschreven door de Kieswet. In het bijzonder nieuwe politieke groeperingen blijken regelmatig moeite te hebben om de formele vereisten en de termijn van de processtappen rondom het indienen van de kandidatenlijsten, met bijhorende ondersteunings- en instemmingsverklaringen. Hierdoor ontstaan verzuimen, of wordt in voorkomende gevallen de gehele ingeleverde lijst geschrapt.

Voorkomen fouten door handmatige invoer / overname van gegevens

Doordat de procestappen rondom het passief kiesrecht vele schriftelijke / handmatige stappen kent, is er een risico dat gegevens onjuist worden ingevuld of onjuist worden overgenomen. Met de komst van softwarepakketten als ISS en Elektor en later de Ondersteunende Software Verkiezingen (OSV) is het voor politieke groeperingen mogelijk geworden om formulieren en kandidatenlijsten met de computer in te vullen. Deze gegevens kunnen op cd-rom of usb-stick worden ingeleverd bij het hoofdstembureau, met daarbij gevoegd een uitdraai op papier. Middels een hashcode kan de consistentie tussen de papieren gegevens en de elektronische versie uit OSV worden geverifieerd. Door de introductie van OSV zijn fouten bij overname van gegevens min of meer geëlimineerd. Maar het komt echter in de praktijk nog steeds voor dat er fouten zijn gemaakt bij de invoer, bijvoorbeeld typefouten bij de naam van een kandidaat, een spelfout in de aanduiding etc. Het hoofdstembureau kan deze dan ambtshalve corrigeren.

2.3 Gebruik OSV

2.3.1 Algemeen

Binnen de Kiesraad leefde al lang de tijd de wens om de in Nederland in gebruik zijnde software voor de uitslagverwerking te laten voldoen aan eisen ten behoeve van controleerbaarheid en transparantie. Pas nadat de ‘crisis met de stemcomputers’ had geleid tot het tijdelijk verbieden van computers bij verkiezingen, en daarmee de eraan gerelateerde software voor uitslagverwerking uit de gratie raakte, is besloten om nieuwe software voor de uitslagverwerking te laten vervaardigen die zou moeten voldoen aan specifieke technische eisen.

Een andere consequentie van het ‘verbieden van de stemcomputers’ was dat ook de software die gebruikt werd tijdens de voorbereiding van de verkiezingen (inregelen van de stemcomputers voor een specifieke verkiezing, waarvoor alle kandidatenlijsten benodigd zijn) onbruikbaar werd. Dat leidde vervolgens bij de gemeenten, die voor alle verkiezingen belast zijn met de uitvoering ervan, tot veel ongemakken.

Dit voorgaande is voor de Kiesraad aanleiding geweest om bij de aanbesteding van de software voor uitslagverwerking, ook de mogelijkheden voor het inleveren van kandidatenlijsten mee te nemen. Het resultaat is het softwarepakket OSV.

2.3.2 Knelpunten in de huidige praktijk

Uit de gevoerde gesprekken wordt opgemaakt dat zowel de betrokken politieke partijen als gemeenten (die voor bijna alle verkiezingen belast zijn met de uitvoering van de verkiezingen) positief zijn over de OSV programmatuur. De programmatuur is een onontbeerlijk instrument geworden bij de voorbereidingen (kandidaatstelling) van de verkiezingen.

Dit neemt niet weg dat enkele knelpunten/verbeterpunten zijn genoemd.

Installatieproblemen

Ofschoon bij de ontwikkeling van de OSV software veel aandacht is besteed aan de gebruiksvriendelijkheid ervan, blijkt de programmatuur in de praktijk niet voor iedereen voldoende laagdrempelig. De problemen concentreren zich rond de installatie van het pakket.

Verkiezingsdefinitie

Ook politieke groeperingen kunnen gebruik maken van OSV. Het gaat dan om het programma P1 waarmee de kandidatenlijsten, conform de verplichte modellen, kunnen worden vervaardigd. Maar om dat programma te kunnen gebruiken is een verkiezingsdefinitie nodig, en die dient vervaardigd te worden met programma P0. Voor de verkiezingen waar de Kiesraad optreedt als centraal stembureau, wordt het vervaardigen van die definitie door haar gedaan, en vervolgens gedistribueerd. Voor de andere verkiezingen maken politieke groeperingen zelf die verkiezingsdefinitie aan.
Het moeten aanmaken van een verkiezingsdefinitie leidt soms tot problemen. En soms ook het daarbij niet correct invullen van de politieke aanduiding. Dat ontstaan er problemen bij het inleveren van de kandidatenlijsten omdat de aanduiding dan ambtelijk in overeenstemming wordt gebracht met de geregistreerde aanduiding, en dit ook moet gebeuren met de digitaal aangeleverde lijst wat nog geen automatisme is bij de hoofdstembureaus.

Hashcode

De OSV programmatuur maakt het mogelijk dat een politieke groepering naast de verplichte papieren inlevering van de kandidatenlijst, deze ook digitaal kan inleveren. Dit laatste voorkomt het opnieuw moeten invoeren van alle kandidaatsgegevens door het hoofdstembureau. Om de juistheid van het digitale bestand te borgen, wordt in de programmatuur gewerkt met een hashcode. Deze code wordt afgedrukt op de papieren versie van de kandidatenlijst, en staat ook in het digitale bestand. Als de codes overeenkomen dan is de digitale versie gelijk aan de die op papier.

Het gebruik van deze hashcode levert in de praktijk soms problemen. Het komt nogal eens voor dat bij het invoeren van de kandidatenlijst in OSV typefouten worden gemaakt. En als die fouten worden hersteld nadat de kandidatenlijst en instemmingsverklaringen zijn ondertekend, maar voordat de inlevering heeft plaatsgevonden, dan leidt dat tot een incongruentie tussen de papieren kandidatenlijst en de digitale versie ervan.
Dit voorgaand heeft een keer geleid tot het laten herstellen van de kandidatenlijst, omdat de hashcode op de op papier uitgeprinte kandidatenlijst niet overkwam met die van het digitale bestand.

3 Waarborgen

3.1 Inleiding

Verkiezingen[3] zijn in Nederland bij wet geregeld. In de Kieswet (en lagere regelgeving) is in grote mate van detail beschreven hoe de stemming moet verlopen, hoe de uitslag wordt vastgesteld, etc. De wetgeving gaat soms expliciet[4] en soms impliciet uit van bepaalde 'waarborgen'; normatieve eisen over de zekerheden of garanties waaraan moet worden voldaan. Deze waarborgen zijn verankerd in de Nederlandse Grondwet, in internationale en Europese verdragen en aanbevelingen van onder meer de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa en de Raad van Europa. In buitenlandse literatuur wordt vaak verwezen naar de vijf fundamentele principes voor democratische verkiezingen: "universal, equal, free, secret and direct suffrage"[5]
In Nederland zijn meest recentelijk door de commissie *Stemmen met vertrouwen* onder voorzitterschap van dhr. Korthals Altes een achttal waarborgen genoemd waar het kiesproces aan moet voldoen. In een advies van de Kiesraad van 4 november 2008 over het wetsvoorstel Herinrichting verkiezingsproces is gepleit voor het toevoegen van de waarborg van onafhankelijkheid. Zie onderstaande tabel.

Kiesgerechtigdheid	Alleen kiesgerechtigde personen mogen aan de verkiezing deelnemen.
Stemgeheim	Het moet onmogelijk zijn om een verband te leggen tussen de identiteit van de persoon die de stem uitbrengt en de inhoud van de uitgebrachte stem. Het proces moet zodanig zijn ingericht, dat het onmogelijk is de kiezer te laten aantonen hoe hij of zij gestemd heeft.
Stemvrijheid	Iedere kiesgerechtigde moet bij het uitbrengen van zijn of haar stem zijn of haar keuze in alle vrijheid, vrij van beïnvloeding, kunnen bepalen.
Integriteit	Het verkiezingsproces moet correct verlopen en de uitkomst mag niet beïnvloedbaar zijn anders dan door het uitbrengen van rechtmatige stemmen.
Controleerbaarheid	Het verkiezingsproces moet objectief controleerbaar zijn. De controle-instrumenten kunnen, afhankelijk van de vorm van stemmen waartoe wordt besloten, verschillen.
Transparantie	Het verkiezingsproces moet zo zijn ingericht, dat het helder van structuur en opzet is, zodat in beginsel iedereen inzicht in de structuur ervan kan hebben. Er zijn in het verkiezingsproces geen geheimen. Vragen moeten beantwoord kunnen worden; de antwoorden moeten controleerbaar en verifieerbaar zijn.

[3] De verkiezingen voor de leden van de gemeenteraad, de Provinciale Staten, de Eerste en Tweede Kamer en het Europees Parlement vallen onder de Kieswet. Er zijn ook andersoortige verkiezingen die niet onder de Kieswet vallen (b.v. referenda, Waterschapsverkiezingen) en daarnaast alle soorten private verkiezingen (zoals OR, aandeelhouders etc.)

[4] zoals het in artikel 4 van de Grondwet vastgelegde recht voor Nederlander om te kiezen en om verkozen te worden

[5] Code of good practice in electoral matters: (Venice Commission – Opinion 190/2002_el), endorsed by Parliamentary Assembly Resolution 1320 (2003) and CLRAE Resolution 148 (2003), subject of a Declaration by the Committee of Ministers (114th session, 13 May 2004)).

Toegankelijkheid	Kiesgerechtigden moeten zoveel mogelijk in de gelegenheid gesteld worden om direct deel te nemen aan het verkiezingsproces. Indien dat onmogelijk is, moet de mogelijkheid openstaan om indirect – door het verlenen van een volmacht – aan de verkiezing deel te nemen.
Uniciteit	Iedere kiesgerechtigde mag, gegeven het Nederlandse kiesstelsel, één stem per verkiezing uitbrengen, die bij de stemopneming precies één keer mee- geteld mag en moet worden.
Onafhankelijkheid	De verkiezing wordt georganiseerd door een organisatie die geen belang heeft bij een uitslag anders dan dat de verkiezingen eerlijk en betrouwbaar verlopen waarbij aan alle waarborgen wordt voldaan.

Een nadere beschouwing van deze waarborgen en de daarbij horende beschrijvingen leert dat ze primair opgesteld zijn voor het *actief* kiesrecht. Voor het passief kiesrecht is, voor zover ons bekend, in Nederland niet eerder expliciet bepaald wat de vereiste waarborgen zijn.
Voor het doel van dit onderzoek is het wenselijk om mogelijke aanpassingen aan het passief kiesrecht (en de daarbij in te zetten ICT voorzieningen) te kunnen toetsen aan de waarborgen voor het passief kiesrecht. Met het oog daarop wordt in dit hoofdstuk een eerste aanzet gegeven van de waarborgen waaraan het passieve kiesrecht moet voldoen.

3.2 Waarborgen passief kiesrecht

Het recht om gekozen te worden, of anders gezegd het recht om je kandidaat te stellen, is een fundamenteel recht van elke burger in een democratische rechtstaat. In Nederland is dit recht verankerd in artikel 4 van de Grondwet. Het recht houdt in dat iedere kiesgerechtigde Nederlander een gelijk recht heeft om iemand te kandideren of om zelf kandidaat te zijn voor een verkiezing. De wetgeving dient er voor te zorgen dat er geen arbitrair of discriminatoir onderscheid wordt gemaakt tussen kandidaten of politieke groeperingen, opdat allen een gelijke kans hebben om gekozen te worden.
In dit verband is het van belang om op te merken dat het begrip politieke groepering in de Nederlandse Kieswet geen prominente rol inneemt. In tegenstelling tot de algemeen heersende opinie onder kiezers wordt er in Nederland niet op een partij gestemd, maar alleen op kandidaten. De achterliggende reden is dat de wetgever heeft willen borgen dat personen zich kunnen kandideren, zonder dat ze eerst lid moeten worden van een politieke groepering, waarvan een discriminerende functie uit zou kunnen gaan. Iedereen moet zich in gelijke mate kandidaat kunnen stellen.

Toch is de rol van een politieke groepering (‘partij’) in de praktijk wel duidelijk zichtbaar. In alle verkiezingen, of het nu gemeentelijke of Tweede Kamer verkiezingen zijn, associëren vele kandidaten zich met een specifieke politieke groepering. Doordat veel kiezers zich in hun stemgedrag veelal laten leiden door een partijpolitieke voorkeur (uit ideologie, door het verkiezingsprogramma, of om een andere reden) en minder vaak door een voorkeur voor een specifieke kandidaat, is de kans dat een nieuwe kandidaat veel stemmen haalt in de praktijk niet groot. Echter, in de wet- en regelgeving mag dit geen rol spelen, en dat doet het ook niet.
In de Kieswet worden wel een aantal beperkingen opgelegd aan personen die zich verkozen willen worden. Zo moeten deze personen voor sommige verkiezingen Nederlander zijn, minimaal 18 jaar

oud zijn om toegelaten te worden tot het vertegenwoordigend orgaan, mag het kiesrecht hun niet ontnomen zijn door een rechterlijke uitspraak en moeten zij ingezetene zijn van het gebied waarvoor de verkiezing geldt (of hiertoe een verklaring aflegt met het voornemen tot vestiging).
Verder dienen kandidaten blijk te geven van voldoende ondersteuning vanuit het electoraat voor hun kandidatuur. Voor elke kandidatenlijst dienen er, afhankelijk van het soort verkiezing, 10 tot 30 ondersteuningsverklaringen te worden overlegd, per kieskring waar een kandidatenlijst aan de verkiezing deelneemt. Ook moet een borgsom worden betaald, die na de vaststelling van de uitslag onder voorwaarden wordt teruggestort. De wetgever heeft hiermee willen voorkomen dat eenieder te gemakkelijk of lichtvaardig zich kandidaat kan stellen. Ook wordt daarmee voorkomen dat de verkiezing onoverzichtelijk wordt door een zeer groot aantal kandidaten. Hier wordt een balans gezocht tussen enerzijds de waarborg dat eenieder zich kandidaat moet kunnen stellen en anderzijds het voorkomen van een in praktische zin onuitvoerbaar verkiezingsproces.

In onderstaande tabel is getracht om de impliciete waarborgen zoals die in de Kieswet zijn opgenomen rondom het passieve kiesrecht nader te duiden.

Waarborg	**Nadere toelichting**	**Vergelijkbare waarborg in actief kiesrecht**
Kiesgerechtigdheid	• Het passief kiesrecht is voorbehouden aan hen die volgens de wet daartoe gerechtigd zijn en bij wie dit recht niet is afgenomen als gevolg van een gerechtelijke uitspraak. • Alleen kiesgerechtigden kunnen lijsten met kandidaten inleveren en/of ondersteunen	Kiesgerechtigdheid
Toegankelijkheid	• Serieuze kandidaten moeten in de gelegenheid gesteld worden om zich kandidaat te stellen en zo deel te nemen aan het verkiezingsproces. • Kiezers moeten in staat worden gesteld om een lijst met kandidaten te ondersteunen.	Toegankelijkheid
Vrijheid	• Iedere kiesgerechtigde die zich kandidaat wil stellen moet dat kunnen doen in vrijheid en zonder last. • Iedere kiesgerechtigde moet bij het uitbrengen van zijn of haar ondersteuningsverklaring zijn of haar keuze in alle vrijheid, vrij van beïnvloeding, kunnen bepalen. • Iedere kiesgerechtigde die met een lijst met een of meerdere kandidaten wil deelnemen aan een verkiezing moet dat kunnen doen met inachtneming van drempels die te lichtvaardige kandidaatstelling voorkomen.	Stemvrijheid
Integriteit kandidatenlijsten	• Het overzicht met lijsten van kandidaten en het stembiljet moet overeenkomen met de op de dag van kandidaatstelling ingeleverde en	Integriteit

	goedgekeurde lijsten met kandidaten en voorzien zijn van rechtsgeldig geregistreerde aanduidingen.[6]	
Controleerbaarheid	• De wijze waarop de besluitvorming omtrent de registratie van een aanduiding, de geldigheid van de kandidatenlijst en het stembiljet heeft plaatsgevonden moet objectief en door derden controleerbaar zijn.	Controleerbaarheid
Transparantie	• Het verkiezingsproces moet zo zijn ingericht dat iedere kiezer de stappen in het verkiezingsproces moet kunnen volgen en eventueel bezwaar kan maken; • Het verkiezingsproces moet zo zijn ingericht, dat het voor elke kiezer eenduidig is op welke kandidaten gestemd kan worden en bij welke politieke groepering de kandidaten behoren.	Transparantie
Uniciteit	• Iedere politieke groepering mag maar één aanduiding registreren. • Iedere kiesgerechtigde mag slechts één ondersteuningsverklaring afgeven. • Iedere verkiesbare persoon mag per kieskring slechts één keer kandidaat staan. • Iedere politieke groepering mag maar één lijst per kieskring inleveren.	Uniciteit
Onafhankelijkheid	• De registratie van aanduidingen en de kandidaatstelling vindt plaats bij een organisatie die geen belang heeft bij een uitslag anders dan dat de verkiezingen eerlijk en betrouwbaar verlopen waarbij aan alle waarborgen wordt voldaan.	

In de huidige inrichting van het kiesproces worden op zeer veel plaatsen middelen ingezet om invulling te geven aan deze waarborgen:

- De mogelijkheid voor politieke groeperingen om een aanduiding te registreren vergroot de herkenbaarheid van de partijen richting kiezers. Op die manier vergroot dit de *transparantie* van het kiesproces. Daarom dient de aanduiding ook een grote mate van exclusiviteit te bezitten.
- De *controleerbaarheid* van het proces wordt vergroot doordat er diverse beroepsmogelijkheden zijn; bijvoorbeeld op beslissingen van het hoofdstembureau omtrent de geldigheid van kandidatenlijsten, de handhaving van de kandidaten en de aanduiding.
- *Vrijheid: e*en kiezer mag een ondersteuningsverklaring alleen uitbrengen op een secretarie van de gemeente waar hij als kiezer is geregistreerd in aanwezigheid van de burgemeester of een ambtenaar. Hiermee wordt voorkomen dat kiezers meerdere ondersteuningsverklaringen uitbrengen en wordt ronselen van ondersteuningsverklaringen tegengegaan.

[6] Noot: door het Hoofdstembureau of het Centraal stembureau worden soms namen van kandidaten gecorrigeerd indien na inlevering inconsistenties blijken tussen lijsten van verschillende kieskringen (b.v. typefouten, diakritische tekens, etc.)

- Door het publiceren en daarmee publiekelijk bekendmaken van diverse documenten rondom de verkiezingen (zoals register van aanduidingen, kandidatenlijsten etc.) wordt zowel invulling gegeven aan de waarborgen van *transparantie*, *integriteit* als *controleerbaarheid*.

Inherent aan een stelsel van waarborgen voor verkiezingen is dat deze niet absoluut zijn. Dit is destijds al geconcludeerd bij het vaststellen van de waarborgen voor het actief kiesrecht (cie Korthals Altes), en geldt ook nu voor de waarborgen van het passief kiesrecht.
Het geheel van organisatie, inrichting, uitvoering en de in te zetten middelen zal bepalen in welke mate aan elk van de geformuleerde waarborgen wordt voldaan.

4 Mogelijke ICT-voorzieningen

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk start met het beschrijven van functionaliteiten die een oplossing vormen voor de gesignaleerde knelpunten en verbetermogelijkheden. Vervolgens worden twee basisconcepten geïntroduceerd die relevant zijn voor het inzetten van ICT voor het ondersteunen van het passief kiesrecht. Daarna wordt per hoofdstuk van de Kieswet (ic. G, H en I) de mogelijkheden voor inzet van ICT-mogelijkheden nader verkend, waarbij waar nuttig en nodig teruggegrepen wordt op de basisconcepten. Bij de verkenning per hoofdstuk van de Kieswet worden de benoemde ICT-mogelijkheden beoordeeld op de aspecten meerwaarde, juridisch, technisch en praktische haalbaarheid, waarbij niet wordt ingegaan op de kosten.
Daarna worden de ICT-mogelijkheden vanuit een integraal perspectief verkend. Het hoofdstuk sluit af met een verkenning van de impact op mogelijke aanpassingen van de Kieswet, zoals het afschaffen van kieskringen, het verruimen van de rechtsvorm voor politieke groeperingen en het gebruik van logo's en foto's op stembiljetten.
Voor de hoofdstukken Q,R en S waarin de regels aangaande het passief kiesrecht voor de Eerste Kamer verkiezingen zijn vastgelegd, evenals hoofdstuk Y voor de Europese verkiezingen, gelden grosso modo dezelfde mogelijkheden als voor de hoofdstukken G, H en I. Voor de leesbaarheid van dit rapport is de uitwerking van de hoofdstukken Q,R,S en Y daarom niet opgenomen.

4.2 Functionaliteiten

De beoordeelde hoofdstukken van de Kieswet (G,H,I, en Q,R,S en Y) beschrijven met grote nauwkeurigheid welke informatie vanuit een politieke groepering aangeleverd dient te worden om
(a) een geregistreerde aanduiding te verkrijgen en kandidaten voor een verkiezing voor te dragen,
(b) op welke punten die informatie door de verkiezingsautoriteit wordt beoordeeld, en
(c) hoe de verkiezingsautoriteit de beslissing omtrent de verkiesbaarheid van kandidaten openbaar maakt. De volgende functionaliteiten worden onderscheiden:

Authenticatie en autorisatie
Een voorziening waarmee de identiteit van een persoon kan worden vastgesteld, en diens eventuele machtiging om namens een ander te handelen, om vervolgens die persoon autorisatie te verlenen tot één of meer functies (indienen verzoek tot aanduiding, inleveren kandidatenlijst, ondertekenen instemmingsverklaring, ondersteuningsverklaring).

Geautomatiseerde controles
Voorzieningen om controles langs geautomatiseerde weg uit te voeren. Denk aan een toets op kiesgerechtigdheid via de GBA, een toets op hoogstens één ondersteuningsverklaring per kiezer, etc.

Elektronische publicatie
Voorzieningen om een besluit of bekendmaking openbaar te maken. Denk hierbij aan de StaatsCourant online, of overheid.nl of de website van de Kiesraad.

4.3 Basisconcepten

Door een automatiseringsbril beschouwd, zijn twee basisconcepten beschikbaar om deze functionaliteiten aan te bieden. Het eerste basisconcept heeft als vertrekpunt de uitwisseling van informatie via e-mail. Het tweede basisconcept is gebaseerd op internetdiensten, en heeft als vertrekpunt geautomatiseerde verwerking (en controle) van informatie, waarbij de elektronische uitwisseling van informatie impliciet al is opgenomen. Beide concepten worden hierna nader omschreven.

4.3.1 E-mail

E-mail is een laagdrempelige voorziening waarmee berichten uitgewisseld kunnen worden. Ook kunnen aan die berichten digitale bestanden worden gekoppeld die – mits ze voldoen aan de juiste technische standaarden – door systemen kunnen worden ingelezen en verwerkt.
Doordat vrijwel iedereen beschikt over een e-mail is het een interessant middel voor de ondersteuning van informatieuitwisseling bij verkiezingen.
E-mail is een algemene dienst waarbij een elektronisch bericht wordt gestuurd naar een ontvanger via een of meerdere tussenschakels. Over het algemeen verloopt de verzending snel, maar er worden over het algemeen geen bezorggaranties gegeven. In de dagelijkse privé en zakelijke communicatie wordt e-mail zonder aanvullende betrouwbaarheidsvoorzieningen veelvuldig gebruikt. Verzender en ontvanger herkennen elkaar aan het adres en aan de inhoud en context van het bericht. Het is overigens niet moeilijk om de ontvanger te foppen/misleiden door het afzenderadres te vervalsen. Ook kunnen e-mail berichten worden gelezen door de beheerders van de servers die zorg dragen voor de verzending. Iets lastiger, maar niet onmogelijk, is het om als beheerder het bericht te wijzigen.

Er zijn technische voorzieningen beschikbaar om de betrouwbaarheid van e-mail te vergroten. Zo kunnen verzender en ontvanger hun berichten ondertekenen met een (gekwalificeerde) elektronische handtekening. Een gekwalificeerde elektronische handtekening staat juridisch gelijk aan een handgeschreven handtekening. Een gekwalificeerde elektronische handtekening kan namelijk worden geverifieerd; de ontvanger kan verifiëren wie de verzender is en kan bewijzen dat hij het bericht heeft ontvangen (en niet zelf heeft gegenereerd).
Deze voorzieningen zijn in de praktijk omslachtig en complex naar hun aard èn beheerlast. Dit wordt veroorzaakt doordat de elektronische handtekening pas wordt uitgereikt nadat een uitgebreide 'off-line' authenticatie plaats heeft gevonden. De handtekening zelf bestaat uit een cryptografisch certificaat met bijbehorend wachtwoord dat de gebruiker vervolgens moet installeren in zijn e-mail programmatuur. In de dagelijkse praktijk wordt het niet zo vaak toegepast, tenzij de vertrouwelijkheid zeer hoog is en / of er zeer frequent gebruik van gemaakt wordt.

Maar verzender en ontvanger kunnen ook andere – minder complexe - maatregelen treffen om de betrouwbaarheid van deze voorziening te versterken. Bijvoorbeeld door af te spreken dat ontvanger na ontvangst van de mail via een ander communicatiekanaal aan de verzender vraagt of het klopt dat hij een bericht heeft ontvangen. Deze systematiek wordt veel gebruikt in de bancaire wereld (maar ook bij DigiD). Hierbij wordt bijvoorbeeld een (telefonisch of via internet ingediende) aanvraag bevestigd via reguliere post naar het reeds bekende adres. Deze systematiek helpt vooral om snel te achterhalen of een iemand zich voorgedaan heeft als een ander.

4.3.2 Internet dienst

Een tweede concept gaat uit van internetdiensten; functionaliteit wordt online aangeboden via het internet. Voorbeelden hiervan zijn Google docs, Salesforce.com, winkels op het internet, Facebook, de belastingdienst aangifteprogrammatuur, etc. De online functionaliteit kan bijvoorbeeld bestaan uit alle functionaliteit die reeds in OSV zit, aangevuld met geautomatiseerde controles, berichtenverkeer tussen gebruikers met verschillende rollen, etc. Groot praktisch voordeel van dit concept is dat de gebruikers geen software lokaal meer moeten installeren, een browser is voldoende. Aanpassingen aan de software worden direct doorgevoerd bij alle gebruikers.

4.3.3 Gewenst betrouwbaarheidsniveau voor verkiezingen

Als basisuitgangspunt omtrent de vertrouwelijkheid geldt dat alle handelingen rondom de verkiezingen in hoge mate *transparant* en *controleerbaar* moeten zijn. Er is daarnaast geen handeling in het passief kiesrecht die vanuit haar aard absolute vertrouwelijkheid vereist (zoals die bijvoorbeeld wel uitgaat van de waarborg van het stemgeheim).
Verder zijn er geen handelingen die *onomkeerbaar* zijn, zolang de kandidatenlijst nog niet is vastgesteld. In het passieve kiesrecht zijn diverse mogelijkheden tot verzuimherstel en tot beroep. De betalingen van waarborgsommen verlopen giraal en zijn daarmee traceerbaar en omkeerbaar.

De enige uitzondering wordt gevormd door de in de Kieswet gehanteerde uitgangspunt dat iemand die eenmaal verkozen is en toegelaten is als lid van het orgaan, niet meer van zijn lidmaatschap kan worden ontheven als later zou blijken dat er bijvoorbeeld onjuistheden zaten in verklaringen.

Vanuit een zorgvuldigheidsbeginsel is het wel wenselijk om enige vorm van bescherming rondom de communicatie in acht te nemen:

1. *Wederzijdse vaststelling van de identiteit*. Voor een formele vaststelling van de identiteit is het gebruik van een e-mail adres onvoldoende. Zoals hierboven aangegeven kan deze eenvoudig worden gefalsificeerd. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.
2. *Het bericht mag tijdens de verzending niet gewijzigd worden*. Dit belang geldt primair voor de verzender (bv. de kiezer die een kandidatenlijst inlevert wil zekerheid dat de kandidatenlijst waarover besloten wordt gelijk is aan de kandidatenlijst die hij heeft ingeleverd) maar ook in zekere zin ook voor de ontvanger. Een manier om dit te borgen is de eerder genoemde versleuteling, echter die is in de praktijk voor ad hoc communicatie lastig hanteerbaar. Praktischer is het om de inhoud van het bericht te borgen door dezelfde inhoud op twee verschillende wijzen aan te leveren, en het gebruik van een hashcode. Niet toevallig een techniek die al bij het gebruik van OSV is ingezet.
3. *De communicatie is specifiek tussen één verzender en één ontvanger*. Vrijwel alle berichten bevatten in beginsel informatie die in een later stadium als openbare informatie beschikbaar wordt gesteld, nadat het hoofd-/centraalstembureau daarover heeft besloten. Voor privacygevoelige informatie (denk aan geheime verblijfplaats van bedreigde politici) biedt de Kieswet de mogelijkheid om alternatieve (niet gevoelige) adresgegevens te verstrekken.

Wanneer het concept van internetdiensten gebruikt wordt bij de modernisering van het passief kiesrecht, dan zal de inhoud van die dienst bepalen of er wel of geen toegangscontrole middels

identificatie en autorisatie toegepast moet worden. Stel dat de internetdienst bestaat uit het publiceren van 'beslissingen' over geregistreerde aanduidingen en kandidatenlijsten, dan lijkt een toegangscontrole overbodig. Maar als de dienst ook functionaliteiten bevat voor het vervaardigen van kandidatenlijsten, of het uitbrengen van ondersteuningsverklaringen, dan zullen de eisen aan de toegangscontrole zwaarder worden, omdat daarmee de identiteit van de gebruiker wordt vastgesteld.

4.3.4 Authenticatie en autorisatiediensten

Voor het vaststellen van de identiteit van personen op afstand zijn in de afgelopen jaren vele concepten uitgedacht en inmiddels op grote schaal toegepast. Op hoofdlijnen zijn deze als volgt te categoriseren:

- *Gedeelde kennis*: dienstverlener en gebruiker hebben beide kennis van een of meerdere gegevens die exclusief aan de gebruiker zijn verstrekt. Bekendste voorbeeld is de gebruikersnaam / wachtwoord combinatie. Belangrijkste nadeel van deze optie is dat de kans bestaat dat de gegevens geraden worden, of dat de gebruiker zelf de gegevens overdraagt aan een ander;
- *Combinatie van gedeelde kennis & bezit*: de gebruiker heeft naast de exclusief aan hem verstrekte gegevens ook een fysiek middel. Bekende voorbeelden zijn RSA tokens, sms code naar telefoon, smartcards, of de bankpas + bankpas reader die vrijwel alle banken gebruiken voor internetbankieren. Deze methodiek maakt het veel lastiger tot onmogelijk om de gegevens te raden. Belangrijkste nadeel van deze optie zijn dat tokens kostbaar zijn; alleen bij frequent gebruik, zeer vertrouwelijke of zeer waardevolle transacties loont dit.
- *Biometrische gegevens*: de gebruiker gebruikt lichaamskenmerken (iris, vingerafdruk, gelaatsherkenning, etc.) die niet overdraagbaar en niet te raden zijn om zichzelf mee te identificeren. Het belangrijkste nadeel van deze optie is dat de biometrische gegevens eerst in fysieke vorm geregistreerd moeten worden, waardoor het zich niet goed leent voor ad hoc interacties / transacties met willekeurige gebruikers. Daarnaast zijn de kosten van deze wijze van identificatie op afstand hoog.

Tot een paar jaar geleden hadden overheidsorganisaties die een internetdienst boden aan haar burgers geen andere keuze dan het zelf uitreiken van gebruikersnaam / wachtwoord combinaties. Door een aantal uitvoeringsorganisaties is bedacht om een gemeenschappelijke gebruikersnaam / wachtwoord combinatie te hanteren, zodat de burger niet voor elke dienst weer een nieuwe combinatie moet onthouden en zodat de uitvoeringsorganisatie het niet in eigen beheer hoeft te ontwikkelen en onderhouden. Dit is de DigiD geworden, welke inmiddels door vele uitvoeringsinstellingen, provincies, gemeenten, politie, zorginstellingen en zorgverzekeraars wordt gebruikt. DigiD kent twee zekerheidsniveaus: laag (gebruikersnaam / wachtwoord) en midden (gebruikersnaam / wachtwoord in combinatie met een via SMS verstuurde code). Het grote voordeel van DigiD is dat het inmiddels een wijdverspreid, veelgebruikt en daarmee ook vertrouwd en betrouwbaar identificatie-instrument is geworden.

Mensen in het buitenland die een relatie met de Nederlandse overheid hebben, kunnen geen elektronische diensten afnemen omdat DigiD alleen beschikbaar is voor personen die in de GBA staan ingeschreven als ingezetenen. Hierdoor is het niet geschikt voor personen die niet in de GBA

geregistreerd staan. Hieraan gerelateerd is de situatie voor de inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES). Deze personen staan momenteel niet in de GBA, maar in de eigen bevolkingsadministraties. De bevolkingsadministraties van de openbare lichamen (PIVA's) vallen onder een eigen wet, de Wet basisadministraties persoonsgegevens BES. Deze wet bevat tevens de juridische basis voor een centrale verstrekkingenvoorziening (PIVA-V), waarvoor de minister van BZK verantwoordelijk is. Deze nieuwe voorziening verzorgt de systematische verstrekking van persoonsgegevens uit de basisadministraties van de drie openbare lichamen aan Nederlandse overheidsinstellingen en derden. Dit maakt het mogelijk dat ook overheidsinstellingen en derden in Europees Nederland, mits zij daartoe door de minister van BZK zijn geautoriseerd, de gegevens verstrekt kunnen krijgen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van hun taak. DigiD is daar momenteel nog niet op aangesloten.

De onbeschikbaarheid van DigiD in deze situaties kan voor sommige kiesrechtdoeleinden een probleem zijn (bijvoorbeeld de kiezer die een lijst inlevert moet kiesgerechtigd zijn, maar hoeft niet in Nederland ingeschreven te zijn).

Een andere beperking is dat DigiD gekoppeld is aan een natuurlijk persoon, niet aan een rechtspersoon. Een politieke groepering / vereniging kan dus niet een DigiD aanvragen, wel diens bestuurder. Echter deze bestuurder kan dat niet doen in de rol van bestuurder van de vereniging, maar alleen in zijn hoedanigheid als natuurlijk persoon.

In opdracht van het toenmalige ministerie van Economische Zaken is een initiatief gestart om voor bedrijven een oplossing te bieden in het handelen met de overheid. Dit initiatief heet eHerkenning en biedt de mogelijkheid van identificatie op afstand, als ook het kunnen machtigen van personen om namens een ander (waaronder rechtspersonen) te mogelijk handelen. Voor verkiezingsdoeleinden kan deze voorziening gebruikt worden om politieke groeperingen en hun (plaatsvervangend) gemachtigden te laten registreren. Verder is kenmerkend dat eHerkenning geen eigen herkenningsmiddelen (kennis / bezit / etc.) uitgeeft, maar een stelsel van afspraken faciliteert tussen marktpartijen die zich daar in hebben gespecialiseerd. Dit is vergelijkbaar met de voorziening die iDEAL biedt; online webshops bieden kopers de mogelijkheid om met de elektronische betaalvoorziening van de eigen bank te betalen.
eHerkenning is sinds de zomer van 2010 in gebruik voor enkele pilots. De verwachting is dat eHerkenning binnen afzienbare termijn op brede schaal inzetbaar is.

In ontwikkeling is de eNIK, de elektronische Nederlandse identiteitskaart. Dit initiatief van het ministerie van BZK biedt een 'smart card' welke in staat is om een gekwalificeerde elektronische handtekening te plaatsen. Daarmee staat de eNIK in relatie tot DigiD op een betrouwbaarheidsniveau 'hoog'. Ook is het de bedoeling dat deze kaart biometrische gegevens gaat bevatten (zoals nu ook het geval bij het paspoort zoals momenteel wordt uitgegeven). Ook is de kaart waarschijnlijk in staat om gegevens te versleutelen. Onbekend is echter of en wanneer de eNIK daadwerkelijk wordt ingevoerd.

4.4 Hoofdstuk G: Registratie van de aanduiding van een politieke groepering

In deze en de volgende paragrafen wordt per processtap van het passief kiesrecht beschreven op welke wijze ICT kan worden ingezet om deze te moderniseren. Hierbij wordt steeds teruggegrepen op de basisconcepten en de achtergrond informatie omtrent betrouwbare elektronische communicatie uit de paragrafen hiervoor.

4.4.1 t.a.v. het indienen van een registratieverzoek

De vraag is of het indienen van een registratieverzoek[7] langs elektronische weg kan geschieden?

Deze processtap kan zowel via het concept van e-mail als van een internetdienst worden gerealiseerd. Een internetdienst opzetten voor deze processtap alleen is echter niet realistisch. Allereerst omdat het aantal registratieverzoeken zeer beperkt is (tot enkele tientallen per jaar) maar ook omdat de kosten van een internetdienst veel hoger zijn dan van e-mail. Daarnaast ligt de meerwaarde van een internetdienst vooral in de mogelijkheid van geautomatiseerde controles. Bij het beoordelen van een registratieverzoek spelen deze geautomatiseerde controles echter niet. Zie hiervoor ook 4.4.2. Vandaar dat in de rest van deze paragraaf alleen wordt ingegaan op de inzet van e-mail voor deze processtap.

Het antwoord daarop wordt bepaald door drie vervolgvragen: is het in praktische zin mogelijk, is het toegestaan en is het betrouwbaar genoeg?

Is het praktisch mogelijk?

Alle bij het verzoek mee te leveren bescheiden zijn of kunnen in elektronische vorm beschikbaar worden gesteld. Het Notariaat is in staat om afschriften van notariële aktes te produceren in elektronisch formaat, voorzien van een elektronische handtekening. Dit wordt in de praktijk reeds gedaan voor de verzending van aktes naar het Kadaster. Ook de Kamer van Koophandel biedt de mogelijkheid om een digitaal gewaarmerkt uittreksel uit het handelsregister te leveren. Beide elektronische documenten hebben dezelfde juridische status als de schriftelijke akte / uittreksel.

Is het toegestaan?

Zie voor de algemene juridische beantwoording van deze vraag onderstaand kader.

Juridische aspecten	In de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer (Webv) is de Algemene bestuurswet aangepast waardoor geregeld is dat verkeer tussen burgers en bestuursorganen langs elektronische weg kan plaatsvinden, mits aan de volgende voorwaarden wordt voldaan: - het is een bestuursorgaan niet verplicht om langs elektronische weg te communiceren, bijvoorbeeld omdat dat tot een onredelijke belasting voor het bestuursorgaan zou leiden; - er is geen verzet vanuit een vormvereiste; - het bestuursorgaan moet expliciet kenbaar maken dat ze open staat voor elektronisch (berichten)verkeer (dit hoeft hij overigens niet bij wet kenbaar

[7] N.b. ditzelfde geldt ook voor verzoeken tot wijziging en verzoeken tot schrappen van de aanduiding.

	gemaakt te worden); - als het bestuursorgaan instemt met de ontvangst langs elektronische weg geldt dat dit *nevengeschikt* is aan de conventionele wijze; - indien een bericht elektronisch wordt verzonden geschiedt dit op een voldoende betrouwbare en vertrouwelijke manier, gelet op de aard en inhoud van het bericht en het doel waarvoor het wordt gebruikt; - het bestuursorgaan verplicht is de ontvangst van een bericht te bevestigen. En andersom is geregeld in artikel 2.15 lid 3 Awb "Een bestuursorgaan kan een elektronisch verzonden bericht weigeren voor zover de betrouwbaarheid of vertrouwelijkheid van dit bericht onvoldoende is gewaarborgd, gelet op de aard en de inhoud van het bericht en het doel waarvoor het wordt gebruikt". Er zijn geen nadere eisen gesteld aan de methode waarmee elektronische ondertekening plaats moet vinden, dit is aan het bestuursorgaan om te bepalen welke mate van betrouwbaarheid is gewenst. Met de Wet elektronische handtekening uit 2003 is (onder meer) het Burgerlijk Wetboek Boek 3 aangepast en is aangegeven aan welke eisen[8] de elektronische handtekening moet voldoen om gelijkgesteld te zijn aan de handgeschreven handtekening.

Samenvattend kan dus gesteld worden dat het onder voorwaarden is toegestaan.

Een relevant aandachtspunt in dit verband is het begrip “schriftelijk” dat in de Kieswet wordt gehanteerd in artikel G1. Is *schriftelijk* in deze een vormvereiste of is het bedoeld als tegenhanger van mondeling? Wij gaan uit van het laatste, naar onze mening is er geen reden om expliciet te verlangen dat het verzoek op papier wordt ingediend.

Een ander aandachtspunt is de bekendmaking. Het is noodzakelijk om expliciet kenbaar te maken dat de elektronische weg voor berichtenverkeer is geopend (art 2:15 Awb). Er is geen vereiste om dit wettelijk vast te leggen, maar aangezien de Kieswet vele andere processtappen en handelingen zeer gedetailleerd regelt is het wellicht wel zo duidelijk om dit wel in de Kieswet (of Kiesbesluit) vast te leggen

<u>Is het betrouwbaar genoeg?</u>

[8] De elektronische handtekening heeft dezelfde rechtsgevolgen als een handgeschreven handtekening indien de methode die daarbij is gebruikt voor authenticatie (lees: het uitgifteproces) voldoende betrouwbaar is, gelet op het doel waarvoor de elektronische gegevens werden gebruikt en op alle overige omstandigheden van het geval. Deze methode is volgende betrouwbaar als de elektronische handtekening voldoet aan de volgende eisen:
a. zij is op unieke wijze aan de ondertekenaar verbonden;
b. zij maakt het mogelijk de ondertekenaar te identificeren;
c. zij komt tot stand met middelen die de ondertekenaar onder zijn uitsluitende controle kan houden; en
d. zij is op zodanige wijze aan het elektronisch bestand waarop zij betrekking heeft verbonden, dat elke wijziging achteraf van de gegevens kan worden opgespoord;
e. zij is gebaseerd op een gekwalificeerd certificaat als bedoeld in artikel 1.1, onderdeel ss, van de Telecommunicatiewet; en
f. zij is gegenereerd door een veilig middel voor het aanmaken van elektronische handtekeningen als bedoeld in artikel 1.1, onderdeel vv, van de Telecommunicatiewet.

Daarnaast moet worden bepaald of elektronische communicatie afdoende betrouwbaar en vertrouwelijk is gelet op de aard en inhoud van het bericht en het doel.
De aard van het bericht is dat een persoon een verzoek doet, waarover mensen oordelen en een besluit nemen. Er is hier geen sprake van een elektronische transactie met financiële gevolgen. Wel worden persoonsgegevens meegeleverd, welke als vertrouwelijk moeten worden behandeld. Verder is de transactie omkeerbaar en ook via verzuim en beroep procedures Dit betekent dat geen zware betrouwbaarheidsmaatregelen noodzakelijk zijn.

Op de vraag of de identiteit van de aanvrager afdoende betrouwbaar kan worden vast gesteld, moeten twee situaties worden onderscheiden, die op een essentieel detail van elkaar verschillen:
- het verzoekschrift is in een e-mail bericht gevat;
- het verzoekschrift is opgenomen in een bijlage bij het e-mail bericht. De bijlage bevat een ingescande versie van een verzoekschrift wat voorzien is van een handmatig gezette handtekening.

In de eerste situatie kan het e-mail bericht alleen worden geaccepteerd als het ondertekend is met een gekwalificeerde elektronische handtekening of als een bevestiging via een separaat kanaal wordt verkregen. Anders is er onvoldoende zekerheid omtrent de identiteit van de verzoeker. Zie hiervoor ook wat is opgenomen in paragraaf 4.3.1.

In de tweede situatie is de identiteit van de verzoeker mede af te leiden uit het meegezonden ingescande verzoekschrift. De bijlagen moeten uiteraard wel gemakkelijk te lezen en te verwerken zijn. Bijvoorbeeld in een PDF bestandsformaat. Om de betrouwbaarheid verder te vergroten is bevestiging via een separaat kanaal ook hier aan te raden.

In onderstaande tabel is aangegeven wat de meerwaarde is, wat de overige juridische aspecten zijn, welke technische aspecten eraan kleven en wat de praktische haalbaar van deze voorziening voor dit onderdeel van het verkiezingsproces is.

Meerwaarde	De meerwaarde voor deze processtap bestaat er vooral uit dat een inmiddels gemeengoed zijnde wijze van communicatie wordt geaccepteerd. De meerwaarde is verder niet heel groot. Er zijn immers geen grote kosten mee gemoeid, en ook het aantal keren dat er registratieverzoeken gedaan worden is beperkt.
Technische aspecten	Voor de ontvangst en verzending van e-mail zijn geen bijzondere technische aspecten van toepassing; vrijwel iedereen heeft het of kan hier over beschikken. Mocht het wenselijk zijn om toch een zeer hoog betrouwbaarheidsniveau te verkrijgen en een gekwalificeerde elektronische handtekening is vereist, dan is vooral de installatie van de bij de handtekening behorende certificaten complex voor gebruikers zonder IT achtergrond.
Praktische haalbaarheid	Er zijn geen praktische belemmeringen.

<u>Samengevat</u>
Het gebruik van e-mail om een registratieverzoek in te dienen is technisch en praktisch haalbaar, is juridisch toegestaan en is vergt, gelet op de aard van het verzoek, geen zware betrouwbaarheidsmaatregelen. De meerwaarde is echter beperkt. Aangeraden wordt om het

verzoekschrift als ingescand document te laten insturen, samen met een elektronische notariële akte en een digitaal gewaarmerkt uittreksel uit het handelsregister.

4.4.2 t.a.v. het beoordelen en beslissen van het registratieverzoek

Voor het beoordelen van het verzoek, of de bijlagen, biedt geautomatiseerde ondersteuning beperkte toegevoegde waarde voor het centraal stembureau of de indiener. Immers het centraal stembureau oordeelt niet alleen over de formele vereisten, maar ook over de inhoudelijke vereisten. Deze controleslagen (zoals een oordeel of de aanduiding in strijd is met de openbare orde) lenen zich niet of zeer beperkt voor automatisering.

Wel kan de controle van het bewijs van betaling worden aangepast. Een mogelijkheid is om het stembureau zelf te laten verifiëren op de bankrekening of de waarborgsom is gestort. Dit vereist wel dat het stembureau rechten krijgt om inzage te hebben in de boekingen op deze betaalrekening, of dat bankafschriften regelmatig worden verstrekt. Daarnaast moet in het betalingskenmerk wel een duidelijke verwijzing worden opgenomen naar het registratieverzoek. In deze werkwijze kan het betaalbewijs vervallen.
In onderstaande tabel is het hebben van toegang tot een betaalrekening beoordeeld op de criteria: meerwaarde, juridische aspecten, financiële aspecten, praktische haalbaarheid.

Meerwaarde	Geautomatiseerde controles hebben in de processtap om een registratieverzoek te beoordelen geen meerwaarde. Op een onderdeel (controle op betalingsbewijs) kan het proces vereenvoudigd worden.
Juridische aspecten	Naast het bewijs dat het ontvangen is kan de persoon of organisatie die de betaling doet via haar eigen bank ook een bewijs verkrijgen dat de storting is gedaan. Het belang om betaalbewijzen te overleggen, is daarmee ontvallen. In dezen wordt de administratie die banken bijhoudt van betaalrekeningen leidend.
Technische aspecten	Wat geregeld dient te worden is een betaalrekening waartoe de verkiezingsautoriteit (centraal stembureau en soms ook hoofdstembureaus) bevoegd is (tot minimaal raadplegen). Verdere procuratiehouderschap van die rekening, verloopt conform de huidige toebedeelde bevoegdhedenstructuur.
Praktische haalbaarheid	Aan het hebben van een extra betaalrekening zijn nauwelijks extra kosten verbonden. Bovendien is het raadplegen van een dergelijke rekening eenvoudig realiseerbaar omdat bankinstellingen daartoe de benodigde voorzieningen al geruime tijd beschikbaar stellen.

Noot: deze voorziening heeft mogelijk ook meerwaarde bij hoofdstuk H van de Kieswet, alwaar een waarborgsom wordt gevraagd bij kandidaatstelling. Omwille van de leesbaarheid van dit rapport, is deze mogelijkheid alleen hier beschreven.

4.4.3 t.a.v. de openbaarmaking van de beslissing en doorwerking naar andere verkiezingen

De Kieswet schrijft voor dat het centraal stembureau haar beslissing over het verzoek tot dan wel wijziging van een aanduiding openbaar moet maken. Op landelijk en provinciaal niveau dient daarvoor de Staatscourant gebruikt te worden. De centrale stembureaus bij gemeenteraadsverkiezingen kiezen hiervoor veelal lokale kranten. Bovendien zijn de centrale stembureaus voor Tweede Kamer en provinciale staten verkiezingen verplicht om voldoende tijdig voor haar eigen verkiezingen, dan wel de verkiezingen op een lager niveau, de in hun registers

opgenomen aanduidingen, inclusief de namen van de gemachtigden en hun plaatsvervangers openbaar te maken (ook via de Staatscourant). Deze publicatieplicht wordt nu in de praktijk mede ingevuld door publicatie via de websites www.kiesraad.nl en www.officielebekendmakingen.nl .

Een verdergaande optie is om één register op te stellen dat door alle centraal stembureaus wordt bijgehouden, welke voor iedereen raadpleegbaar is. Het voordeel hiervan is dat er dan één locatie is waar altijd een actueel register beschikbaar is, en waar bijvoorbeeld alle mutaties inzichtelijk zijn.

Momenteel wordt via de www.officielebekendmakingen.nl site steeds de in de Staatscourant geplaatste mededelingen herhaald, en dan alleen nog voor een deel van alle verkiezingen.

Een dergelijk landelijk register (wat nu nog niet bestaat) biedt het complete overzicht van alle aanduidingen van politieke groeperingen die actief zijn voor alle verkiezingen die onder de Kieswet vallen.

Onderstaande tabel bevat de beoordeling van het hebben van een landelijke raadpleegbaar register op de criteria: meerwaarde, juridische aspecten, financiële aspecten, praktische haalbaarheid.

Meerwaarde	Er ontstaat een centraal overzicht van alle geregistreerde politieke aanduidingen, inclusief een overzicht van alle beslissingen die de centrale stembureaus hebben genomen betreffende een ‘aanduiding’. Dit maakt duidelijk tot hoe ver de geldigheid van een aanduiding reikt (de doorwerking is namelijk afhankelijk van welke aanduidingen er op lokale niveaus al eerder waren), en geeft nieuwe partijen en andere belangstellenden inzicht in de al geregistreerde aanduidingen.
Juridische aspecten	Een juridisch punt van aandacht is de vraag of het openbaar maken van een beslissing langs elektronische weg wettelijk afdoende is. Dit vraagstuk kan omzeild worden door voorlopig zowel te publiceren via de Staatscourant als via het landelijke register.
Technische aspecten	Er dient een landelijk register vervaardigd te worden, met enkele honderden gebruikers (m.n. lokale centrale stembureaus). Dit register bestaat uit een relatief eenvoudige database, welke toegankelijk is via het internet. Belangrijkste aandachtspunt is de uitgifte van de toegangscodes en de autorisatiestructuur waarmee geborgd moet worden dat alleen de bevoegde leden van de centrale stembureaus mutaties kunnen doorvoeren.
Praktische haalbaarheid	Voor de registratie van de aanduidingen voor landelijke verkiezingen, is het realiseren van een register goed haalbaar. Sterker, een dergelijk register is er al min of meer. Indien het register ook de aanduidingen voor lokale verkiezingen dient te bevatten, zijn aanvullende organisatorische maatregelen nodig. Dan zullende lokale verkiezingsautoriteiten de beslissingen en aanduidingen moeten doorgeven aan het landelijk register. Ten behoeve van dit punt wordt verderop in het rapport voorgesteld om te gaan werken met een landelijke facilitaire dienst voor verkiezingen. Een dergelijke dienst zou het beheer van alle landelijke en lokale registers kunnen verzorgen.

4.4.4 t.a.v. de beroepsmogelijkheid

De processtap rondom het beroep op een beslissing leent zich zeer beperkt om met ICT te ondersteund te worden. Uiteraard kan ook hier de correspondentie tussen partijen elektronische

worden uitgewisseld. De meerwaarde daarvan specifiek voor deze processtap achten we echter zeer gering gelet op het zeer geringe aantal beroepszaken. Niet onderzocht is welke voorzieningen de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zelf gebruikt.

4.5 Hoofdstuk H: het inleveren van de kandidatenlijst

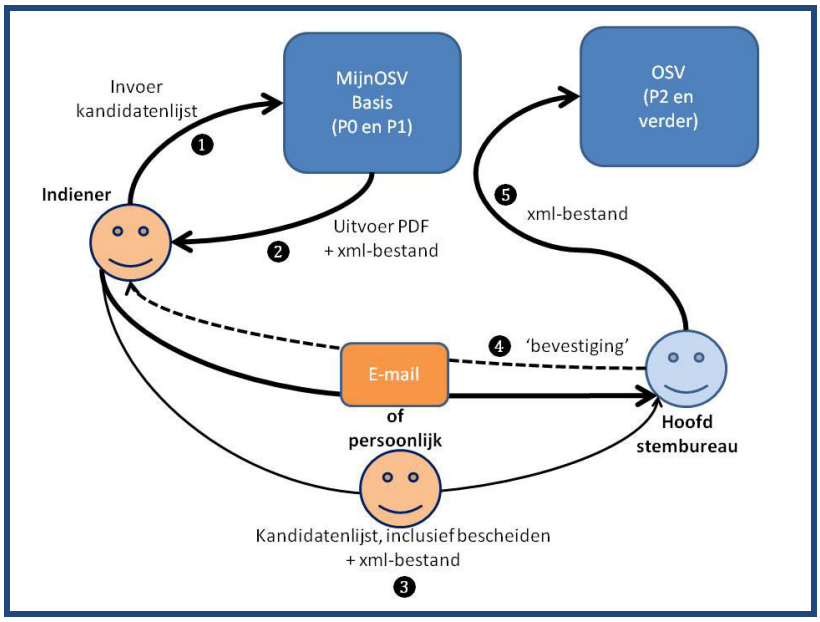
De mogelijkheden om deze processtap met ICT te ondersteunen is al grotendeels gerealiseerd middels het softwarepakket OSV. Het gaat dan om de programma's P0 en P1 van het pakket. De geïnterviewde politieke groeperingen hebben aangegeven dat het pakket een grote toegevoegde waarde heeft bij het proces om de juiste documenten conform de voorgeschreven modellen te kunnen aanleveren. Afschaffen van het pakket – en dan in dit specifieke geval de programma's P0 en P1 – is daarom ongewenst.

Toch zijn er verdere verbeteringen door te voeren. Om te beginnen door van deze programma's P0 en P1 een internetdienst te maken (een online versie van OSV via het web), zodat (lokale afdelingen van) politieke partijen deze programmatuur niet meer behoeven te installeren.
Een andere verbetering is om de OSV internetdienst uit te bouwen met functies voor elektronische communicatie. Tenslotte kan deze dienst worden voorzien van functies waarmee de ondertekening van instemmingsverklaringen en ondersteuningsverklaringen door kandidaten en kiezers op afstand kan worden gedaan. Het gaat dus om drie varianten, oplopend qua inzet van ICT.
In de volgende paragrafen worden deze mogelijkheden verder uitgewerkt en beoordeeld op de criteria: meerwaarde, juridisch, techniek en haalbaarheid.

4.5.1 Een online basisversie van OSV (P0 en P1)

De online basisversie van OSV (P0 en P1) moet gezien worden als een website, die toegankelijk is voor iedereen, om daarmee de benodigde documenten conform de voorgeschreven modellen te kunnen maken, en de benodigde prints, pdf's en xml-bestanden te vervaardigen. De voorziening is voor iedereen toegankelijk zodat ook potentiële politieke groeperingen, of zelfs individuen die zich kandidaat willen stellen, ervan gebruik kunnen maken. De gebruiker kan zich registreren en een eigen gebruikersnaam / wachtwoord combinatie maken zodat die een 'eigen' omgeving ('MijnOSV') tot zijn beschikking krijgt om de gegevens van kandidaten in te voeren.

In deze basisversie is er nog geen koppeling met een identificatie en autorisatiedienst zoals eHerkenning, en wordt de met behulp van MijnOSV vervaardigde bestanden (de kandidatenlijst in pdf en xml, verklaringen, etc.) persoonlijk ingeleverd conform de huidige praktijk of via e-mail.



Ten behoeve van de beoordeling van deze online basisversie van OSV op de criteria meerwaarde, juridische aspecten, financiële aspecten en praktische haalbaarheid wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds de online basisversie en anderzijds het met behulp van e-mail aanleveren van kandidatenlijst met bijhorende bescheiden.

(a) beoordeling online basisversie

De resultaten van de beoordeling van de online basisversie van OSV op de genoemde criteria zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Meerwaarde	• Beschikbaar voor iedereen, ook individuele kiezers of politieke groeperingen in oprichting. • Geen distributieproblemen, noch lastige installaties voor degenen die het programma willen gebruiken. • Centraal beheer van programmatuur en de verkiezingsdefinitie.
Juridische aspecten	Er zijn geen juridische kwesties aan de orde voor het kunnen inzetten van de online basisversie van OSV. Die treden wel op wanneer tevens de mogelijkheid wordt geboden om kandidatenlijsten via e-mail in te leveren. Dit is – zoals in de tekst aangeduid – apart beoordeeld (zie verder).
Technische aspecten	Levert grote voordelen op met betrekking tot het beheer van de programmatuur. De online basisversie dient wel beheerd te worden (iemand die zorg draagt voor de aanwezigheid van de verkiezingsdefinities, de website schoonmaakt door halfgevulde omgevingen op enig moment te verwijderen, etc.)
Praktische haalbaarheid	Voor landelijke verkiezingen is het inzetten van deze online basisversie goed haalbaar. Voor lokale verkiezingen ook, al zal dan wel extra aandacht besteed moeten worden aan de rol van de lokale verkiezingsautoriteiten (de verkiezingsdefinitie).

Bij de ontwikkeling van OSV is een vergelijkbare variant beoordeeld, en afgewezen vanwege de risico's die verbonden zijn aan het gebruik van zo'n online systeem bij de uitslagverwerking; de kans op 'verstopping' is dan reëel aanwezig. Echter in dit voorstel gaat het om een online versie van

alleen de programma's P0 en P1 die gebruikt worden voor het vervaardigen van de kandidatenlijsten. Theoretisch gesproken speelt ook nu het gevaar van 'verstopping' maar de kans erop is echt fors geringer (het tijdvenster om een kandidatenlijst te maken is ruim, en meer dan enkele tientallen lijsten voor een verkiezing is al 'buitensporig').

(b) inlevering van de kandidatenlijst via e-mail

Bij de beoordeling van het inzetten van e-mail voor het inleveren van de kandidatenlijst, wordt een zelfde analyselijn gevolgd als bij de beoordeling voor het verzoek tot registratie aanduiding politieke groepering (zie 4.4.1).

Is het praktisch mogelijk?
Alle aan te leveren bescheiden kunnen door de inleverende partij worden ingescand en als pdf bestand worden aangeleverd. De (digitale) bestanden die uit OSV komen kunnen zonder problemen als bijlage bij een e-mail bericht worden gevoegd.

Is het toegestaan?
Een belangrijk verschil met het verzoek tot registratie aanduiding politieke groepering is dat in de Kieswet een duidelijk ander vormvereiste wordt gesteld, namelijk dat de kandidatenlijst *persoonlijk* moet worden ingeleverd (H3 Kw). De achtergrond hiervan is dat de identiteit van de inleveraar moet kunnen worden vastgesteld[9]. De huidige formulering van dit vormvereiste is dusdanig sterk dat elektronische inlevering niet kan, zonder dat de Kieswet op dit punt expliciet wordt aangepast.

Is het betrouwbaar genoeg?
Hierbij speelt de aard en inhoud van het bericht en het doel waarvoor het wordt gebruikt een doorslaggevende rol. De aard en inhoud van het bericht zijn op zich niet vertrouwelijk, aangezien de kandidaten later, tijdens de verkiezingen en de daaraan voorafgaande campagnes, openbaar zijn. Echter gedurende op de dag van kandidaatstelling is vertrouwelijkheid wel van belang, mede omdat het gaat om persoonsgegevens. Het doel van het bericht is om invulling te geven aan een cruciaal element in de verkiezing: wie zijn kandidaat.
Gelet op deze achtergrond is het aan te bevelen om een hoog betrouwbaarheidsniveau te hanteren en daarmee overeenkomstige maatregelen te treffen als het gaat om de vaststelling van de identiteit van de indiener en de integriteit van het bericht. Dit leidt tot het gebruik van een gekwalificeerde elektronische handtekening.
In de afweging moet meegenomen worden dat er naast de kandidatenlijst zelf ook diverse andere bescheiden moeten worden ingeleverd (instemmingsverklaringen van de kandidaten, evt. ondersteuningsverklaringen, bewijs van betaling waarborgsom, etc.) Dit verkleint in de praktijk de kans dat het risico dat iemand een valse kandidatenlijst, of namens een andere een kandidatenlijst inlevert.

Meerwaarde	Zowel voor de inleveraar als voor het hoofdstembureau heeft elektronische aanlevering per email de meerwaarde dat de administratieve lasten die gepaard

[9] Zie ook het amendement-Van Otterloo-Rienks (Kamerstukken II 1988/99, 20 264 nr 31) waarin de expliciete bedoeling om de identiteit van de inleveraar vast te stellen werd benadrukt.

	gaan met het vormvereiste worden verminderd. Het kan mogelijk situaties dat de inleveraar vast komt zitten in het verkeer etc. voorkomen, al moet worden beseft dat ook elektronisch post vertraagd kan aankomen.
Juridische aspecten	De Kieswet (artikel H3) moet worden aangepast om elektronische inlevering mogelijk te maken. De huidige formulering vertaalt zich in een sterk vormvereiste die zich verzet tegen elektronische inlevering.
Technische aspecten	Het gewenste hoge betrouwbaarheidsniveau betekent dat de inleveraar een gekwalificeerde elektronische handtekening moet aanvragen (bij een trusted third party, zoals bijvoorbeeld Diginotar. De kosten variëren tussen de € 90 en € 150 per jaar afhankelijk van het gekozen certificaat. Om wederzijdse identificatie mogelijk te maken (is overigens nu geen vereiste vanuit de Kieswet) zou ook de ontvangende partij een dergelijk (PKI Overheid) certificaat moeten aanschaffen. Voor de technische implementatie van het certificaat is een reguliere PC met een e-mail pakket als Microsoft Outlook geschikt, de installatie vergt wel technische IT kennis.
Praktische haalbaarheid	De praktische beperking is dat alle personen / organisaties die een gekwalificeerde elektronische handtekening moeten aanvragen dat ruim van tevoren moeten doen. Het aanvraagproces neemt minimaal enkele dagen in beslag.

Samengevat

Een inlevering van de kandidatenlijst per e-mail is nu niet mogelijk, gelet op het formele vormvereiste van persoonlijke inlevering. Mocht dat punt in de wet worden aangepast dan dienen zwaardere maatregelen getroffen te worden om de betrouwbaarheid te waarborgen. Dit vereist dat inleveraar een gekwalificeerde elektronische handtekening gebruikt ter ondertekening van het e-mail bericht. Daarnaast is het aan te bevelen om de inhoud van het bericht te versleutelen.

4.5.2 Een online tussenversie van OSV (P0 en P1)

Deze variant bevat de functies van de basisversie aangevuld met een functie waarmee de informatie met een ‘druk op de knop’ doorgeleid kan worden naar het hoofdstembureau. De informatie wordt derhalve niet eerst gedownload uit online OSV en vervolgens via een e-mail programma doorgestuurd, maar de informatie wordt direct binnen de online OSV voorziening doorgeleid naar het hoofdstembureau.
Voor deze versie is een goede authenticatie en autorisatie nodig zodat met zekerheid de identiteit en bevoegdheden van de gebruiker kan worden vastgesteld. Hiervoor zou eHerkenning betrouwbaarheidsniveau 2 of DigiD Middel geschikt kunnen zijn (mits gekoppeld aan een signing service, zodat naast identificatie ook een elektronische handtekening gezet kan worden). Zie hiervoor ook de mogelijke voorzieningen uit 4.3.3 en 4.3.4 en de afweging in 4.5.1.

Stel dat zo’n tussenversie beschikbaar is en aan voorgaande eisen is voldaan, en er gebruik van wordt gemaakt door enkele partijen, dan ontstaat de situatie dat alleen de kandidatenlijst via deze tussenversie kan worden verzonden. Immers, de tussenversie biedt alleen de mogelijkheid om de kandidatenlijst met één druk op de knop te verzenden. Alle andere informatie zoals instemmings- en ondersteuningsverklaringen, moeten dan nog steeds worden ingescand omdat deze tussenversie nog geen service biedt om de ondertekening langs elektronische weg te ondersteunen.

Het gevolg hiervan is dat de in te leveren bescheiden niet gezamenlijk – in één pakket – kunnen worden aangeboden, maar via verschillende kanalen. De kandidatenlijst via de tussenversie, en de verklaringen via de e-mail.

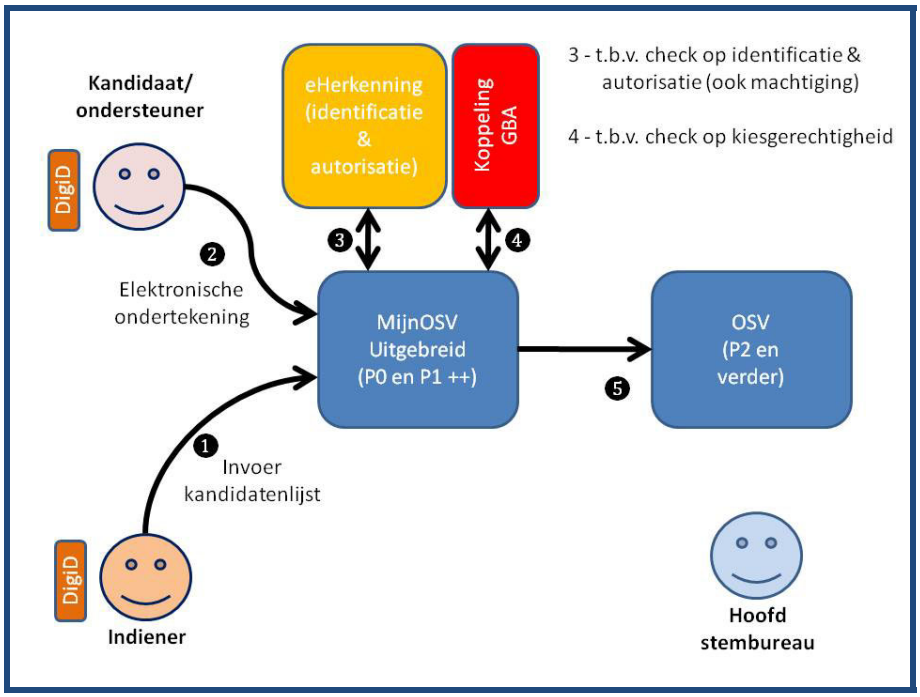
Of zichzelf behoeft dit geen bezwaar te zijn, maar de werklast die deze situatie meebrengt voor het hoofdstembureau, en de zorgvuldigheid waarmee het inleveren en beoordelen van de kandidatenlijsten dient te geschieden, komt extra onder druk te staan.
Tegen deze achtergrond lijkt het beschikbaar stellen van een dergelijke tussenversie van OSV niet realistisch, aangezien niet afgedwongen kan worden dat de indiener alle benodigde informatie langs deze weg indient, inclusief ondertekende instemmings- en ondersteuningsverklaringen.

Meerwaarde	Zowel voor de inleveraar als voor het hoofdstembureau heeft elektronische aanlevering per email de meerwaarde dat de administratieve lasten die gepaard gaan met het vormvereiste worden verminderd. Het kan mogelijk situaties dat de inleveraar vast komt zitten in het verkeer etc. voorkomen, al moet worden beseft dat ook elektronisch post vertraagd kan aankomen. De meerwaarde voor de inleveraar is echter niet veel groter dan bij de basisversie omdat de overige bescheiden nog steeds per e-mail of persoonlijk moeten worden ingeleverd.
Juridische aspecten	De Kieswet (artikel H3) moet worden aangepast om elektronische inlevering mogelijk te maken. De huidige formulering vertaalt zich in een sterk vormvereiste die zich verzet tegen elektronische inlevering.
Technische aspecten	Het gewenste hoge betrouwbaarheidsniveau betekent dat de inleveraar een authenticatiemiddel moet aanvragen bij partijen die aangesloten zijn op bijvoorbeeld eHerkenning.
Praktische haalbaarheid	De praktische haalbaarheid van de optie is beperkt, omdat niet alle bescheiden op dezelfde wijze kunnen worden ingediend.

4.5.3 Een online uitgebreide versie van OSV (P0 en P1 ++)

De uitgebreide versie van OSV bevat alle functies van de basisversie inclusief de elektronische communicatie (de tussenversie) evenals aanvullende functies om ook instemmingsverklaringen en ondersteuningsverklaringen via de website aan te leveren.

Voor wat betreft de juridische afwegingen of elektronische communicatie kan, geldt één op één hetgeen in de paragrafen 4.5.1 en 4.5.2 is gesteld over inlevering van de kandidatenlijst. Afwijkend is de elektronische inlevering van instemmingsverklaringen van kandidaten en ondersteuningsverklaringen van kiezers.



Instemmingsverklaring kandidaten

In artikel H9 wordt als vormvereiste gesteld dat de instemmingsverklaring schriftelijk is en dat er een kopie van een legitimatiebewijs wordt overlegd. Het schriftelijke karakter is in overeenstemming met het gestelde in 4.4.1 (registratieverzoek aanduiding politieke groepering). Elektronische inlevering is dus toegestaan, maar het verdient aanbeveling om dit expliciet in wet- en regelgeving op te nemen. Het vereiste van identificatie middels een kopie van een legitimatiebewijs is relatief zwak en ook zwakker dan het vereiste van persoonlijke inlevering met overlegging van een legitimatiebewijs zoals dat bij de inlevering van de kandidatenlijst vereist is. Hiermee is in onze ogen eenzelfde betrouwbaarheidsniveau vereist als voor het registratieverzoek aanduiding politieke groepering geldt. De kandidaten die via de online dienst hun instemming afgeven dienen zich derhalve met een afdoende authenticatiemiddel te 'legitimeren' (bv DigiD Basis of beter).

Ondersteuningsverklaringen kiezers

De Kieswet kent hier bijzondere vormvereisten. De verklaring moet in persoon worden ondertekend in aanwezigheid van de burgemeester / ambtenaar van de gemeente waar hij is ingeschreven, waar hij zich moet legitimeren en waar zijn kiesgerechtigdheid wordt gecontroleerd.
Dit vormvereiste is zo sterk dat een elektronische variant hiervan alleen maar kan als de Kieswet op dit punt wordt aangepast. Het gewenste betrouwbaarheidsniveau is midden tot hoog.
De praktische keerzijde hiervan is dat een kiezer die (veelal eenmalig) een dergelijke verklaring wil afgeven er drempels worden opgeworpen, daar hij eerst een dergelijk authenticatiemiddel moet verkrijgen. Tegelijkertijd kent de huidige praktijk ook een aanzienlijke drempel.

Meerwaarde

Een belangrijk voordeel van het hebben van functies zoals hier geduid, is dat bijvoorbeeld Nederlanders in het buitenland (maar wel in bezit van DigiD) op afstand hun instemming kunnen geven. Maar ook ondersteuners kunnen dan vanuit huis van hun ondersteuning laten blijken, en is de gang naar het gemeentehuis niet meer nodig.

Aan dit laatste kleven zowel voordelen als nadelen. Het belangrijkste voordeel is dat het ontkoppelen van een ondersteuningsverklaring met de fysieke gang naar het gemeentehuis, bijdraagt aan de onafhankelijkheid en neutraliteit van de verkiezingsautoriteit. Immers, en is geen menselijk contact meer en daarmee het ontstaan van beelden die voortvloeien uit gedragingen van ambtenaren niet meer aan de orde. Het belangrijkste nadeel is dat in de huidige praktijk de 'gang naar het gemeentehuis' een stevige drempel blijkt voor burgers om een ondersteuningsverklaring te ondertekenen. En die stevige drempel lijkt dan te vervallen. Bovendien beperkt deze 'gang naar het gemeentehuis' de kans op ronselen.

Onderstaande tabel bevat de beoordeling van het hebben van een uitgebreide versie van OSV inclusief voorzieningen voor elektronische ondertekening van instemmingsverklaringen en ondersteuningsverklaringen op de criteria: meerwaarde, juridische aspecten, financiële aspecten, praktische haalbaarheid.

Meerwaarde	Elimineren van de couleur locale (gedrag bij uitvoering van procedures verschilt per gemeente, en daarmee het beeld dat ontstaat bij kiezers) en daarmee de schijn van niet-onafhankelijk zijn. Stroomlijnen procedures Burgers en kandidaten kunnen van huis uit hun ondersteuning en instemming bekrachtigen; Vermindering administratieve lasten.
Juridische aspecten	De Kieswet (artikel H3, H4 en H9) moet worden aangepast om elektronische inlevering mogelijk te maken. De huidige formulering van artikel H3 en H4 vertaalt zich in een sterk vormvereiste die zich verzet tegen elektronische inlevering.
Technische aspecten	De voorziening kan alleen beschikbaar komen als een publieke voorziening beschikbaar is waarmee identificatie, autorisatie en machtigingen van individuen (zoals eHerkenning) kunnen worden geborgd; zelf ontwikkelen en beheren van een dergelijke voorziening is geen optie. Bovendien kan de voorziening alleen worden gebruikt als het individu in het bezit is van een authenticatiemiddel met een passend betrouwbaarheidsniveau
Praktische haalbaarheid	De online internetdienst is praktisch goed haalbaar, het onderscheid met de basis versie is met name dat er op een andere wijze elektronisch gecommuniceerd wordt (binnen de internetdienst) welke om een andere wijze van authenticatie vergt èn dat er meer functionaliteit wordt toegevoegd. Voor de instemmingsverklaring van de kandidaat is dat praktisch haalbaar, voor de ondersteuningsverklaring wordt de drempel van de gang naar het gemeentehuis weggenomen, maar komt daar een andere drempel voor in de plaats, namelijk het aanvragen van een passend authenticatiemiddel.

4.6 Hoofdstuk I: Het onderzoeken van de kandidatenlijst

De in de voorgaande paragrafen beschreven mogelijkheden met ICT, hebben ook hun doorwerking naar dit hoofdstuk van de Kieswet. Zo kan communicatie met een partij over geconstateerde verzuimen verlopen via e-mail als de partij met de verkiezingsautoriteit daarover afspraken heeft gemaakt, en kunnen beslissingen van de verkiezingsautoriteit kenbaar worden gemaakt via een

website, naast de formele publicaties in Staatscourant of ander gebruikelijk medium. Overigens, dit laatste gebeurt in de praktijk al.
Ten behoeve van het onderzoeken van de kandidatenlijsten is een extra voorziening mogelijk als aan de gegevens van de kandidaten op de lijsten ook het BSN (burgerservicenummer) wordt vermeld. In combinatie met een landelijke dienst die toegang tot de GBA heeft, wordt het dan mogelijk om een toets uit te voeren op de kiesgerechtigdheid van de kandidaten. En die dienst moet dan door elke verkiezingsautoriteit gebruikt kunnen worden.

Voor alle duidelijkheid wordt vermeld dat het realiseren van deze functie niet per se gekoppeld behoeft te worden aan de eerder geopperde uitgebreide versie van OSV (P0 en P1 ++). Ook wanneer de kandidatenlijsten via e-mail worden ingeleverd (maar wel met eml-bestand), is het hebben van een landelijke koppeling met de GBA om de toets op kiesgerechtigdheid van een kandidaat uit te voeren voldoende.

Onderstaande tabel bevat de beoordeling van het hebben van een centrale voorziening om te kunnen toetsen op kiesgerechtigdheid van kandidaten, op de criteria: meerwaarde, juridische aspecten, financiële aspecten, praktische haalbaarheid.

Meerwaarde	Voorafgaand aan het vaststellen en bekendmaken van de kandidatenlijsten kan de kiesgerechtigdheid van kandidaten in volledigheid worden gecontroleerd, inclusief de eventuele deelname van kandidaten bij andere verkiezingen die op dezelfde dag plaatsvinden (gemeenteraadsverkiezingen).
Juridische aspecten	Het invullen van het BSN zal al veld in model H1 moeten worden opgenomen. Echter, vanwege bijzondere situaties kan het geen verplicht in te vullen veld zijn.
Technische aspecten	Geen bijzonderheden. De technologie is voorhanden. De omschreven landelijke koppeling met de GBA die controles kan uitvoeren zoals hier bedoeld, zal nog wel dienen te worden ontworpen, gebouwd en ingevoerd.
Praktische haalbaarheid	Groot, mits er een landelijke voorziening voor komt die beheerd wordt door een landelijke facilitaire dienst (zie 4.7) Voor toepassing van deze voorziening bij lokale verkiezingen zijn aanvullende afspraken nodig tussen de organisatie die de landelijke voorziening beheert, en de lokale verkiezingsautoriteiten.

4.7 Integrale (hoofdstukoverstijgende) onderwerpen

De verkenning heeft één onderwerp opgeleverd, dat in de voorgaande paragrafen wel een aantal keer is benoemd, maar nog niet als mogelijkheid is gepresenteerd. Het betreft het inrichten van een landelijke facilitaire organisatie, die de landelijke verkiezingsvoorzieningen beheert, een landelijke helpdesk heeft, en niet alleen de landelijke verkiezingsautoriteit ondersteunt maar ook de lokale autoriteiten. Daarnaast kan zo'n landelijke facilitaire organisatie ook ondersteuning bieden aan landelijke en lokale politieke groeperingen, de gevestigde partijen maar ook nieuwe.

Met de komst van zo'n landelijke facilitaire dienst voor verkiezingen kunnen procedurefouten bij weinig voorkomende processtappen – zie hoofdstuk 2.2.2 - worden voorkomen.

Kijkend naar de praktijk van vandaag, dan constateren wij dat er al eigenlijk iets van zo'n landelijke organisatie is ontstaan binnen de Kiesraad, namelijk de afdeling die belast is met het ondersteunen van de gebruikers van OSV (zowel politieke groeperingen als verkiezingsautoriteiten).

Een verdergaande inzet van ICT rondom verkiezingen is gebaat bij het verder ontwikkelen en uitbreiden van zo'n landelijke facilitaire dienst. En het verdient dan ook de voorkeur dat die landelijke facilitaire dienst niet alleen bij landelijke verkiezingen maar ook lokale verkiezingen ondersteuning biedt.

4.8 Verbetermogelijkheden buiten de huidige Kieswet

In het voorgaande deel van dit hoofdstuk is de huidige wet- en regelgeving als uitgangspunt gehanteerd. In deze paragraaf worden een aantal verbetermogelijkheden gepresenteerd waarbij dit uitgangspunt is losgelaten.

4.8.1 Logo's en foto's op stembiljetten

In hoofdstuk 2.1.3 is reeds aangegeven dat er vanuit BZK wordt nagedacht om het stemmen meer toegankelijk te maken door logo's van politieke groeperingen te gebruiken naast of in plaats van een tekstuele aanduiding. Mogelijk worden ook foto's van kandidaten op het stembiljet geplaatst.
Vanuit praktisch oogpunt ligt het voor de hand en is het sterk aan te raden om dit beeldmateriaal direct vanaf de bron in digitaal formaat op te maken en te verwerken.
In de vervolgstappen van het proces (publicatie en drukken van overzichten en stembiljetten) wordt alleen nog maar digitaal gewerkt. Mocht het materiaal in analoog formaat (dus foto's en logo's op papier) worden aangeleverd dan zal het eerst gedigitaliseerd moeten worden middels scanners. Dit levert kwaliteitsverlies op, is arbeidsintensief terwijl het bronmateriaal in vrijwel alle gevallen al in digitaal formaat beschikbaar is.
Om de verzending en verwerking tussen alle partijen (partij, kandidaat, hoofdstembureau, centraal stembureau, gemeenten, drukkers) soepel te laten verlopen is het verstandig om een open standaard als grafisch bestandsformaat af te spreken en om richtlijnen te hanteren voor de inhoud (kleuren, minimale / maximale resolutie, etc.). Het is aan te bevelen om aan te sluiten bij de richtlijnen die vanuit BZK zijn uitgevaardigd voor pasfoto's op een identiteitsbewijs. Dit zijn inmiddels gangbare standaarden met als voordeel dat elke kandidaat er op eenzelfde herkenbare wijze op afgebeeld staat.

4.8.2 Opheffen kieskringen

Vanuit de Kiesraad is aangegeven dat nagedacht wordt om het aantal kieskringen bij Tweede Kamer en provinciale staten verkiezingen terug te brengen tot één per verkiezing. De Kiesraad heeft gevraagd om deze gedachte ook te bezien vanuit de optiek van dit onderzoek.

Indien het aantal kieskringen wordt teruggebracht tot 1 per verkiezing heeft dit gevolgen voor de volgende processtappen:

<u>Registratieverzoek aanduiding</u>
Voor de registratie van aanduidingen van politieke groeperingen zullen er geen consequenties zijn.

Inlevering kandidatenlijsten

Indien kieskringen worden opgeheven, dan is er geen onderscheid meer tussen centrale en decentrale kandidaatstelling. Het hoofdstembureau 's-Gravenhage hoeft in de situatie dan ook niet meer de centraal ingeleverde kandidatenlijsten (art H2) door te geleiden naar de andere hoofdstembureaus.

Wat wel verandert is de werklast aan de zijde van de verkiezingsautoriteit. Deze wordt aanzienlijk verminderd. Het reduceren van het aantal kieskringen vergroot echter niet de inzet en mogelijkheden van ICT. Wel moet de OSV programmatuur herzien worden op deze wijzigingen.

4.8.3 Andere rechtsvormen voor politieke groeperingen

Het toelaten van meerdere rechtsvormen voor een politieke groepering heeft geen invloed op de in dit rapport geschetste ICT-mogelijkheden voor het passief kiesrecht. Of een partij nu als vereniging of stichting is geregistreerd bij de Kamer van Koophandel, doet niets af aan het feit dat er een toets moet worden uitgevoerd op de vraag of de partij een rechtsvorm heeft (de check bij de KvK).

4.9 Verschillen voor Eerste Kamer en Europese verkiezingen

4.9.1 Verkiezingen van de leden van de Eerste Kamer

De verkiezing van de leden van de Eerste Kamer is voorbehouden aan de leden van de Provinciale Staten. In die zin is deze verkiezing echt anders dan de verkiezing van de Tweede Kamer. Maar zijn er belangrijke verschillen inzake de registratie van de politieke aanduiding en het inleveren van de kandidatenlijsten?

In relatie tot het registreren van de aanduiding zijn er geen verschillen te constateren tussen verkiezingen voor de Eerste Kamer ten opzichte van de Tweede Kamer die impact hebben op de in dit hoofdstuk behandelde ICT-mogelijkheden. Het grote verschil is dat de aanduidingen die zijn geregistreerd voor de Tweede Kamer verkiezingen ook medebepalend zijn of een registratie van een aanduiding voor enkel de Eerste Kamer wordt toegestaan. En zoals eerder gesteld zien wij geen ICT-mogelijkheden voor deze inhoudelijke beoordeling.

Inzake het inleveren van de kandidatenlijsten, is er een belangrijk organisatorisch verschil. Bij Tweede Kamer verkiezingen kan gebruik worden gemaakt van centrale kandidaatstelling, bij eerste Kamer verkiezingen verloopt die kandidaatstelling per provincie.
Voor de voorgestelde ICT-mogelijkheden heeft dit verschil geen invloed. Wel geldt dat de impact van het kunnen inleveren van alle bescheiden langs elektronische weg voor de politieke groeperingen een verlichting van de administratieve lasten betekent.

4.9.2 Verkiezingen van de leden van het Europees Parlement

Deze verkiezing verloopt in hoofdzaak gelijk aan de verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer. Bijzonder onderscheid is dat ook niet-Nederlanders die onderdanen zijn van andere lidstaten van de Europese Unie zich verkiesbaar kunnen stellen in Nederland (art Y4 Kw). Het is in de praktijk vrijwel onmogelijk om een sluitende controle te realiseren of deze kandidaten zich niet ook in een andere lidstaat kandidaat hebben gesteld. Nu wordt volstaan met een verklaring van de

kandidaat zelf (art Y13 Kw). Deze controle is ook niet te verbeteren door deze te automatiseren, aangezien er geen generieke registers zijn van kandidaten, waartegen een dergelijke controle dan zou moeten plaatsvinden. De controle vindt nu primair achteraf plaats doordat de kandidaat niet twee zetels krijgt toegewezen.
Voor wat betreft het verzoek om een aanduiding te registreren is de werkwijze van bij Tweede Kamer verkiezingen overgenomen: ook inhoudelijk wordt beoordeeld of de aanduiding niet geheel of in hoofdzaak overeenstemt met de reeds geregistreerde aanduiding van een andere politieke groepering. Er is geen controle op aanduidingen zoals die in andere lidstaten worden gebruikt.

De in het begin van dit hoofdstuk genoemde ICT mogelijkheden zijn identiek voor verkiezingen van de leden van het Europees Parlement; er zijn geen wezenlijke verschillen gelet op de aard van de verkiezing.

4.10 Toepasbaarheid e-mail en internetdienst

In voorgaande paragrafen zijn de ICT-mogelijkheden verkend, met als basisconcepten: e-mail en Internetdienst. Deze paragraaf bevat ons samenvattend oordeel over de inzetbaarheid van deze concepten

Ten aanzien van de inzetbaarheid van e-mail concluderen wij dat dit voor zowel voor het verzoek tot registratie van de aanduiding als het inleveren van de kandidatenlijst, een werkbaar alternatief is naast het persoonlijk en schriftelijk aanleveren, mits de risico's inzake authenticiteit en juistheid van het bericht afdoende wordt afgedekt. De te nemen maatregelen hangen samen met de gewenste mate van betrouwbaarheid. Deze wordt mede bepaald door de achtergrond van de huidige vormvereisten in de Kieswet.
De juistheid van het bericht bij het versturen van de kandidatenlijst eenvoudig worden geborgd door gebruik te maken van de output uit OSV, en zowel het pdf-bestand als het xml-bestand te laten versturen (vanzelfsprekend vergezeld van alle bijhorende bescheiden).

Naar onze mening is er een voldoende wettelijk kader gecreëerd (via de Awb) om deze mogelijk te faciliteren zonder noodzakelijke aanpassing van wet- en regelgeving, zolang het e-mail verkeer naast de al bestaande mogelijkheden wordt geplaatst.

Ten aanzien van de inzetbaarheid van een internetdienst, zoals de genoemde uitgebreide versie van MijnOSV, geldt dat de vormvereisten uit de huidige Kieswet elektronische communicatie nu niet toestaat. De wet- en regelgeving moet op dit punt worden aangepast. Als dat is geregeld zijn er geen technische bezwaren om met een hoog betrouwbaarheidsniveau te communiceren. Dat vereist wel de aanschaf van een gekwalificeerde elektronische handtekening of een authenticatiemiddel met een midden tot hoog betrouwbaarheidsniveau. Voor politieke groeperingen die regelmatig meedoen aan verkiezingen mag dat geen bezwaar zijn, voor kiezers of kandidaten die eenmalig een ondersteunings- of instemmingsverkaring afgeven ligt dat wellicht anders.

Daarnaast heeft het gevolgen voor de het huidige evenwicht van de waarborgen die voor het passief kiesrecht gelden. Met name dient aandacht besteed te worden aan effect van het langs

elektronische weg kunnen ondertekenen van ondersteuningsverklaringen op het drempeleffect dat het in de huidige praktijk geniet.

5 Advies

Op basis van de uit geïnventariseerde knelpunten / verbetermogelijkheden en de geanalyseerde mogelijkheden om ICT in te zetten in het passief kiesrecht wordt het volgende geadviseerd:

5.1.1 Hanteer OSV als uitgangspunt voor verdere inzet van ICT

De OSV is bij de laatste verkiezingen door vrijwel alle betrokken partijen gebruikt. Zowel bestaande als nieuwe politieke groeperingen hebben programma's 0 en 1 van OSV gebruikt om kandidatenlijsten in te leveren. Er zijn aandachtspunten rondom de gebruikersvriendelijkheid, maar OSV vormt naar onze mening in functioneel opzicht als een goede basis.

5.1.2 Verbeter de kwaliteit van controles door inzet van landelijke registers

In het huidige proces zijn veel controlemomenten voorzien die invulling geven aan de waarborgen kiesgerechtigdheid, integriteit, toegankelijkheid, uniciteit en onafhankelijkheid. Veel van deze controles worden handmatig uitgevoerd. Voor een aantal van deze controles kan dit worden verbeterd door gebruik te maken van unieke gegevens uit reeds bestaande landelijke registers, zoals het burgerservicenummer uit de GBA. Hierbij moet gedacht worden aan de controles op de kiesgerechtigdheid, dubbele kandidaatstelling en op de juiste naamstelling van de kandidaten.
Ook kan de kwaliteit van de controles worden verbeterd door nieuwe registers aan te leggen, bijvoorbeeld één landelijk register van aanduidingen voor alle verkiezingen.
Ook wordt geadviseerd om de controle op een betalingsbewijs te laten vervallen, maar in ruil daarvoor het centraal stembureau en hoofdstembureau zelf te laten vaststellen of een girale betaling heeft plaatsgevonden.

5.1.3 Korte termijn: faciliteer elektronische communicatie via e-mail

In de huidige praktijk wordt informatie dubbel aangeleverd; zowel in elektronisch formaat als op papier, omdat de Kieswet elektronische aanlevering niet toestaat. Veel van de informatie is inmiddels in elektronisch formaat te verkrijgen of te brengen (door scannen of anderszins).

Geadviseerd wordt om digitale aanlevering van verzoeken tot aanduiding en inlevering van kandidatenlijsten toe te staan. De daarvoor benodigde middelen zijn beschikbaar. Juist het breed geaccepteerde gebruik van OSV maakt het mogelijk dat communicatie via e-mail betrouwbaar kan worden gemaakt. Dan dient er wel een aanvullende maatregel te worden getroffen om de identiteit van de verzender te borgen. Dit kan op verschillende wijzen: bijvoorbeeld door af te spreken dat na ontvangst van een e-mail even via de telefoon wordt geverifieerd of het klopt dat verzender de e-mailheeft verstuurd.

5.1.4 Lange termijn: ontwikkel OSV door tot een online dienst met aanvullende functionaliteiten

Voorgesteld wordt om OSV door te ontwikkelen tot een online dienst die via het internet toegankelijk is voor alle betrokkenen. Hierbij wordt geadviseerd om te starten met de ontwikkeling van de in dit rapport genoemde basisversie van MijnOSV, en die daarna uit te bouwen tot de highline versie van MijnOSV.

De voordelen van een online dienst versus de huidige situatie is dat er allereerst geen distributie en installatie van software hoeft plaats te vinden. Ten tweede vervalt de noodzaak om informatie separaat op papier of langs andere weg te versturen. Ten derde maakt een dergelijke dienst allerlei automatische controles mogelijk.

Bovenstaande is beredeneerd vanuit de knelpunten van de huidige praktijk en de mogelijkheden die ICT biedt. Tegelijkertijd dient ook in acht te worden genomen dat de introductie van ICT afbreuk kan doen aan een aantal waarborgen en daarom aanvullende maatregelen vergt. Zo kan de gepercipieerde transparantie van het proces bij het gebruik van één online dienst afnemen. Het geautomatiseerd laten afhandelen van controles verhoogt wellicht de kwaliteit van de besluitvorming en voorkomt dat kandidaten onterecht worden toegelaten of afgewezen, maar het vermindert tegelijkertijd ook de controleerbaarheid tenzij aanvullende maatregelen worden genomen die het handelen van de online dienst en diens beheerders inzichtelijk en controleerbaar maakt. Ook zal expliciet stil gestaan moeten worden bij de beveiliging van een dergelijke dienst.

5.1.5 Overweeg een landelijke facilitaire organisatie

Een van de geconstateerde knelpunten is maar ten dele met ICT middelen op te lossen en dat heeft betrekking op de onbekendheid van zowel politieke groeperingen, kiezers als sommige gemeenteambtenaren met het complexe proces. De onbekendheid maakt dat er regelmatig procedurele of vormfouten worden gemaakt, welke leiden tot afwijzing van registratieverzoeken of afwijzing van kandidatenlijsten. Het gebruik van een online dienst waarin gebruikers door alle stappen in het proces wordt geleidt kan hiervoor gedeeltelijk een oplossing bieden. In overweging wordt gegeven om een landelijke facilitaire organisatie in te richten, die de landelijke verkiezingsvoorzieningen beheert, een landelijke helpdesk heeft en die zowel landelijke als lokale stembureaus ondersteunt. Daarnaast kan zo'n landelijke facilitaire organisatie ook ondersteuning bieden aan nieuwe politieke groeperingen (en bestaande).

A Bijlagen

A.1 Gehanteerde bronnen

De onderstaande documenten, rapporten en onderzoeken hebben bijgedragen aan de totstandkoming van dit rapport. Tevens is een tabel opgenomen met de belangrijkste gesprekken en bijeenkomsten.

Omschrijving	Datum
Offerteaanvraag inzake Moderniseringsmogelijkheden Kieswet	20 augustus 2010
Beknopt projectvoorstel VKA/HEC	6 september 2010
Kieswet, Lexplicatie De complete wetgeving toegelicht	1 maart 2010
Internationale electorale standaarden en het Nederlandse verkiezingsproces – uitgave Kiesraad 2010	2010

Tabel 1 Bronnen

Omschrijving	Datum
E. Beneder – hoofd bureau Verkiezingen gemeente 's-Gravenhage	30 september 2010
R. Hoorweg, P. Young, K. van Barneveld, J. Haring - secretariaat Kiesraad	4 oktober 2010
S. Bol en S. de Wijs - Heel NL partijbestuur	7 oktober 2010
M. Gonzalez, M. Liedorp, D. van Driel – ministerie van BZK	13 oktober 2010
R. Fleurke – CDA partijbureau	13 oktober 2010
J. Verburg - Logica	21 oktober 2010
G. Brunsveld en M. te Hennepe - D66 partijbureau	22 oktober 2010
J. Smit – gemeente Groningen	25 oktober 2010
P. Mooren – Nederlandse Vereniging van Burgerzaken	25 oktober 2010

Tabel 2 Gesprekken