



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties (BZK)  
Mw. mr. drs. H.G.J. Bruins Slot  
Postbus 20011  
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

**Datum**  
13 april 2022  
**Kenmerk**  
TRE/U202200286  
**Telefoon**  
070 373 8393  
**Bijlage(n)**  
1

**Onderwerp**

Aanbieding Uitvoeringstoets Wetsvoorstel programmatuur  
verkiezingsuitslagen

Geachte mevrouw Bruins Slot,

Hierbij bieden wij u de Uitvoeringstoets Wetsvoorstel programmatuur verkiezingsuitslagen aan. De uitvoeringstoets is mede met uw steun opgesteld door VNG Realisatie.

Het rapport bespreekt de uitvoeringsconsequenties van het wetsvoorstel en geeft handvatten en aanbevelingen voor de nadere uitwerking en operationalisering van het wetsvoorstel. Wij vestigen graag in het bijzonder uw aandacht op de volgende punten.

**Transparantie, veiligheid en uitvoerbaarheid**

De getrapte opbouw van het wetsvoorstel brengt met zich dat in dit stadium geen totaalbeeld van de uitvoeringsconsequenties kan worden gegeven en de impact definitief bepaald. Gemeenten geven aan dat de impact in potentie groot kan zijn. Het wetsvoorstel vraagt naar verwachting ook meer structurele inzet van gemeenten. Dit drukt op de gemeentelijke organisatie.

Het is daarom in de eerste plaats van belang dat, met het oog op de uitvoerbaarheid, de noodzakelijke nadere uitwerking en operationalisering van het wetsvoorstel zorgvuldig en in samenspraak met gemeenten gebeurt. Maatstaf bij de uitwerking is om de publieke waarden van het verkiezingsproces (waaronder transparantie en veiligheid) in samenhang te bezien met en zorgvuldig af te wegen tegen de uitvoerbaarheid voor gemeenten. Als uitvoerbaarheid teveel onder druk komt te staan, heeft dat ook zijn weerslag op een zorgvuldig, transparant en veilig verloop van de uitslagvaststelling. Het wetsvoorstel zou daarmee niet aan het doel beantwoorden.

In de tweede plaats is het nodig om, nadat die nadere uitwerking heeft plaatsgevonden, na te gaan in hoeverre de uitgewerkte onderdelen uitvoerbaar zijn. Dit kan in de vorm van praktijkproeven, pilots of een analyse op specifieke onderdelen. Op basis daarvan kunnen definitieve conclusies worden getrokken over de uitvoeringsconsequenties van de inzet van de centrale programmatuur en de impact op gemeenten, zoals de netto-uitvoeringslasten.

**Vereniging van Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435 | 2500 GK Den Haag  
070 - 373 83 93 | info@vng.nl

Het is daarbij - in de derde plaats - van belang deze conclusies te kunnen trekken voordat het wetstraject is afgerond, zodat het wetsvoorstel daarop zo nodig kan worden aangepast.

Wij vragen u daarom de gemeenten te blijven betrekken bij de uitwerking van het wetsvoorstel. Ook vragen wij u te faciliteren dat ook de nadere uitwerking en operationalisering op uitvoerbaarheid kan worden getoetst en dat dit voor de afronding van het wetstraject gebeurt. Over de resultaten, waaronder de financiële impact voor gemeenten, gaan wij graag in overleg met u.

### **Tijdige beschikbaarheid**

Een ander belangrijk aandachtspunt met het oog op implementatie en uitvoering is dat lagere regelgeving, voorschriften en protocollen van de Kiesraad, en ook de programmatuur zelf tijdig beschikbaar zijn voor gemeenten. Voor gemeenten bestaat er voornamelijk een grote afhankelijkheid van de voortgang waarmee en de wijze waarop de Kiesraad haar bevoegdheden uit het wetsvoorstel verder normeert en procedures uitwerkt. De uitvoeringstoets laat zien dat gemeenten, zeker voor de eerste verkiezing waarbij de nieuwe regels gelden, in een vroeg stadium een integraal beeld moeten hebben van alle relevante aspecten rondom de inzet van de programmatuur. Aan de hand hiervan kunnen ze immers pas hun implementatievoorbereiding starten.

Deze bevinding uit de uitvoeringstoets sluit aan op de Verkiezingsagenda 2030 waarin staat dat als een maatregel wijzigingen in ICT-systemen vereist, daarvoor een minimale invoeringstermijn van zes maanden nodig is. Dat wil zeggen dat uiterlijk zes maanden vóór de verkiezing waarbij de maatregel geldt, helder is wat nieuwe wet- en regelgeving van de uitvoering vraagt.

Wij vragen u daarom samen met de gemeenten nader te bepalen met welke termijnen concreet minimaal rekening moet worden gehouden om de programmatuur te kunnen inzetten en de daarbij geldende regels, voorschriften en procedures zorgvuldig te kunnen uitvoeren en implementeren.

### **Publiek bij invoeren programmatuur**

Een onderdeel waarbij onevenwichtigheid dreigt te ontstaan in de balans tussen transparantie en controleerbaarheid enerzijds en uitvoerbaarheid anderzijds, is de bepaling om publiek toe te laten bij de invoer in de programmatuur. Het voorschrift dat het gemeentelijk stembureau de processen-verbaal tijdens de openbare zitting in de optelprogrammatuur moet invoeren is nieuw ten opzichte van de huidige Kieswet. Dit heeft grote gevolgen voor de uitvoering, zowel voor het proces zelf als voor de organisatie van de fysieke ruimte. Gemeenten geven in de uitvoeringstoets aan dat publiek bij het invoeren in principe niet wenselijk is en bij de uitvoering mogelijk tot problemen kan leiden. Het invoeren is secuur werk en vergt grote concentratie. Het is belangrijk dat dit proces goed wordt aangestuurd in een veilige en rustige omgeving. Bovendien is deze procedure voor transparantie en controleerbaarheid niet nodig: de processen-verbaal en invoerlijsten uit de programmatuur worden meteen na vaststelling van de uitslag gepubliceerd. Het is dus bij twijfel door eenieder achteraf makkelijk na te gaan dat beiden precies overeenkomen.

Wij vragen u daarom in eerste instantie om deze bepaling te heroverwegen in die zin dat de invoer in de optelprogrammatuur niet in de openbaarheid plaatsvindt. Indien deze verplichting evenwel in stand blijft, verzoeken wij u samen met de gemeenten te bepalen hoe hieraan zodanig invulling kan worden gegeven dat een evenwichtige balans ontstaat tussen transparantie, controleerbaarheid én uitvoerbaarheid.

### **Terugvalopties programmatuur**

Uitgangspunt is dat gemeenten centraal gehoste programmatuur gaan gebruiken voor de invoer van processen-verbaal. Het kan echter nodig zijn tijdens een verkiezing uit te wijken naar alternatieven. Als terugvalopties komen decentrale programmatuur en, in het uiterste geval, het handmatig invoeren in aanmerking. Er is nog geen nadere invulling gegeven aan de betekenis van deze alternatieven voor de uitvoering door gemeenten en wat de consequenties hiervan zijn voor het nog in acht kunnen nemen van de wettelijke termijnen van uitslagvaststelling. Het is voor gemeenten wel van belang dat die duidelijkheid er tijdig komt.

We vragen u daarom de scenario's voor de inzet van terugvalopties op voorhand met gemeenten af te stemmen in het licht van uitvoerbaarheid en op voorhand besluiten te nemen over de (financiële en uitvoerings-) consequenties daarvan en daarover met ons in overleg te treden.

Wij vertrouwen erop dat u bereid bent aan de genoemde punten en de overige bevindingen en aanbevelingen in de uitvoeringstoets opvolging te geven. Rest ons u te danken voor uw steun bij de opstelling van de uitvoeringstoets.

Met vriendelijke groet,  
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized initial 'L' followed by a long horizontal line.

L.K. Geluk  
Algemeen directeur

# Uitvoeringstoets (concept) wetsvoorstel Wet programmatuur verkiezingsuitslagen



Auteurs Nico Staius Muller en Felicia Flamm  
© VNG Realisatie, Den Haag, februari 2022

# Management samenvatting

## Aanleiding en context

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) gevraagd om een uitvoeringstoets te doen op het conceptwetsvoorstel *Wet programmatuur verkiezingsuitslagen* (consultatieversie). VNG Realisatie heeft deze opdracht namens VNG uitgevoerd.

Al decennialang wordt in Nederland bij de verkiezingen gebruik gemaakt van programmatuur om de uitslag van de verkiezingen te berekenen en inmiddels vormt deze een onmisbaar onderdeel om de uitslag betrouwbaar en efficiënt vast te stellen. Hierbij wordt tot op heden gebruik gemaakt van lokaal geïnstalleerde programmatuur die bij elke verkiezingen beschikbaar wordt gesteld (op cd-rom).

Aanleiding voor het vernieuwen van de programmatuur is dat de huidige programmatuur niet meer aan de moderne beveiligingseisen voldoet. Dit kwam onder anderen naar voren in een onderzoek door FOX-IT naar de beveiliging van de vorige versie van de programmatuur (OSV oud) na de Tweede Kamerverkiezingen in 2017. Met de overgang naar OSV2020 zijn kwetsbaarheden verholpen. Nu wordt overgestapt op een centraal systeem dat beter voldoet aan de moderne (beveiligings)eisen en ook centraal beheerd en gemonitord wordt.

Het concept-wetsvoorstel *Wet programmatuur verkiezingsuitslagen* regelt het gebruik van (nieuwe) centrale programmatuur voor het berekenen en vaststellen van de verkiezingsuitslagen bij alle verkiezingen. In het concept-wetsvoorstel worden de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Kiesraad geregeld als beheerder van de programmatuur. Daarnaast worden het verplicht gebruik, de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de gebruikers (op organisatieniveau: de gemeenten) van de programmatuur geregeld.

Doel van de regelgeving is het waarborgen van veilig en betrouwbaar gebruik van de programmatuur tijdens de verkiezingen en het duidelijk maken van wie welke verantwoordelijkheid en verplichting hierin heeft.

Het normatieve kader van het concept-wetsvoorstel kent een getrapte opbouw. Dit leidt ertoe dat in het concept-wetsvoorstel slechts enkele tot de gemeente strekkende normen concreet genoeg zijn beschreven om hiervan de uitvoeringsconsequenties in beeld te brengen. Voor de andere, nog uit te werken normen, schept het concept-wetsvoorstel de grondslag en kaders om dit in lagere regels uit te werken en creëert het bevoegdheden voor de Kiesraad om binnen kaders bepaalde normen zelf op te stellen (zoals de aansluit- en gebruiksvoorschriften). Veel zaken dienen daarmee nog verder uitgewerkt te worden, waardoor het nu nog niet mogelijk is om de impact hiervan te bepalen.

## Grootste verschillen met de huidige situatie

In algemene zin blijft als gevolg van het concept-wetsvoorstel het verkiezingsproces op hoofdlijnen ongewijzigd. De voornaamste verandering in de werkwijze van gemeente op basis van het concept-wetsvoorstel is dat gemeente niet langer gebruik maken van decentraal geïnstalleerde programmatuur voor het optellen van de verkiezingsuitslagen, maar van centraal gehoste programmatuur welke gemeenten via het diginetwerk benaderen. Dit heeft consequenties voor de

afhankelijkheid van en de samenwerking met de Kiesraad die nog nader ingevuld moeten worden. Daarnaast heeft het ook met name gevolgen voor gemeenten die bij het invoeren in de programmatuur van externe locaties (buiten het gemeentehuis) gebruik maken en voor de inzet van externe medewerkers (niet gemeenteambtenaren).

Een andere grote ingrijpende verandering is dat er volgens het concept-wetsvoorstel publiek bij de invoer toegelaten dient te worden (invoeren in openbaarheid), waar dat tot nu toe expliciet niet het geval was. Gemeenten geven aan dat dit vanuit transparantie niet veel toevoegt maar wel hele grote gevolgen heeft voor de uitvoering, zowel op het proces zelf (afleiding bij invoering) als organisatie van de fysieke ruimte (bijvoorbeeld m.b.t. locatiekeuze, regelen beveiliging, opstellen eventuele richtlijnen en beleid).

Tenslotte worden er enkele processtappen toegevoegd zoals het vooraf afgeven van een verklaring dat de gemeente aan de aansluitvoorschriften voldoet en het verplichte controleprotocol dat na afloop moet worden uitgevoerd.

Deze veranderingen werken door in de gemeentelijke organisatie en de voorbereidingen die gemeenten hiertoe dienen te treffen. Zowel voorafgaand als tijdens de verkiezingen.

### Impact

Tussen de geïnterviewde gemeenten bestaan verschillen in de manier waarop zij sommige onderdelen invullen. Deze verschillen hangen onder andere samen met de grootte van de gemeente en het wel of niet centraal tellen van stemmen. Dit heeft gevolgen voor bijvoorbeeld de locatiekeuze (vanwege de beschikbaarheid van toegang tot het gemeentelijk netwerk), het moeten kunnen toelaten van publiek en de inzet van invoerders die waarschijnlijk (tijdelijk) een persoonsgebonden, gemeentelijk account moeten krijgen. Het concept-wetsvoorstel heeft impact op de hiermee samenhangende onderdelen van de bedrijfsvoering, zoals huisvesting, personeel, processen en ICT. Daarnaast worden er in detail nog veel zaken uitgewerkt. Gemeenten geven aan dat de impact van de zaken die nog uitgewerkt dienen te worden, in potentie groot kan zijn.

### Verdere uitwerking

In algemene zin bestaat er voor gemeenten een grote afhankelijkheid van de voortgang waarmee en de wijze waarop zaken worden uitgewerkt door de Kiesraad. Vanuit uitvoeringsperspectief is het van belang dat de uitwerkingen tijdig beschikbaar komen en dat bij de uitwerking de uitvoerbaarheid hiervan is meegenomen, (beproefd in pilots en praktijkproeven). Er dient voldoende ruimte in het proces te zijn om bevindingen daadwerkelijk tot aanpassingen in voorwaarden of protocollen te laten leiden. Daar komt bij dat het voor gemeenten noodzakelijk is om in een vroeg stadium het 'hele plaatje' (aansluit- en gebruiksvoorschriften en uitwerking van de protocollen en andere randzaken, zoals communicatie met de Kiesraad) beschikbaar te hebben, omdat ze aan de hand hiervan hun implementatievoorbereiding kunnen starten. Als dit niet tijdig gereed is, is het voor gemeenten niet meer (goed) uitvoerbaar. Risico hierbij is dat als gemeenten op basis van een onvolledig plaatje alvast gaan nadenken over implementatie, er belangrijke zaken over het hoofd worden gezien.

# Inhoud

Management samenvatting .....	2
1. Inleiding .....	5
1.1. Aanleiding .....	5
1.2. Vraagstelling .....	5
1.3. Scope.....	6
1.4. Aanpak & methodologie .....	8
1.5. Leeswijzer.....	9
2. Huidige en toekomstige situatie .....	10
2.1. Beknopte beschrijving van het concept-wetsvoorstel .....	10
2.2. Beschrijving van de context waarin de programmatuur wordt ingezet .....	13
2.3. Hoe wordt de optelprogrammatuur in de huidige situatie (IST) toegepast?.....	15
2.4. Hoe wordt de optelprogrammatuur in de toekomstige situatie (SOLL) toegepast en wat verandert er nog meer? .....	18
2.5. Van <i>nu</i> naar <i>straks</i> : wat verandert er op hoofdlijnen.....	22
3. Consequenties voor de werkwijze bij gemeenten .....	24
3.1. Algemeen .....	24
3.2. Implementatie van de programmatuur.....	25
3.3. Gebruik van de programmatuur.....	29
3.4. Verantwoording en controle achteraf.....	32
3.5. Financiële consequentie.....	34
4. Conclusies en aanbevelingen .....	36
4.1. Conclusies .....	36
4.2. Tijdige beschikbaarheid.....	41
4.3. Aanbevelingen .....	43
Bijlage A: Gesprekspartners .....	45



# 1. Inleiding

In deze rapportage doen we verslag van het onderzoek naar de uitvoeringsconsequenties van het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet ten behoeve van de ingebruikname van de nieuwe programmatuur voor het vaststellen van de verkiezingsuitslagen (uitvoeringstoets conceptwetsvoorstel Wet programmatuur verkiezingsuitslagen).

## 1.1. Aanleiding

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) gevraagd om een uitvoeringstoets te doen op het conceptwetsvoorstel *Wet programmatuur verkiezingsuitslagen* (consultatieversie)<sup>1</sup>. VNG Realisatie heeft deze opdracht namens VNG uitgevoerd.

Het conceptwetsvoorstel wijzigt de Kieswet en stelt kaders, verantwoordelijkheden en vereisten voor het gebruik van de programmatuur die ingezet wordt voor het berekenen en vaststellen van de verkiezingsuitslag op het gemeentelijke niveau en door het centraal stembureau. De Kieswet gaat in de huidige situatie uit van een handmatige vaststelling van de uitslag *op papier*, de inzet van programmatuur is hieraan ondersteunend.

Al geruime tijd wordt in Nederland gebruik gemaakt van programmatuur om het vaststellen van de uitslag te ondersteunen (huidige versie OSV 2020). Het gebruik hiervan heeft voordelen, onder andere op het gebied van effectiviteit, efficiëntie en foutreductie. Daar tegenover staat echter dat de inzet van programmatuur risico's met zich brengt, onder andere op verstoringen en inbreuken en aantasting van de beveiliging. Gezien de in potentie grote impact van dergelijke inbreuken en verstoringen op het democratisch proces, acht de wetgever het essentieel dat de verantwoordelijkheden, kaders en vereisten omtrent de programmatuur gedegen en eenduidig zijn geregeld. In het nu voorliggende concept-wetsvoorstel wordt dit nader geregeld. Ook wordt hiermee de overstap naar het gebruik een nieuwere versie van de programmatuur gefaciliteerd. Omdat deze beoogde wijzigingen naar verwachting consequenties hebben voor de uitvoering is een analyse gedaan om de uitvoeringsconsequenties hiervan in kaart te brengen.

## 1.2. Vraagstelling

Deze analyse (uitvoeringstoets) geeft inzicht in de uitvoeringsconsequenties van het conceptwetsvoorstel en het gebruik van de nieuwe programmatuur op de gemeentelijke organisatie en in de randvoorwaarden en afhankelijkheden die daarbij van belang zijn. Tevens geeft het onderzoek aanbevelingen voor een implementatie van (onderdelen van) de conceptwetgeving bij gemeenten.

De onderzoeksvragen voor deze analyse zijn:

---

<sup>1</sup> <https://www.internetconsultatie.nl/programmatuurverkiezingsuitslagen>

- Wat zijn de verwachte effecten van het concept-wetsvoorstel voor gemeenten?
- Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente als gevolg van het concept-wetsvoorstel *Wet programmatuur verkiezingsuitslagen*?
- Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijke organisatie?<sup>4</sup>
- Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?
- Welke kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan deze wetswijziging verbonden?
- Hoe kunnen de veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

In het laatste hoofdstuk worden deze onderzoeksvragen individueel beantwoord.

### 1.3. Scope

Deze uitvoeringstoets heeft betrekking op het voorstel voor de *Wet programmatuur verkiezingsuitslagen*, die een wijziging van de Kieswet voorstelt ten behoeve van regels voor het gebruik van de nieuwe programmatuur. Naast dit (concept)wetsvoorstel is er nog een wetsvoorstel aanhangig dat een wijziging van de Kieswet voorstelt. Het betreft het wetsvoorstel *Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen* (ingediend op 10 juni 2020 en aangepast met een nota van wijzigingen op 22 november 2021). In principe heeft deze analyse alleen betrekking op het eerstgenoemde concept-wetsvoorstel, echter constateren we op punten een samenloop: er is een aantal wijzigingen uit de *Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen* die gevolgen heeft voor het gebruik van de programmatuur. Daarmee komt dit wetsvoorstel op specifieke punten indirect binnen de scope van dit onderzoek. Indien dit aan de orde is, wordt hier in de tekst op ingegaan.

Voor dit onderzoek hebben we in eerste instantie gebruik gemaakt van de consultatieversie van het concept-wetsvoorstel *Wet programmatuur verkiezingsuitslagen* die op 7 juni 2021 is gepubliceerd. Tijdens het onderzoek ontvingen we op 17 november 2021 onder embargo een nieuwe versie met aanpassingen naar aanleiding van de consultatie. Omdat we een stuk onder embargo niet expliciet kunnen gebruiken om naar te verwijzen, blijven we verwijzen naar de oorspronkelijke versie. Wel hebben we toevoegingen gedaan indien uit de gesprekken met BZK bleek dat op onderdelen al wijzigingen waren voorgesteld.

De uitvoeringstoets beperkt zich tot het inzichtelijk maken van de uitvoeringsconsequenties voor gemeenten en wat nodig is voor een goede invoering bij gemeenten. Het onderzoek richt zich vanwege de begrenzing van het conceptwetsvoorstel zich niet tot het gehele verkiezingsproces, maar alleen op het deel waarbij de programmatuur gebruikt wordt en de voorbereidingen daarvoor. De impact van het (concept)wetsvoorstel op de organisatie van de Kiesraad is buiten scope van deze uitvoeringstoets. In het onderzoek heeft wel afstemming en uitwisseling van informatie plaatsgevonden met de Kiesraad.

Vanwege de gelaagde besluitvorming en daaraan verbonden gelaagde uitwerking van bepaalde onderwerpen, hebben we voor deze uitvoeringstoets een aantal onderwerpen buiten scope moeten plaatsen (op detailniveau):

- AMvB tot wijziging van Kiesbesluit: de concepttekst van de AMvB is formeel nog niet beschikbaar. Wel zijn in gesprekken met BZK en de Kiesraad op enkele onderdelen al voornemens voor nadere uitwerking in de AMvB gedeeld. Waar relevant en voor zover mogelijk, is deze informatie meegenomen in de rapportage. Het ligt voor de hand dat in de consultatieronde (consultatie in het eerste kwartaal van 2022.) nog een reactie wordt gegeven vanuit VNG.
- Samenwerkingsprotocol: hoe te handelen bij incidenten; Vanuit de Kiesraad is aangegeven dit in werkgroepverband (met gemeenten) nader te gaan invullen.
- Gebruiks- en aansluitvoorschriften voor gebruikers van programmatuur; Vanuit de Kiesraad is aangegeven dit in werkgroepverband (met gemeenten) nader te gaan invullen.
- Verklaring van gemeenten dat ze aan de aansluitvoorschriften voldoen; Vanuit de Kiesraad is aangegeven dit in werkgroepverband (met gemeenten) nader te gaan invullen.
- Protocol voor het controleproces op het correct optellen van de programmatuur; In het onderzoek is uitgegaan van de huidige invulling van het controleproces. Indien dit in de toekomstige situatie zal afwijken, ligt het voor de hand dat de Kiesraad dit afstemt met de bovengenoemde werkgroep.
- Uitwerking van wanneer gebruik programmatuur onderbreken en hervatten, en alternatieven bij onderbreken: Ook dit onderdeel wordt door de Kiesraad nog verder uitgewerkt. Wij gaan ervan uit dat de eerdergenoemde werkgroep hier een rol in zal spelen.
- Scope techniek: In deze analyse zijn we voor wat betreft de veranderingen in techniek uitgegaan van de conceptuele verandering in de aard van de programmatuur. Dit wil zeggen van een lokale in een afgesloten netwerk functionerende programmatuur naar een centraal gehoste programmatuur die via Diginetwerk ontsloten wordt. De diepgang in dit onderzoek op dit punt is daarmee begrensd tot de verschillen die voortvloeien uit deze conceptuele verandering.
- Scope programmatuur: Het concept-wetsvoorstel Wet programmatuur verkiezingsuitslagen, ziet alleen op de functionaliteit die is gericht op het optellen en vaststellen van de uitslagen (vergelijkbaar met OSV2020-U). De functionaliteiten vergelijkbaar met OVS2020-KS en PP (de programmatuur die ingezet wordt bij de kandidaatstelling) vallen daarmee buiten de scope van deze analyse.

Het bovenstaande in ogenschouw nemende komen we tot de conclusie dat er nog veel uitgewerkt moet worden en de uitvoeringsconsequenties op detailniveau nu niet in zijn geheel bepaald kunnen worden. Vanzelfsprekend worden observaties op deze punten waar opportuun wel als aandachtspunten in deze rapportage meegegeven.

## 1.4. Aanpak & methodologie

**Bij een impactanalyse wordt in kaart gebracht op welke wijze de gemeenten de relevante taken op dit moment uitvoeren (bepalen IST-situatie). Daarna wordt gekeken welke eisen de nieuwe voorziening of nieuwe wet stelt (SOLL-situatie). Door de was-wort analyse en het inzichtelijk maken van wijzigingen voor de gemeenten (en omgevingsdiensten) kunnen we uitvoeringsconsequenties (impact) die de wijziging met zich brengt in kaart brengen en duiden. Gekeken wordt naar wijzigingen met betrekking tot regelgeving (beleid), bedrijfsvoering, informatievoorziening en ICT. Op basis van deze “was-wort analyse” wordt vervolgens gekeken wat de nieuwe voorziening of wet betekent voor de gemeenten op verschillende gebieden: processen, administratie, personeel, ICT, Informatievoorziening, communicatie, etc. Deze beschrijving en analyse zijn zo feitelijk mogelijk. Analyse vindt plaats door middel van deskresearch en diepte-interviews met gemeenten en andere stakeholders. Bevindingen uit de interviews worden gevalideerd in een klankbordgroep bestaande uit de geïnterviewde gemeenten. Het gehele analyseproces wordt begeleid door een begeleidingscommissie.**

Het onderzoek bestond uit vijf fasen:

- de inventarisatiefase;
- de verkennende fase;
- oplevering van tussentijdse bevindingen;
- de (verdiepende) analysefase;
- opleveren van verdiepende bevindingen (deze rapportage).

Tijdens de inventarisatiefase is de onderzoeksaanpak verder uitgewerkt en is de selectie van de te interviewen gemeenten gemaakt. Bij de selectie van de gemeenten is rekening gehouden met gemeentegrootte en regio. Tevens hebben wij in de inventarisatiefase deskresearch uitgevoerd. Op basis daarvan is een lijst met gespreksonderwerpen gemaakt voor de te houden interviews. In deze inventarisatie heeft ook afstemming met de NVVB over dit onderzoek plaatsgevonden.

In de verkennende fase zijn -ten behoeve van de wens van opdrachtgever om snel met een quickscan te komen van eerste bevindingen- gesprekken gevoerd met 3 gemeenten en heeft deskresearch plaatsgevonden. Deze tussentijdse bevindingen zijn vervolgens verwerkt in een quickscan (notitie) ten behoeve van het proces van consultatie.

In de (verdiepende) analysefase zijn interviews gehouden met 8 gemeenten. In het merendeel van de gemeenten is gesproken met projectleiders Verkiezingen en direct betrokkenen bij het verkiezingenproject (vanuit ICT of organisatie). De bevindingen van de uitvoeringstoets zijn voorgelegd aan de geïnterviewde gemeenten in de vorm van een klankbordbijeenkomst, waarvoor alle geïnterviewde gemeenten zijn uitgenodigd. Ook zijn de bevindingen op hoofdlijnen gedeeld met de NVVB (korte toelichting in de commissiebijeenkomst). Het proces is begeleid door een begeleidingscommissie waaraan VNG, BZK en Kiesraad deelnemen. De resultaten van de uitvoeringstoets (met daarin integraal verwerkt de quickscan met eerste bevindingen) zijn tot slot

in de voorliggende rapportage opgenomen.

## 1.5. Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk beschrijft hoofdstuk 2 de huidige en toekomstige situatie met betrekking tot het verwerken van de uitslagen in relatie tot het gebruik van de programmatuur. Na het lezen van hoofdstuk 2 heeft de lezer scherp wat er door het conceptwetsvoorstel verandert voor gemeenten. Met deze kennis gaan we in hoofdstuk 3 meer in detail in op het proces en de praktijk bij gemeenten. Centraal in dit hoofdstuk 3 staat de verandering in werkwijze voor de gemeente als gevolg van de in hoofdstuk 2 genoemde wijzigingen. Tevens wordt in dit hoofdstuk specifiek gekeken naar de impact van deze wijzigingen in de werkwijze voor gemeenten. Wat betekenen deze wijzigingen voor de bedrijfsvoering van gemeenten?

We sluiten deze rapportage af in hoofdstuk 4 met conclusies en aanbevelingen. In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen (paragraaf 4.1), wordt nadruk gelegd op het tijdig beschikbaar stellen van zaken door de Kiesraad (paragraaf 4.2) en worden de aanbevelingen herhaald en gebundeld die we eerder integraal in de rapportage hebben opgenomen (4.3).

## 2. Huidige en toekomstige situatie

In dit hoofdstuk geven we een feitelijke beschrijving van de nieuwe situatie als gevolg van het conceptwetsvoorstel programmatuur verkiezingsuitslagen. Dit doen we op een getrapte wijze: eerst een beknopte beschrijving (aan de hand van de beantwoording van de zeven 'w-vragen') en vervolgens in detail een wat meer uitgebreidere beschrijving van elementen van het conceptwetsvoorstel die doorwerken in de werkwijze bij gemeenten. Dit hoofdstuk eindigt met een beknopte tussenconclusie over de verschillen tussen de toekomstige en de huidige situatie. Dit hoofdstuk is overwegend descriptief van aard. De uitvoeringsconsequenties van de wijzigingen voor gemeenten komen in hoofdstuk 3 (verandering werkwijze gemeenten) aan bod.

### 2.1. Beknopte beschrijving van het concept-wetsvoorstel

Hieronder geven we aan de hand van de 7 W's een beknopte beschrijving van het concept-wetsvoorstel.

#### *Wat*

Al decennialang wordt in Nederland bij de verkiezingen gebruik gemaakt van programmatuur om de uitslag van de verkiezingen te berekenen en inmiddels vormt deze een onmisbaar onderdeel om de uitslag betrouwbaar en efficiënt vast te stellen<sup>2</sup>. Hierbij wordt tot op heden gebruik gemaakt van lokaal geïnstalleerde programmatuur die bij elke verkiezingen beschikbaar wordt gesteld op cd-rom.

Het voorliggend concept-wetsvoorstel *Wet programmatuur verkiezingsuitslagen* regelt het gebruik van (nieuwe) centrale programmatuur voor het berekenen en vaststellen van de verkiezingsuitslagen bij alle verkiezingen. In het concept-wetsvoorstel worden de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Kiesraad geregeld als beheerder van de programmatuur. Daarnaast worden het verplicht gebruik, de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de gebruikers (op organisatieniveau: de gemeenten) van de programmatuur geregeld. Doel van de regelgeving is het waarborgen van veilig en betrouwbaar gebruik van de programmatuur tijdens de verkiezingen en het duidelijk maken van wie welke verantwoordelijkheid en verplichting hierin heeft. Het concept-wetsvoorstel ziet niet op het feitelijke stemmen en de telling van de stembiljetten op de stembureaus. Dit blijft handmatig plaatsvinden. De belangrijkste verandering voor gemeenten is dat ze straks gebruik moeten maken van de centrale programmatuur verbonden met het diginetwerk in plaats van decentrale programmatuur die afgesloten is van externe netwerken/ internet.

In het concept-wetsvoorstel is een aantal taken opgenomen voor de Kiesraad, die onder andere verantwoordelijk is voor het beschikbaar stellen en in stand houden, alsmede de betrouwbare werking en beveiliging van de programmatuur. Daarnaast ziet de Kiesraad toe op het gebruik van de programmatuur en heeft daarmee een controlerende taak richting gemeenten en gebruikers.

---

<sup>2</sup> Concept-MvT, paragraaf 1.1.

Ook is er een aantal taken voor de gebruikers van de programmatuur, waaronder het gemeenten, in de wet opgenomen. Zo moeten zij voldoen aan voorwaarden voor een veilige aansluiting op, en correct gebruik van de centrale programmatuur.

Parallel aan het opwerken van dit concept-wetsvoorstel richting een concreet wetsvoorstel vindt de aanbesteding voor de nieuwe programmatuur plaats. Kort gezegd worden hierbij dezelfde uitgangspunten gehanteerd qua functionaliteiten als de huidige programmatuur: OSV (2020).

### Wie

Het concept-wetsvoorstel benoemt rollen en taken voor verschillende partijen die betrokken zijn bij de uitvoering van de verkiezingen. Deze partijen zijn daarmee gedeeltelijk normadressaat (tot wie richten de regels zich?) van de regels uit het concept-wetsvoorstel.

Op de eerste plaats is de minister van BZK als stelselhouder eindverantwoordelijk voor het goede verloop van de verkiezingen, inclusief veilig gebruik van de programmatuur verkiezingsuitslagen.

Op de tweede plaats krijgt de Kiesraad een nadrukkelijker rol tijdens de verkiezingen en is verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen, het in stand houden, de betrouwbare werking en de beveiliging van de programmatuur verkiezingsuitslagen en de daarbij benodigde centrale voorziening.

Op de derde plaats heeft de wet gevolgen voor de gebruikers van de programmatuur: de gemeentelijk stembureaus, het nationaal briefstembureau, de hoofdstembureaus en de centrale stembureaus. Zij worden verplicht de programmatuur binnen de in de conceptregelgeving geschetste kaderstellende normen volgens nog uit te werken aansluit- en gebruiksvoorschriften te gebruiken en hier verantwoording over af te leggen. Burgermeesters en Wethouders (de gemeenten) en het Dagelijks Bestuur (Waterschappen) zijn verantwoordelijk voor het instellen van deze stembureaus.

In het concept-wetsvoorstel wordt onderscheid gemaakt tussen de gemeente (Burgemeester en wethouders), en het gemeentelijk stembureau: *'...Burgemeester en wethouders stellen bij elke verkiezing het gemeentelijk stembureau, het nationaal briefstembureau en het centraal stembureau, niet zijnde de Kiesraad, in staat om op een betrouwbare en veilige wijze de uitslagprogrammatuur te kunnen gebruiken. Daarbij dragen zij er zorg voor dat de decentrale voorzieningen en maatregelen aan de aansluitvoorschriften voldoen...'* (artikel Ea3). In ons onderzoek maken we geen expliciet onderscheid tussen het gemeentelijk stembureau, en de gemeenten die het gemeentelijk stembureau faciliteert. Waar we refereren aan 'gemeenten' bedoelen we in het vervolg beide onderdelen omdat de impact in beide gevallen ten laste van de gemeentelijke organisatie komt.

### Waar

Verplicht in het *Europese deel* van Nederland, optioneel in de bijzondere gemeenten van Nederland (Bonaire, Sint-Eustatius en Saba). In dit onderzoek is alleen het Europese deel van Nederland in scope.

### Wanneer

Het concept-wetsvoorstel is in consultatie geweest in de periode juni t/m augustus 2021<sup>3</sup>. Een aantal zaken m.b.t. de programmatuur wordt nader uitgewerkt in een AMvB (en eventueel ook nog in lagere regelgeving) die naar verwachting begin 2022 in consultatie zal gaan. In aanvulling op de bepalingen in de AMvB stelt de Kiesraad de aansluitvoorschriften op waar gemeenten aan moeten voldoen en gebruiksvoorschriften waaraan de gebruikers moeten voldoen. Ook zal de Kiesraad nog een aantal in het concept-wetsvoorstel genoemde instrumenten (protocollen) uitwerken.

Het streven was dat de nieuwe programmatuur eind 2022 opgeleverd zou worden (MvT p. 10), maar dit wordt volgens de Kiesraad niet gehaald en wordt waarschijnlijk begin 2023. De wet treedt dan 1 juli 2023 in werking. Mogelijk wordt de programmatuur voor het eerst ingezet in de herindelingsverkiezingen 2023 en daarna in 2024 voor de Tweede Kamerverkiezingen. Voor deze tijd moet het wetstraject zijn doorlopen, de uitwerking in voorwaarden en protocollen zijn beslag hebben gekregen en dienen gemeenten in staat te zijn gesteld om tot implementatie hiervan over te gaan.

### Waarom

Aanleiding voor het vernieuwen van de programmatuur is dat de huidige programmatuur niet meer aan de moderne beveiligingseisen voldoet. Dit kwam onder anderen naar voren in een onderzoek door FOX-IT naar de beveiliging van de vorige versie van de programmatuur (OSV oud) na de Tweede Kamerverkiezingen in 2017<sup>4</sup>. Met de overgang naar OSV 2020 zijn kwetsbaarheden verholpen. Nu wordt overgestapt op een centraal systeem dat beter voldoet aan de moderne (beveiligings)eisen en ook centraal beheerd en gemonitord wordt. Voorafgaande aan de overstap is een nieuw beveiligingsconcept opgesteld dat het mogelijk maakt om de programmatuur voor de uitslagvaststelling op een betrouwbare en veilige wijze centraal te ontsluiten. Dit beveiligingsconcept vormt de basis voor de aanbesteding van het DHV als opvolger van OSV2020.

Om hier invulling aan te geven wordt de Kieswet aangepast aan deze nieuwe situatie en geeft de wet specifiekere invulling van het veilig beheer en gebruik van de gebruikte programmatuur. De taken en verantwoordelijkheden worden in deze wet explicieter beschreven en de samenwerking tussen verschillende partijen wordt nadrukkelijker verankerd.

### Op welke wijze

In de Grondwet is opgenomen dat *'alles, wat verder het kiesrecht en de verkiezingen betreft, bij de wet [wordt] geregeld'*. Met het concept-wetsvoorstel wordt aan dit uitgangspunt tegemoetgekomen door het gebruik van de (nieuwe) programmatuur wettelijk te regelen. Het concept-wetsvoorstel is zo veel mogelijk techniekonafhankelijk opgesteld. De consequentie hiervan is dat een aanzienlijk deel van de specifieke invulling in lagere regelgeving en in afspraken (protocollen) wordt geregeld en alleen de wat algemenere, kaderstellende bepalingen in de concept-wettekst zijn opgenomen.

In het concept-wetsvoorstel worden bestaande verhoudingen en verantwoordelijkheden zo veel mogelijk intact gelaten. Waar nodig worden ze geëxpliciteerd of versterkt. In een rapport van het

---

<sup>3</sup> <https://www.internetconsultatie.nl/programmatuurverkiezingsuitslagen>

<sup>4</sup> <https://www.kiesraad.nl/actueel/nieuws/2019/03/14/fox-it-rapport-noodzaak-nieuwe-software>



adviesbureau ABDTOPConsult zijn voorstellen gedaan voor een goede inrichting van het stelsel<sup>5</sup>. Hieruit is de keuze voor het aanbevolen scenario, waarin de Kiesraad beheerder van de programmatuur wordt, overgenomen.

Waarmee net als in de huidige situatie de nieuwe programmatuur beschikbaar zal worden gesteld aan de gemeenten. De benodigde middelen aan de zijde van de Kiesraad staan buiten de reikwijdte van deze analyse. In paragraaf 3.5 wordt – voor zover hier nu iets over gezegd kan worden- verder ingegaan op de kosten aan de zijde van de gemeenten.

### *Samenhangende wetgeving en initiatieven*

Zoals eerder aangegeven is naast dit concept-wetsvoorstel er momenteel ook een wetsvoorstel aanhangig, welke ziet op de wijziging van de Kieswet op een ander aspect. Het betreft het wetsvoorstel *Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen* (ingediend op 10 juni 2020 en aangepast met een nota van wijzigingen op 22 november 2021). Belangrijkste onderdeel is de introductie van een nieuwe manier voor de vaststelling van verkiezingsuitslagen. Hierbij wordt de mogelijkheid van centrale stemopneming waarmee sinds 2014 is geëxperimenteerd in de Kieswet opgenomen. Verder bevat het voorstel wijzigingen die betrekking hebben op het stemmen vanuit het buitenland, stelt het aanvullende regels aan de openbaarheid van (bepaalde elementen) in het proces en bevat het een aantal meer technische aanpassingen die onder meer voortvloeien uit eerdere adviezen van de Kiesraad<sup>6</sup>. Als de behandeling van dit wetsvoorstel tot wijzigingen leidt, kan dit ook van invloed zijn op het voorliggende concept-wetsvoorstel. Een andere ontwikkeling die raakvlakken heeft met dit conceptwetsvoorstel is het in ontwikkeling zijnde voorstel om tot een rolverzwaring van de Kiesraad te komen. Naar verwachting zal dit ontwerp in de vorm van een wetsvoorstel in 2022 aan de Tweede Kamer worden voorgelegd.

Als gevolg van dit andere wetsvoorstel zijn er nu 3 situaties van elkaar te onderscheiden:

- 1) De praktijk zoals deze nu bij gemeenten ervaren wordt (huidige Kieswet);
- 2) De praktijk, zoals deze er uit zal zien indien het wetsvoorstel *Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen* is vastgesteld en in werking is getreden;
- 3) De praktijk, zoals deze er uit zal gaan zien als het wetsvoorstel *Wet programmatuur verkiezingsuitslagen* is vastgesteld en in werking is getreden.

Voor deze analyse ligt het accent op de eerste situatie (IST) en de derde situatie (SOLL). Waar relevant wordt ook de tweede situatie van de nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen betrokken in het onderzoek. In dat geval wordt dit expliciet aangegeven.

## **2.2. Beschrijving van de context waarin de programmatuur wordt ingezet**

Het concept-wetsvoorstel ziet op het toepassen van de programmatuur bij het vaststellen van de verkiezingsuitslagen. De programmatuur wordt niet ingezet binnen het gehele verkiezingsproces, maar raakt slechts een gedeelte van dit proces. Voor de context achten wij het echter van belang om een stukje toelichting te geven over de context waarin deze programmatuur gebruikt wordt

---

<sup>5</sup> <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2019D10697&did=2019D10697>

<sup>6</sup> <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2020Z10828&dossier=35489>

om vervolgens in de volgende paragraaf een vergelijking te kunnen maken tussen huidige en toekomstige situatie.

In Nederland wordt al langere tijd gebruik gemaakt van programmatuur voor het optellen van de stemtotalen en het vaststellen van de verkiezingsuitslag. Hieronder geven we op hoofdlijnen aan hoe de programmatuur tijdens de verkiezingen wordt ingezet in het proces. Daarbij maken we onderscheid tussen de reguliere situatie waarbij de stembureaus de stemmen op lijst- en kandidaatsniveau op de verkiezingsdag tellen en de situatie dat een gemeente meedoet aan het experiment centrale stemopneming (dit experiment wordt met het wetsvoorstel nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen definitief in de Kieswet vastgelegd). We nemen hiervoor de Tweede Kamerverkiezingen als uitgangspunt. Doel is een globaal beeld te schetsen van de context waarbinnen de programmatuur wordt ingezet. Hierna gaan we gedetailleerder in op de situatie met de huidige programmatuur en de situatie met de nieuwe concept-wetgeving en daarmee samenhangende nieuwe programmatuur.

### *Openen stembussen en regulier tellen*

In de reguliere situatie wordt onmiddellijk na beëindiging van de stemming de stembus op het stembureau geopend en wordt er geteld op opkomst en worden de stemmen daarna handmatig eerst op partijniveau en daarna op kandidaatsniveau geteld. Kiezers mogen bij deze telling aanwezig zijn. Als het tellen van de stemmen is afgerond, maakt de voorzitter van het stembureau hiervan een proces-verbaal (PV) op (een papieren verslag). De voorzitter (of een ander lid) van het stembureau brengt het proces-verbaal in persoon op papier naar de burgemeester. Net als alle (verzegelde) stembescheiden die veilig worden opgeslagen.

### *Invoeren van stemtotalen in programmatuur*

De burgemeester neemt de papieren uitslagen zoals opgenomen in de PV's van alle stembureaus in ontvangst genomen en controleert deze. Vervolgens stelt de burgemeester van alle stembureaus ten aanzien van elke partij en elke kandidaat het aantal stemmen vast dat is uitgebracht. Dit gebeurt volgens de huidige Kieswet niet in een openbare zitting, maar in beslotenheid. Bij deze optelling maken gemeenten gebruik van optelprogrammatuur. De uitslag wordt separaat door twee verschillende mensen in het optelprogramma ingevoerd. Dit als waarborg voor correcte invoer ('vier ogen principe'). Alleen als die twee mensen dezelfde uitslag opgeven, telt die uitslag. Is dit niet het geval dan heeft de verkiezingsleider ter plekke een beslissende rol.

### *Vaststellen verkiezingsuitslag door burgemeester*

Als alle stembureau uitslagen zijn ingevoerd, wordt vervolgens de verkiezingsuitslag van de gemeente bepaald met behulp van de programmatuur. Hier wordt vervolgens een PV van gemaakt. De burgemeester maakt de PV's van de stembureaus en PV van het gemeentelijke stemtotaal elektronisch openbaar en legt deze stukken voor eenieder ter inzage op het gemeentehuis. Ook brengt de burgemeester deze stukken naar het hoofdstembureau van de Kieskring. Dit gebeurt in persoon (op papier). Daarnaast was bij de afgelopen Tweede Kamerverkiezing sinds 2017 weer een digitale overdracht (via een beveiligd platform) mogelijk.

### *Vaststellen verkiezingsuitslag door hoofdstembureau*

Het hoofdstembureau stelt bij de Tweede Kamerverkiezingen de stemtotalen per kieskring vast. De optelprogrammatuur wordt ook hierbij weer gebruikt om alle stemtotalen op gemeentelijk niveau bij elkaar op te tellen. Vervolgens gaat het proces-verbaal met de stemtotalen op kieskring niveau naar het centrale stembureau. Bij de afgelopen Tweede Kamerverkiezing was daarnaast ook een digitale overdracht mogelijk.

### *Vaststellen verkiezingsuitslag door centraal stembureau*

Het centrale stembureau (Kiesraad) telt de stemtotalen op kieskringniveau zoals vastgesteld door de hoofdstembureaus op, wederom met behulp van de optelprogrammatuur. Eveneens wordt met behulp van optelprogrammatuur de zetelverdeling vastgesteld. Ter controle rekent de Kiesraad de zetelverdeling ook nog handmatig uit. De Kiesraad geeft de uitslag door aan de Tweede Kamer (Commissie Geloofsbrieven).

### *Centrale stemopneming*

In de situatie dat de gemeente meedoet met het experiment centrale stemopneming (CSO) verloopt de procedure iets anders. In dat geval tellen de stembureaus op de verkiezingsdag alleen de stemmen op partijniveau en maken daarvan proces-verbaal op. Kiezers mogen bij deze telling aanwezig zijn. Dit proces-verbaal wordt overgedragen aan het gemeentelijk stembureau. De stembussen worden gesloten en vervoerd naar een (of meer) centrale tellocatie(s) en overgedragen aan het gemeentelijk stembureau. Het gemeentelijk stembureau telt vervolgens (de volgende dag) voor elk stembureau ten aanzien van elke partij het aantal stemmen op kandidaatsniveau en de som van dit aantal. In plaats van dat elk stembureau zelf op kandidaat niveau telt, worden deze stemmen dus op een centrale plek geteld (het gemeentehuis of een evenementlocatie). Het vervolg van de procedure loopt verder wel grotendeels gelijk.

## **2.3. Hoe wordt de optelprogrammatuur in de huidige situatie (IST) toegepast?**

Hieronder geven we een feitelijke beschrijving van de huidige situatie met betrekking tot gebruik van de huidige programmatuur (OSV2020) voor vaststelling van verkiezingsuitslag. Hiervoor hebben we met name gebruik gemaakt van de website van de Kiesraad omdat er nu nog geen (gedetailleerde) wettelijke uitwerking is waar de toekomstige mee vergeleken kan worden<sup>7</sup>. Vervolgens vergelijken we welke wijzigingen en nieuwe stappen het concept-wetsvoorstel programmatuur verkiezingsuitslagen hieraan toevoegt. In de beschrijving in dit en het volgende hoofdstuk ordenen we de verschillende onderdelen zoveel mogelijk langs chronologische volgorde in het verkiezingsproces.

### *2.3.1 Beschrijving huidige programmatuur OSV2020*

De Kiesraad stelt programmatuur beschikbaar die gebruikt kan worden in het verkiezingsproces. Deze programmatuur wordt aangeduid als: *Ondersteunende Software Verkiezingen 2020*

---

<sup>7</sup> <https://www.kiesraad.nl/>

(OSV2020). Het programma OSV2020 is recent technisch vernieuwd en ondersteunt politieke partijen, gemeenten en centraal stembureaus bij het aanmaken en vaststellen van kandidatenlijsten, het optellen van verkiezingsuitslagen en het berekenen van de zetelverdeling.

OSV2020 is de opvolger van OSV dat tot en met 2019 werd ingezet als ondersteuning bij verkiezingen<sup>8</sup>. Het gebruik is optioneel, in die zin dat het niet als verplichting in de wet is opgenomen. In praktijk wordt de programmatuur door alle gemeenten gebruikt.

De ondersteunende software OSV2020-U wordt gebruikt om de uitslagen van de stembureaus op te tellen en op basis hiervan de zetelverdeling te berekenen. Het betreft programmatuur die op een cd-rom door de Kiesraad wordt aangeleverd en lokaal (afgesloten van het internet) geïnstalleerd dient te worden. In de huidige programmatuur kunnen politieke partijen voorafgaand aan de verkiezingen hun kandidatenlijsten opstellen en de bijbehorende documenten aanmaken met behulp van OSV2020-PP en gemeenten kunnen de kandidaatstelling vaststellen met OSV2020-KS. Het concept-wetsvoorstel Wet programmatuur verkiezingsuitslagen, ziet alleen op de functionaliteit die is gericht op het optellen van de uitslagen (vergelijkbaar met OSV2020-U). De functionaliteiten vergelijkbaar met OSV2020-KS en PP vallen buiten daarmee buiten de scope van deze analyse.

In de (huidige) Kieswet is op dit moment beschreven dat stembureaus gebruik kunnen maken van de programmatuur, maar het gebruik is in de wet niet verder ingekaderd of verplicht gesteld. In het Kiesbesluit zijn de vereisten vastgelegd voor het gebruik van software bij het optellen en vaststellen van uitslagen door het centraal stembureau. De software moet vooraf door een onafhankelijke partij getoetst worden. Het toetsingsrapport is openbaar<sup>9</sup>.

### *2.3.2 Installeren van programmatuur en voorwaarden*

In de huidige situatie wordt de decentrale programmatuur (OSV2020) via een cd-rom aan gemeenten per post verstuurd. Het pakket komt dan in veel gevallen via de postkamer van het stadhuis binnen. Voor installatie en gebruik van de programmatuur zijn er ook gebruikersvoorwaarden<sup>10</sup>. De voorwaarden voor gebruik (voor OSV2020- U) zien op:

- De inrichting van de fysieke omgeving (afsluitbare ruimte);
- Het gebruik van de hardware (computers/laptops);
- Het netwerk (stand-alone zonder wifi of bluetooth);
- Het besturingssysteem op de computers/laptops (up to date en beveiligd);
- De systeemaccounts met juiste bevoegdheden voor toegang tot computersysteem;
- De installatie van OSV2020 zodat de programmatuur correct wordt geïnstalleerd;
- De (registratie en logging van) OSV2020 Gebruikers en de accounts en wachtwoorden;
- De manier van invoeren in de programmatuur (4-ogenprincipe);
- De overdracht van uitslagen en het printen en bewaren van het officiële document met de uitslag.

---

<sup>8</sup> <https://www.kiesraad.nl/verkiezingen/osv-en-eml>

<sup>9</sup> <https://www.kiesraad.nl/verkiezingen/osv-en-eml>

<sup>10</sup> <https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/formulieren/2020/10/5/voorwaarden-voor-gebruik-osv2020>

Het lokale systeem (lokaal netwerk) moet worden ingericht voor de specifieke gemeente met betrekking tot aantal stembureaus en gebruikers. Hiertoe zijn veelal meerdere invoerstations (laptops/ pc's) noodzakelijk. Afhankelijk van de gemeentegrootte kan dit variëren van 2 invoerstations tot zo'n 35.

Er zijn verschillende rollen in het systeem mogelijk; beheerder, verkiezingsleider, invoerder. Gemeenten hoeven (vooraf of achteraf) geen verantwoording af te leggen over de installatie of het werken volgens de gebruikersvoorwaarden. Gebruikers loggen in met gebruikersnaam en wachtwoord waarna ze de verkiezingsuitslagen (PV's) in de programmatuur kunnen invoeren. De Kieswet bepaalt niet expliciet of deze invoer in de programmatuur openbaar is of dat bij deze invoer derden (belangstellenden) aanwezig kunnen zijn. In de huidige Kieswet valt het gebruik van de programmatuur wel buiten de openbare zitting die eraan voorafgaat. In de voorwaarden is opgenomen dat de ruimte die voor de invoer gebruikt wordt niet toegankelijk is voor onbevoegden.

### 2.3.3 Verantwoording achteraf

De gemeenten leggen de PV's van de verschillende stembureaus en gemeentelijke stemtotalen ter inzage. Ook worden de gemeentelijke stemtotalen gepubliceerd op internet en zijn zo voor iedereen in te zien. De gemeentelijke stemtotalen kunnen daardoor worden gecontroleerd met de handmatig vastgestelde uitslagen van de verschillende stembureaus. Zo kan eenieder controleren of de tellingen juist zijn<sup>11</sup>.

Tijdens de laatste Tweede Kamerverkiezing in maart 2021 was er daarnaast sprake van een handmatig controleproces om de uitkomsten van de optelprogrammatuur te verifiëren<sup>12</sup>. Dit gebeurde ter uitsluiting van eventuele fouten, fraude en externe beïnvloeding van verkiezingsresultaten. De stichting Hackbare verkiezingen pleitte in 2021 om een extra verificatiestap op het onderdeel optelling van programmatuur: 'Het uitgangspunt blijft dat we de resultaten van computersystemen niet zonder meer kunnen vertrouwen: verificatie is essentieel'<sup>13</sup>. Het rapport dat zij hiervoor publiceerden is gebaseerd op huidige situatie van OSV2020, met een decentraal systeem dat bij alle gemeenten individueel wordt geïnstalleerd. In de rapportage geven ze aan dat 'ook een 'veilig' en gecertificeerd computerprogramma altijd manipuleerbaar is binnen de omgeving waarin het draait. De harde schijf en het computergeheugen waarop het programma draait kunnen elk moment worden aangepast door malware die bijvoorbeeld in de officiële installatiebestanden of het besturingssysteem is geslopen, of later handmatig is toegevoegd aan de officiële setup'. Hierbij heeft 'de omgeving waarbinnen het computerprogramma draait' betrekking op de gemeentelijke computers, omdat er bij elke gemeente een eigen server en netwerk wordt geïnstalleerd. Voor gemeenten betekende dit bij de Tweede Kamerverkiezingen dat ze na het invoeren van de stemtotalen in OSV, een steekproefcontrole moeten uitvoeren op de stemtotalen. De stemtotalen van 3 partijen per gemeente moesten (opnieuw) handmatig worden berekend, eventueel met behulp van Excel, om

---

<sup>11</sup> <https://www.kiesraad.nl/verkiezingen/osv-en-eml>

<sup>12</sup> <https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/publicaties/2021/03/9/controleprotocol>

<sup>13</sup> Verkiezingen en optelcomputers: een oproep tot onafhankelijke controle in het belang van betrouwbare verkiezingen, Stichting Hackbare verkiezingen, 2020

vervolgens te vergelijken of beide optellingen dezelfde uitkomst hadden.

## 2.4. Hoe wordt de optelprogrammatuur in de toekomstige situatie (SOLL) toegepast en wat verandert er nog meer?

Tegelijk met de voorbereiding van de concept-wetgeving voor het gebruik van de programmatuur, wordt deze nieuwe beoogde programmatuur, genoemd: *Digitaal Hulpmiddel Verkiezingen (DHV)* aanbesteed. In het concept-wetsvoorstel is een wettelijke verplichting opgenomen tot het gebruik van deze nieuwe programmatuur<sup>14</sup>. Wel zijn er mogelijkheden benoemd om -indien noodzakelijk- het gebruik (tijdelijk) te onderbreken, waarover later in deze paragraaf meer. Hieronder volgen we in onze beschrijving zo veel mogelijk de chronologische volgorde van de verschillende processtappen en onderdelen. In onderstaande beschrijving gaan we uit van de consultatieversie van het concept-wetsvoorstel. In de nieuwe versie zijn wijzigingen aangebracht, onder anderen in de nummering van artikelen, waardoor deze niet volledig corresponderen. Indien relevant hebben we wel aangegeven welke wijzigingen met de nieuwe conceptwettekst voorzien zijn. Daarnaast zijn in gesprekken met BZK en de Kiesraad op enkele onderdelen al voornemens voor nadere uitwerking in de AMvB gedeeld. Ook dit is indien relevant in de tekst hieronder aangegeven.

### 2.4.1 Algemene beschrijving nieuwe programmatuur DHV

De Kiesraad is verantwoordelijk voor de nieuwe centrale programmatuur DHV (*artikel Ea2, eerste lid, van het concept-wetsvoorstel*). Dat is nu in praktijk ook al zo voor de huidige OSV2020 programmatuur, maar niet eerder als zodanig in de Kieswet vastgelegd. De verantwoordelijkheid, maar ook de bevoegdheden van de Kiesraad worden in het concept-wetsvoorstel uitgebreid. Het functioneren en gebruik van het DHV wordt centraal gemonitord door een Security Operations Centre (SOC) onder aansturing van de Kiesraad<sup>15</sup>.

Het tellen van stemmen gebeurt nog steeds handmatig en aan het proces van het optellen van de stemmen wijzigt op grond van dit concept-wetsvoorstel niets. Gemeenten zijn in de nieuwe situatie, net zoals in de huidige situatie ook al, verantwoordelijk voor het inrichten van de stembureaus en voor zorgvuldig gebruik van de programmatuur. Wel worden als gevolg van het concept-wetsvoorstel de verplichtingen die aan het veilig gebruik gekoppeld zijn versterkt (*artikel Ea3 en Ea4, van het concept-wetsvoorstel*) en wordt er expliciet gevraagd hier verantwoording over af te leggen (*artikel Ea3, tweede lid, van het concept-wetsvoorstel*). Anders dan nu zullen de aansluitvoorschriften en gebruiksvoorschriften vastgesteld worden door de Kiesraad in de vorm van algemeen verbindende voorschriften.

De grootste verandering in het gebruik van de programmatuur, is dat er van decentrale programmatuur wordt overgegaan op centrale programmatuur. In de nieuwe situatie wordt de programmatuur niet langer fysiek per cd-rom uitgeleverd aan gemeenten, maar is via een Virtual Desktop Infrastructure (VDI) te bereiken. In plaats van een stand-alone computer zonder aansluiting en verbinding met internet, wordt er in de nieuwe situatie gebruik gemaakt van een beveiligd netwerk, zoals het GGI-Netwerk (een beveiligd landelijk datanetwerk speciaal voor

---

<sup>14</sup> Artikel Ea 4, van het concept-wetsvoorstel.

<sup>15</sup> Dit is niet in het concept-wetsvoorstel opgenomen, maar in de MvT beschreven.

gemeenten en gemeentelijke samenwerkingsverbanden, onderdeel uitmakend van diginetwerk)<sup>16</sup>. De scope van het concept-wetsvoorstel is beperkt tot de uitslagprogrammatuur voor optelling (het huidige OSV2020-U). Het gebruik van de programmatuur voor de politieke partijen en de kandidaatstelling komen niet aan de orde in het concept-wetsvoorstel. Onderdeel van de aanbesteding voor het DHV is ook dat er nieuwe programmatuur komt voor de kandidaatstelling, maar dit is niet in scope van deze analyse.

Ook in de nieuwe situatie wordt de programmatuur voorafgaand aan het gebruik getoetst op beveiliging. In aanvulling hierop worden ook de centrale maatregelen van de Kiesraad en de aansluit- en gebruiksvoorschriften vooraf getoetst (*artikel Ea 2, vijfde lid, van het concept-wetsvoorstel*).

#### 2.4.2 Installeren van programmatuur en voorwaarden; de aansluitvoorschriften

In de nieuwe situatie is het (periodiek) opstellen van de aansluitvoorschriften in het concept-wetsvoorstel expliciet als taak opgedragen aan de Kiesraad (*artikel Ea 2, vierde lid, onder a, van het concept-wetsvoorstel*). Bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) worden nadere regels gesteld betreffende deze aansluitvoorschriften. Op dit moment is nog niet duidelijk hoe deze voorschriften er inhoudelijk uit gaan zien. Gelet op de verschillen met de huidige programmatuur zullen deze verschillen van de huidige voorwaarden voor gebruik. De verwachting is dat de onderwerpen uit de huidige voorwaarden voor gebruik<sup>17</sup> als uitgangspunt worden genomen. De Kiesraad heeft aangegeven de voorschriften in een werkgroep (met vertegenwoordiging vanuit gemeenten) te gaan vormgeven.

Eveneens is in het concept-wetsvoorstel opgenomen dat gemeenten voorafgaand aan het gebruik onderzoek moeten doen of ze aan de aansluitvoorschriften voldoen. Hiervan leveren gemeenten uiterlijk 2 weken voor de verkiezingen een verklaring op aan de Kiesraad en maken zij deze verklaring openbaar<sup>18</sup>. In lagere regelgeving kan deze verplichting nader worden uitgewerkt (vastgesteld formulier). De verklaring moet algemeen toegankelijk gepubliceerd worden en aan de Kiesraad worden verstrekt (*artikel Ea 3, eerste en tweede lid, van het concept-wetsvoorstel*).

#### 2.4.3 Gebruik van programmatuur; de gebruikersvoorschriften

Naast aansluitvoorschriften is in het concept-wetsvoorstel ook opgenomen dat er gebruiksvoorschriften worden opgesteld (*artikel Ea 2, vierde lid, onder b, van het concept-wetsvoorstel*). Ook hieraan worden volgens het concept-wetsvoorstel bij AMvB nadere regels gesteld en worden door de Kiesraad bij algemeen verbindende voorschriften deze gebruiksvoorschriften opgesteld. Deze gebruiksvoorschriften zijn op dit moment nog niet bekend. Van het voldoen aan de gebruiksvoorschriften hoeft geen verklaring te worden afgegeven, zoals bij de aansluitvoorschriften het geval is. Echter geldt op grond van *artikel Ea 6, tweede lid, onder a, van het concept-wetsvoorstel* de verplichting om bij oneigenlijk gebruik de Kiesraad hiervan onverwijld op de hoogte te stellen.

Gemeenten gebruiken de nieuwe programmatuur naar verwachting op eenzelfde wijze als de oude programmatuur. Er zullen nu nog onbekende (technische) verschillen zijn omdat het om een

---

<sup>16</sup> <https://www.vngrealisatie.nl/producten/GGI-netwerk>

<sup>17</sup> <https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/formulieren/2020/10/5/voorwaarden-voor-gebruik-osv2020>

<sup>18</sup> In de consultatieversie was deze termijn nog opgenomen in het conceptwetsvoorstel. Inmiddels hebben we van BZK vernomen dat deze termijn is verplaatst naar de concept AMvB.



nieuw te bouwen systeem gaat, maar het proces om tot de vaststelling van de uitslagen te komen en de invoer in de programmatuur blijft naar verwachting globaal gezien hetzelfde. Het voornemen is vanuit BZK geuit om in de AMvB op te nemen dat de programmatuur 3 weken voorafgaand aan de verkiezingen voor gebruikers beschikbaar komt.

Gemeenten voeren ook in deze programmatuur (onder vermelding stembureaunummer) de stemaantallen van de afzonderlijke PV's in (*artikelen O 9a en O23b van het concept-wetsvoorstel*). Ook hierbij wordt het 4-ogenprincipe toegepast; de uitslag geldt alleen c.q. wordt alleen door de programmatuur geaccepteerd als er eenzelfde uitkomst wordt ingevoerd.

#### *2.4.4 Invoeren van PV's in programmatuur; wel of geen publiek bij aanwezig?*

In de huidige situatie is in de Kieswet niet opgenomen dat het invoeren van PV's in de optelprogrammatuur onder de openbare zitting valt. In de huidige voorwaarden voor gebruik is juist opgenomen dat het 'onbevoegden' niet is toegestaan fysiek toegang te hebben tot de ruimte waarin de computers staan en de uitslagen in de programmatuur worden ingevoerd en opgeteld<sup>19</sup>.

Op grond van het concept-wetsvoorstel (in samenhang gelezen met het wetsvoorstel *Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen*, artikel Na1 en artikel Na 26 en 27) wordt nieuw dat ook het invoeren van de PV's in de optelprogrammatuur onder de openbare zitting van het gemeentelijk stembureau valt en hier als gevolg daarvan publiek toegelaten dient te worden. Deze wijziging wordt in de MvT niet nader toegelicht. Het is daarom ook niet duidelijk welke afweging hieraan ten grondslag heeft gelegen, dit wordt verder nergens expliciet gemaakt.

Onduidelijk is ook hoe dit zich verhoudt tot de plicht om zorg te dragen voor een veilige en betrouwbare ICT-omgeving en gebruik van programmatuur (*artikel Ea3, eerste lid; artikel Ea4, tweede lid; artikel Ea5, eerste lid, van het concept-wetsvoorstel*). Omdat het wel/niet toelaten van publiek bij het gebruik van de programmatuur ook een onderdeel van beveiligingsmaatregelen kan zijn, is het lastig in te schatten hoe dit zich verhoudt tot later gewenste vereisten uit de voorschriften. In het volgende hoofdstuk bekijken we daarnaast ook wat dit onderdeel voor consequenties voor de uitvoering heeft.

#### *2.4.5 Onderbreking, beheersaanwijzing en incidenten*

Het gebruik van de programmatuur kan blijkens het concept-wetsvoorstel op verschillende manieren onderbroken worden, zowel door gemeenten zelf, als ook door de Kiesraad. Gemeenten dienen het gebruik zelf te onderbreken als blijkt dat ze zelf niet (meer) aan de aansluitvoorschriften voldoen. Bij (zelf) vaststellen van wel weer voldoen kan gebruik hervat worden (*artikel Ea 3, derde lid, van het concept-wetsvoorstel*). Nadere regels over onderbreken en hervatten programmatuur door gemeenten worden bij AMvB gesteld (*artikel Ea 8, vijfde lid, van het concept-wetsvoorstel*). In de consultatieversie van het concept-wetsvoorstel is deze nadere uitwerking niet als verplichting opgenomen. In de nieuwe versie is de uitwerking wel als een wettelijke verplichting opgenomen.

De Kiesraad kan gemeenten een beheersaanwijzing geven (*op grond van artikel Ea 7, van het concept-wetsvoorstel*) als aansluitvoorschriften of gebruiksvoorschriften niet worden nageleefd, of indien sprake is van onvoorziene omstandigheden. De beheersaanwijzing moet evenredig zijn aan

---

<sup>19</sup> Voorwaarden voor gebruik OSV2020-Uitslagvaststelling (oktober 2021)



het doel en er moet een termijn aan gekoppeld zijn (*artikel Ea 7, derde en vierde lid, van het concept-wetsvoorstel*). Ook de Kiesraad (en BZK) heeft (hebben) de bevoegdheid het gebruik in één of meerdere gemeenten te onderbreken (*artikel Ea 8, van het concept-wetsvoorstel*) als:

- Een beheersaanwijzing niet wordt nageleefd;
- Er incidenten zijn met de programmatuur;
- Er sprake is van misbruik of oneigenlijk gebruik;
- In de consultatieversie van het concept-wetsvoorstel was opgenomen dat ook de minister van BZK een verzoek tot onderbreking kon doen, in de aangepaste versie is dit weggehaald.

De betrokken partijen hebben tevens een wederzijdse Inlichtingenplicht: Kiesraad en gemeenten stellen elkaar wederzijds op de hoogte van inlichtingen over incidenten. Iedereen kan bij de Kiesraad een onderbouwde melding maken van vermoedens van incidenten (*artikel Ea 6, van het concept-wetsvoorstel*).

Ook hier geldt dat er nadere regels gesteld worden voor onderbreking, gevolgen en weer in gebruik neming. In het eerste concept-wetsvoorstel dit niet als verplichting voorgeschreven (*artikel Ea 8, vijfde lid, van het concept-wetsvoorstel*), in de nieuwe versie is dit wel als wettelijke verplichting tot uitwerking opgenomen. In het concept-wetsvoorstel wordt *niet* nader uitgewerkt wat er gebeurt als de programmatuur door één, meerdere of alle gemeenten niet gebruikt kan of mag worden tijdens het vaststellen van de verkiezingsuitslag. Het voornemen is om ook dit in de AMvB (het Kiesbesluit) uit te werken.

#### *2.4.6 Onderlinge afstemming; het samenwerkingsprotocol*

De Kiesraad, gemeenten en stembureaus werken samen om de programmatuur veilig en betrouwbaar te kunnen gebruiken (*artikel Ea 5, eerste lid, van het concept-wetsvoorstel*). De Kiesraad stelt hiertoe een protocol op (*artikel Ea 5, tweede en derde lid, van het concept-wetsvoorstel*) waarin wordt geregeld wat er gebeurt:

- als er niet aan de aansluitvoorschriften wordt voldaan;
- als er niet aan de gebruikersvoorschriften wordt voldaan;
- als er -samengevat- sprake is van de aantasting van werking, betrouwbaarheid en beveiliging van programmatuur of vermoeden of dreiging daarvan.

Voor het samenwerkingsprotocol is, in tegenstelling tot nadere afspraken over onderbreken/hervatten gebruik programmatuur en alternatieve scenario's, wel de verplichting opgenomen om dit nader uit te werken en in gezamenlijkheid met partijen vast te stellen.

#### *2.4.7 Controle protocol optelling programmatuur*

Tijdens de Tweede Kamerverkiezingen in 2021 hebben gemeenten een aanvullende controle moeten uitvoeren op de betrouwbare werking van de optelsoftware van OSV2020, met het zogenoemde *controleprotocol*. Gemeenten waar in 2021 herindelingsverkiezingen werden gehouden, hebben eveneens een controle moeten uitvoeren. Hiermee werd de correcte optelling door de programmatuur gecontroleerd. In het concept-wetsvoorstel wordt dit protocol nu als wettelijke verplichting vastgelegd. De verwachting is dat het om eenzelfde soort controleprotocol

zal gaan als bij de genoemde verkiezingen is toegepast. Dit is nog niet nader uitgewerkt (*artikel O 12, zesde lid, van het concept-wetsvoorstel*). Ook het Nationaal Briefstembureau (*artikel O 36, vierde lid, zoals gewijzigd door het concept-wetsvoorstel*) en het Centraal stembureau (*artikel P 1da, vierde lid, zoals gewijzigd door het concept-wetsvoorstel*) voeren controle uit op de optelling van programmatuur. Ook in de wetswijziging van de Kieswet in verband met de aanpassing van de procedure voor de vaststelling van verkiezingsuitslagen is het controleprotocol opgenomen (*artikel Na27*).

#### 2.4.8 Verantwoording achteraf

Gemeenten leggen op basis van het concept-wetsvoorstel op eenzelfde manier verantwoording af over de stemmentelling en uitslag als in de huidige situatie. Het digitale bestand met de uitkomsten van stemopneming uit de programmatuur (digitaal uittreksel) wordt aan de Kiesraad geleverd (*artikel O 17, tweede lid, zoals gewijzigd door het concept-wetsvoorstel*) en openbaar gemaakt (*artikel O 18, vierde lid, zoals gewijzigd door het concept-wetsvoorstel*). Dit geldt, net als in de huidige situatie, ook voor de PV's van de verschillende stembureaus. Hierbij is nog niet nader ingevuld of dit qua uitvoering op eenzelfde manier gaat als nu, of op een andere manier zal moeten plaatsvinden. In elk geval zullen zowel de fysieke PV's als ook een gedigitaliseerde vorm moeten worden aangeleverd.

De Kiesraad stelt een rapportage op met bevindingen over betrouwbaarheid en beveiliging programmatuur, als het vertegenwoordigend orgaan waarvoor de verkiezingen gehouden worden hierom verzoekt (*artikel Ea 9, eerste lid, van het concept-wetsvoorstel*). Gemeenten leveren hier desgevraagd input voor (*artikel Ea 9, tweede lid, van het concept-wetsvoorstel*). De rapportage wordt aan het vertegenwoordigend orgaan aangeleverd en openbaar gemaakt (*artikel Ea 9, derde lid van het concept-wetsvoorstel*). Uit de artikelsgewijze toelichting blijkt dat het om de rapportage achteraf gaat, bij het onderzoek of de verkiezingen rechtmatig zijn verlopen en de uitslag rechtmatig is vastgesteld.

## 2.5. Van nu naar straks: wat verandert er op hoofdlijnen

Samenvattend wijzigt met het concept-wetsvoorstel het proces van stemmen tellen, optellen en tot een uitslag komen feitelijk niet. Wel zijn er aantal specifieke aanpassingen, zoals het toelaten van publiek bij het invoeren in de programmatuur en de wettelijke verankering van het controleprotocol achteraf.

Daarnaast zijn er meer waarborgen, verantwoordelijkheden en verplichtingen voor gemeenten die uit het concept-wetsvoorstel voortkomen. Zoals het moeten opvolgen van beheersaanwijzing en de mogelijkheid van verschillende partijen om het gebruik van de programmatuur (voor een enkele gebruiker of voor alle) te onderbreken. In het verlengde hiervan liggen ook nieuwe wettelijke taken voor gemeenten, bijvoorbeeld het eerder benoemde aanleveren van een verklaring omtrent naleving van aansluitvoorschriften.

De programmatuur zelf verandert tenslotte ook. Het belangrijkste is dat het principe van een decentrale programmatuur welke is afgesloten en niet in verbinding staat met het internet, wordt vervangen door een centraal gehoste programmatuur welke uitsluitend 'te bereiken is via Virtuele desktop, bij een door de Kiesraad aan te wijzen netwerk' (naar verwachting diginetwerk). Wel

zullen dezelfde functionaliteiten nodig blijven. Aanpassingen zijn vooral op het gebied van beveiliging en centrale monitoring.

Belangrijke kanttekening is dat veel specifieke, op meer detail gebaseerde invulling, nog niet bekend is. Reden hiervoor is dat diverse onderwerpen in lagere regelgeving (AMvB/Kiesbesluit of bij voorschriften door de Kiesraad) nog nader worden geregeld en uitgewerkt:

- Samenwerkingsprotocol: hoe te handelen bij incidenten;
- Gebruiks- en aansluitvoorschriften voor gebruikers van programmatuur;
- Verklaring van gemeenten dat ze aan de aansluitvoorschriften voldoen (facultatieve uitwerking);
- Protocol voor het controleproces op het correct optellen van de programmatuur;
- Uitwerking van wanneer gebruik programmatuur onderbreken en hervatten, en alternatieven bij onderbreken.<sup>20</sup>

De Kiesraad heeft aangegeven deze uitwerking in een werkgroep vorm te zullen geven, waar ook gemeenten vertegenwoordigd zullen zijn. Dientengevolge zijn in de volgende hoofdstukken (gevolgen voor de werkwijze en de impact op de bedrijfsvoering) deze aspecten slechts op hoofdlijnen meegenomen.

---

<sup>20</sup> Inmiddels is vanuit BZK aangegeven dat de facultatieve bepaling in het concept-wetsvoorstel om dit in AMvB uit te werken, wordt aangepast in een verplichting (dus verplicht om in de AMvB hierover kaders mee te geven).

## 3. Consequenties voor de werkwijze bij gemeenten

In het vorige hoofdstuk is een beschouwing gegeven van de huidige juridische en procesmatige situatie en de met het concept-wetsvoorstel beoogde wijzigingen hierin. In dit hoofdstuk worden de beoogde wijzigingen beschouwd vanuit de uitvoeringspraktijk van gemeenten. De bevindingen in dit hoofdstuk zijn het resultaat van de gevoerde gesprekken met gemeenten. We kijken hierbij zowel naar het primaire verkiezingsproces dat gemeenten moeten organiseren, als ook naar de impact op de bedrijfsvoering van gemeenten waarbij we alle SCOPAFIJTH<sup>21</sup> elementen als uitgangspunt hebben. Voor de ordening en opbouw van dit hoofdstuk is gekozen om het proces, net als in het vorige hoofdstuk, zo veel mogelijk volgens chronologische stappen te behandelen.

Qua diepgang van deze analyse lopen we bij het bepalen van de impact van het concept-wetsvoorstel tegen beperkingen op. Er is ten eerste nog veel onduidelijk hoe de verplichtingen voor gemeenten uitgewerkt worden in de aansluit- en gebruiksvoorschriften en op te stellen protocollen. In de gesprekken met BZK en de Kiesraad hebben we op sommige onderdelen meer duidelijkheid over de voornemens gekregen, maar veel is nog onbekend. Het is ten tweede ook nog onduidelijk of, en zo ja waar, de programmatuur af gaat wijken van de huidige programmatuur in techniek en gebruik. Voor een deel is het bepalen van de uitvoeringsconsequenties daarmee nu nog niet mogelijk.

### 3.1. Algemeen

Het besluit om met nieuwe programmatuur te gaan werken is met name vanuit informatiebeveiligingsoverwegingen genomen. Naast maximale veiligheid in het verkiezingsproces is het streven tevens naar zo groot mogelijke transparantie. Voor (geïnterviewde) gemeenten is vanuit het huidige proces en het huidige gebruik van de programmatuur niet direct de noodzaak aanwezig om grote aanpassingen te doen. Diverse geïnterviewden gaven aan de overstap naar centrale programmatuur te snappen vanuit het perspectief van informatiebeveiliging en transparantie.

#### *3.1.1 Veiligheid, transparantie en uitvoerbaarheid in samenhang*

In algemene zin wordt opgemerkt dat het conceptwetsvoorstel diverse nieuwe verplichtingen en extra werkzaamheden voor gemeenten introduceert. Naast deze structurele effecten zullen gemeenten tijd en middelen vrij moeten maken om de veranderingen naar de lokale praktijk te vertalen en te implementeren (implementatie-inspanning). Verkiezingen worden periodiek georganiseerd wat altijd een grote piekbelasting oplevert waarbij de betrokken medewerkers lange dagen maken. De meeste medewerkers die zich bezighouden met het verkiezingsproces doen dit naast hun vaste functie 'erbij'. Omdat reguliere processen van gemeenten ook gewoon

---

<sup>21</sup> SCOPAFIJTH = security, communicatie, organisatie, personeel, administratieve organisatie, financiën, informatievoorziening, juridisch, techniek en huisvesting.

doorlopen is opschaling van capaciteit in de praktijk niet eenvoudig. Dit is op voorhand een belangrijk aandachtspunt dat maakt dat de verhouding tussen extra waarborgen in het proces (meer transparantie en meer veiligheid) en extra belasting voor de betrokken medewerkers (uitvoerbaarheidslasten) zorgvuldig afgewogen moet worden.

### *3.1.2 Relatie gemeenten – Kiesraad; het samenwerkingsprotocol en bevoegdheden Kiesraad*

Met de introductie van centraal beschikbaar gestelde programmatuur ontstaat voor gemeenten (zowel individueel als collectief bezien) een grotere afhankelijkheid. De centraal ontsloten programmatuur is ook meteen een single point of failure; als deze centraal niet (goed) werkt heeft dit voor alle gemeenten gevolgen. In de huidige situatie zijn gemeenten weliswaar ook afhankelijk van een tijdige levering van de programmatuur op cd-rom, maar hebben ze vervolgens de overige aspecten grotendeels in eigen hand. Nu zijn gemeenten ook tijdens het gebruik van de programmatuur afhankelijk van de juiste werking en adequate ondersteuning bij gebruik.

Daarnaast volgt uit de interviews een spanningsveld tussen enerzijds de gemeentelijke eigen verantwoordelijkheid en taakopvatting versus de met het concept-wetsvoorstel beoogde controles en toebedeelde taken en verantwoordelijkheden. Geïnterviewde gemeenten gaven aan deze extra eisen en verantwoordingsplichten als een wantrouwen van het ministerie/de Kiesraad te ontvangen. De medewerkers die bij gemeenten bij de verkiezingen betrokken zijn, zijn erg betrokken en bevlogen en voelen zich zeer verantwoordelijk voor het ordentelijk verlopen van het verkiezingsproces. Sommige extra (rapportage)verplichtingen dragen volgens hen niet bij aan het verhogen van de veiligheid en transparantie van het proces, maar drukken ondertussen wel extra op de uitvoering. Daarbij is het volgens geïnterviewden van belang dat de bevoegdheden van de Kiesraad en de wijze waarop de Kiesraad gebruik denkt te maken van de bevoegdheden vooraf goed uitgewerkt en afgestemd en beproefd dienen te worden om discussies en problemen achteraf te voorkomen.

De Kiesraad heeft gedurende deze analyse bij VNG aangegeven dat zij een werkgroep willen formeren om zo in afstemming te komen tot invulling van de in het concept-wetsvoorstel genoemde voorschriften en protocollen.

**Gewenste vervolgactie:** Besteed in de werkgroep aandacht aan aspecten als proportionaliteit en beperking van administratieve lasten aan de zijde van gemeenten bij het uitwerken van de voorschriften en protocollen. Beperk de scope van de werkgroep niet alleen tot het uitwerken, maar ook tot het beproeven van de concept-uitwerkingen in pilots en praktijkproeven.

## 3.2. Implementatie van de programmatuur

Gemeenten beginnen vaak maanden van tevoren met het voorbereiden van de verkiezingen. Het daadwerkelijk installeren en klaarzetten van de hardware en programmatuur gebeurt wat later in het proces, uiterlijk 2 weken van tevoren. Maar hiervoor zijn eerder wel al voorbereidingen getroffen zodat installatie en klaarzetten vlot kan verlopen: draaiboeken, taakverdeling, eventueel aanschaf/huur hardware, etc. Veel is hierbij afhankelijk van vaste medewerkers die ervaring

hebben met de organisatie van de verkiezingen en precies weten hoe het werkt en hoe alles lokaal moet worden ingericht.

### *3.2.1 Hardware voorbereiden*

Gemeenten beschikken voor de verkiezingen in de huidige situatie over een aantal computers/laptops die alleen specifiek voor de verkiezingen gebruikt worden (zoals beschreven in de gebruiksvorschriften vanuit de Kiesraad). Een van deze computers fungeert als server voor het lokale netwerk, de andere computers zijn hierop aangesloten en dienen voor het invoeren van de stemaantallen. Deze computers worden in principe nooit aangesloten op het internet. Tussen de verkiezingen door en tussen installatie en gebruik door staat de apparatuur in een afgesloten ruimte opgeslagen. In sommige grotere gemeenten gaat het om grote aantallen computers/laptops en wordt de hardware voor elke verkiezing gehuurd.

Het uitgangspunt van de Kiesraad met het concept-wetsvoorstel is dat in de nieuwe situatie bestaande werkplekken binnen de gemeente gebruikt kunnen worden om de programmatuur te gebruiken. Maar het is onduidelijk hoe dit in praktijk ingericht moet worden in combinatie met eventuele veranderingen in de aansluit- of gebruiksvorswaarden, bijvoorbeeld over de inrichting van de fysieke ruimte waarin de werkplekken zich bevinden. Het is op dit moment ook nog niet uit te sluiten dat hardware moet worden aangepast of vervangen (op basis van de nog vast te stellen aansluitvorschriften). Onduidelijk is nog of er aanvullende eisen zijn met betrekking tot de besturingssoftware of de hardware zelf.

**Gewenste vervolgactie:** Indien die huidige hardware moet worden aangepast, of nieuwe hardware moet worden ingekocht of gereserveerd, moet dit tijdig bekend zijn en moeten de vereisten en specificaties tijdig worden aangeleverd. Ook moet er in dit geval rekening worden gehouden met kosten voor het aanpassen/vervangen van de apparatuur.

### *3.2.2 Installeren van programmatuur en inrichten ruimte*

Bij de laatste verkiezingen was de ontvangst van de programmatuur redelijk laat voor sommige gemeenten. Pas 1,5 week van tevoren werd de cd-rom ontvangen. Dit maakt de tijd om de software volgens de juiste aanwijzingen te installeren, in te richten en te testen krap. Bij een geïnterviewde grote gemeenten bleek eerder ook dat de performance van de software niet voldoende was om de grote aantallen invoeringen te verwerken; dit moest op het laatste moment nog worden aangepast. Voldoende gelegenheid om deze problemen tijdig te kunnen ontdekken is dus essentieel en blijkt in de uitvoeringspraktijk ook echt nodig te zijn.

De technische vereisten uit de voorwaarden die vooraf moeten worden uitgevoerd, zoals de installatie van OSV, het inrichten van het netwerk en de eisen aan het besturingsprogramma, worden door de ICT-medewerker ingericht. In de tussentijd staat de apparatuur in een fysiek afgesloten ruimte opgeslagen waar een beperkt aantal bevoegde personen toegang toe heeft. In de nieuwe situatie hoeven gemeenten de programmatuur niet zelf te installeren op een eigen servercomputer. Naar verwachting wordt de programmatuur via het beveiligde diginetwerk beschikbaar gesteld. Er dient hiervoor wel een (stabiele) verbinding met het diginetwerk gelegd te kunnen worden.

Veel gemeenten maken voor het invoeren gebruik van een ruimte op het stadhuis, waar deze verbinding al standaard aanwezig is. Een aantal geïnterviewde gemeenten maakt echter gebruik van externe locaties, zoals bijvoorbeeld een evenementenlocatie of een gymzaal, waar een verbinding met het diginetwerk niet standaard aanwezig is. Voor deze gemeenten geldt dat er dan wel aanpassingen aan de externe locatie nodig zijn om een netwerk aan te leggen, dan wel dat er toch gekozen moet worden voor een andere locatie waar een verbinding al aanwezig is c.q. makkelijker te realiseren valt. Voor beide keuzes geldt dat per gemeente zorgvuldig in kaart gebracht moet worden wat dit concreet betekent. Deze keuze hangt niet alleen samen met de programmatuur, maar is ook afhankelijk van specifieke andere factoren. Zo is bijvoorbeeld voor gemeenten die centraal tellen een locatie met voldoende ruimte essentieel. Deze ruime is niet altijd op het eigen stadhuis voorhanden.

Hoewel gemeenten de programmatuur in de toekomstige situatie zelf niet hoeven te installeren, moeten ze wel net als in de huidige situatie, de centrale programmatuur nog wel zelf inrichten (stembureaus, accounts en eventueel partijen/kandidaten inrichten). Dit gebeurt meestal door de projectleider verkiezingen (rol van de beheerder en/of verkiezingsleider in OSV2020). Daarnaast geven gemeenten aan de programmatuur graag zelf ook even te testen en door te lopen zodat ze zelf weten hoe het werkt en ook vragen van invoerders kunnen beantwoorden. Ook de invoerders zelf moeten tijdig en zorgvuldig kunnen worden geïnstrueerd. Ook is de nadrukkelijke wens dat de programmatuur standaard een test- en oefenomgeving bevat, zodat gemeenten zich kunnen bekwamen in het gebruik van de programmatuur. Wat tijdig is hangt af van onderlinge afhankelijkheden van andere onderdelen uit het proces, bijvoorbeeld of de programmatuur vóór of na de af te geven verklaring beschikbaar komt (op de *tijdigheid* wordt in paragraaf 4.2 nader teruggekomen). Uit de gesprekken met BZK en de Kiesraad blijkt nu dat het voornemen is in het Kiesbesluit op te nemen dat de programmatuur 3 weken voor de verkiezingen beschikbaar komt. De verklaring die gemeenten moeten afgeven moet uiterlijk 2 weken voor de verkiezingen worden afgegeven, wat gemeenten dus 1 week geeft om met beschikbaarheid van de programmatuur te toetsen of ze hieraan voldoen.

Voldoende voorbereidingstijd is dus bij elke verkiezing belangrijk, maar met name de eerste keer dat er met de nieuwe programmatuur gewerkt gaat worden moeten gemeenten voldoende gelegenheid krijgen om met de nieuwe programmatuur en het proces hieromheen vertrouwd te raken. In de Verkiezingsagenda 2030<sup>22</sup> is hiervoor een termijn van 6 maanden genomen. Dit kan als uitgangspunt worden gehanteerd, maar is wel afhankelijk van de specifieke invulling van de nieuwe voorschriften. Dit staat nog los van het feit dat geïnterviewden het houden van een pilot (praktijkproef) waarbij met een groepje gemeenten de programmatuur aan de praktijk wordt getoetst, voorafgaand aan de daadwerkelijk uitrol en het gebruik tijdens verkiezingen als essentieel hebben bestempeld. Immers door het doorlopen van zo'n pilot komen eventuele kinderziekten en issues aan het licht die dan maar één keer hoeven te worden geadresseerd in plaats van 345 keer.

---

<sup>22</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/06/01/verkiezingsagenda-2030>

**Gewenste vervolgactie:** Gemeenten hebben voldoende tijd nodig om de programmatuur te kunnen inrichten en de eerste keer zal deze termijn nog wat langer dienen te zijn (in paragraaf 4.2 wordt nader op de specifiekere termijnen ingegaan). Zorg ook voor een test- en oefenomgeving in de programmatuur zelf die vooraf beschikbaar is. Zorg daarnaast in de fase van ontwikkeling van de programmatuur en in de fase van de uitwerking van detailvoorschriften en afspraken voor praktijkpilots met gemeenten. Verwerk de bevindingen uit de pilots bij het verder uitwerken van de detailvoorschriften en afspraken en communiceer hierover naar gemeenten.

### 3.2.3 Aansluitvoorschriften

Gemeenten moeten in de huidige situatie voldoen aan specifieke voorwaarden voor gebruik van de programmatuur<sup>23</sup>. In de huidige situatie staan zowel voorwaarden die van belang zijn voor de technische installatie vooraf, als ook gebruiksvoorwaarden tijdens het gebruik van de programmatuur tijdens het invoeren zelf in één stuk opgenomen. Hoewel een aantal voor de hand liggende verschillen met de huidige voorschriften wel al te zien zijn, zoals van zonder internetverbinding naar met internetverbinding, is het meeste nog ongewis. De precieze impact van de nieuwe aansluitvoorwaarden is dan in dit stadium nog niet vast te stellen en zal later nog bepaald moeten worden als de voorschriften in concept bekend zijn. In “concept” zodat deze - afhankelijk van bevindingen- nog aangepast kunnen worden. Zoals eerder aangegeven kan het uitvoeren van een pilot hiertoe een kapstok vormen.

In de huidige situatie zien gemeenten zelf toe op het aansluiten en gebruiken volgens de voorwaarden en hoeven ze hierover geen verklaring af te geven. In de nieuwe situatie moeten gemeenten, voorafgaand aan de verkiezingen, een verklaring afgeven waarmee ze aangeven dat ze aan de aansluitvoorwaarden voldoen. Het was in eerste instantie niet duidelijk of de verklaring moet worden afgegeven voordat de programmatuur beschikbaar wordt gesteld, of hierna. Dit is zowel relevant voor de timing in het proces als ook de inhoud van de verklaring. In het eerste geval kan de verklaring al eerder afgegeven worden als de randvoorwaarden goed zijn ingevuld. In het laatste geval dient gewacht te worden tot de programmatuur beschikbaar en bereikbaar is met het toetsen op de voorwaarden. Dan moet de programmatuur dus ruim voordat de verklaring uiterlijk dient te worden afgegeven beschikbaar zijn, zodat voldoende tijd is om voor te bereiden en te toetsen. Hoe ruim, is weer afhankelijk van de inhoud van de voorschriften en aard en omvang van de af te leggen verklaring. Uit de gesprekken met BZK en de Kiesraad komt naar voren dat de verklaring één week na beschikbaarheid van de programmatuur moet worden afgegeven<sup>24</sup>.

Ook hierbij geldt dat gemeenten aangeven voldoende tijd nodig te hebben om aan de aansluitvoorwaarden te voldoen en een verklaring af te geven, in het bijzonder voor de eerste keer dat met de nieuwe programmatuur wordt gewerkt. Net als het toetsen van de programmatuur zelf in een pilot met gemeenten, is de nadrukkelijke aanbeveling om ook een (concept)procesdoorloop aan de praktijk te toetsen in een pilot of simulatie om zo goed zicht te krijgen op volgordelijkheid en (minimale) termijnen en daarmee aan de uitvoerbaarheid van deze voorschriften. Overigens is

---

<sup>23</sup> <https://www.kiesraad.nl/verkiezingen/adviezen-en-publicaties/formulieren/2020/10/5/voorwaarden-voor-gebruik-osc2020>

<sup>24</sup> Dit wordt blijkens BZK vastgelegd in de concept AMvB tot wijziging van het Kiesbesluit.



tijdens de interviews opgemerkt, dat het afgeven van een verklaring een nieuwe taak is voor gemeenten, waarbij onzeker is of de mandaatregelingen bij gemeenten hierin voorzien. Het verdient aanbeveling dat dit tijdig door gemeenten uitgezocht wordt.

**Gewenste vervolgactie:** Omdat de precieze aansluitvoorschriften pas later worden opgesteld, is nu nog niet te zeggen welke impact dit op gemeenten gaat hebben. Het is daarom belangrijk om de aansluitvoorwaarden samen met gemeenten op te stellen en aan de praktijk te toetsen. Geef hierbij ook specifiek aandacht aan termijnen en doorlooptijden, zodat gemeenten niet in de knel komen met de extra uitvoeringslast die de vereisten met zich brengen.

### 3.3. Gebruik van de programmatuur

Het daadwerkelijke gebruik van de programmatuur vindt met name plaats tijdens de verkiezingen als de stemtotalen moeten worden ingevoerd. De inrichting van het programma, aanmaken van accounts en inplannen van invoerders zijn eerder al geregeld.

#### 3.3.1 Gebruik van programmatuur

In de huidige situatie staan de gebruiksvoorschriften voor de programmatuur in hetzelfde document als de aansluitvoorwaarden die vooraf moeten worden ingeregeld. Deze voorwaarden hebben betrekking op het gebruik tijdens de invoer, zoals de fysieke afsluiting van de ruimte waarin het invoeren plaats vindt, toezicht op het betreden door onbevoegden, het 4-ogenprincipe voor de invoerders en het veilig overdragen van de verkiezingsuitslag. In OSV2020 worden door de programmatuur zelf ook gebruiksvoorwaarden afgedwongen, bijvoorbeeld dat de programmatuur zichzelf afsluit als er een verbinding met een netwerk wordt gedetecteerd of dat een foutmelding wordt gegeven als twee invoeren (4-ogenprincipe) niet overeenkomen. De verschillende rollen in de programmatuur zullen naar verwachting globaal hetzelfde blijven:

- Beheerder voor inrichting (inloggen met eHerkenning);
- Minimaal 2 invoerders (inloggen met 2 factor authenticatie);
- Lid GSB/CSB voor het controleren invoerders (inloggen met 2 factor authenticatie);
- Voorzitter GSB/CSB voor accorderen en ondertekenen einduitslag (inloggen met eHerkenning).

Net als de aansluitvoorschriften, zullen ook de gebruiksvoorschriften moeten worden aangepast aan de nieuwe programmatuur. Vooruitlopend op hoe deze er uit gaan zien hebben we vanuit de interviews een aantal specifieke aandachtspunten gesignaleerd waar gemeenten aandacht voor vragen.

Publiek bij het invoeren: Het onderdeel dat het duidelijkste als aandachtspunt uit de interviews naar voren komt heeft betrekking op de keuze of er wel of geen publiek bij het invoeren aanwezig kan zijn. Dit wordt in de concept-wetgeving geregeld, maar er is nog niet nader uitgewerkt hoe dit in praktijk eruit moet zien. Zoals eerder beschreven is het tegenstrijdig aan de huidige gebruiksvoorwaarden waarin is opgenomen dat onbevoegden geen toegang hebben tot de ruimte waarin wordt ingevoerd. Dit is dus een belangrijke verandering ten opzichte van de huidige situatie met mogelijk grote impact.

Gemeenten geven ten eerste duidelijk aan dat publiek bij het invoeren in principe niet wenselijk is en bij de uitvoering mogelijk tot problemen kan leiden. Het invoeren is secuur werk en vergt grote concentratie, het is belangrijk dat dit proces goed aangestuurd wordt in een veilige en rustige omgeving. Het mogelijk in- en uitlopen van onbevoegden en gepraat of gekuch werkt hierbij verstorend. Daarnaast geven gemeenten aan dat vanuit het oogpunt van transparantie niets toevoegt. Immers is het invoerproces zo ook al transparant: zowel de PV's als de invoerlijsten uit de programmatuur worden meteen na afloop gepubliceerd. Het is dus bij twijfel door eenieder achteraf makkelijk na te gaan dat beiden precies overeenkomen.

Mocht de keuze om publiek toe te laten definitief worden, dan is in de interviews erop gewezen dat er vervolgens discussie zal ontstaan op welke afstand de bezoekers zich dienen te bevinden en of zij al dan niet op de schermen kunnen meekijken. Het is noodzakelijk om hier op voorhand over na te denken, om te voorkomen dat dit ter plaatse tot spanningen leidt. Duidelijk dient te worden waar de absolute begrenzingspunten liggen en welke ruimte gemeenten toekomt om hier zelf (nog) keuzes in te maken. Ook moeten gemeenten daarnaast nog wel in staat zijn om de fysieke en digitale beveiliging ter plaatse goed te kunnen inregelen. Daarnaast leidt het toelaten van publiek onder bepaalde voorwaarden ook tot nieuwe eisen die aan de fysieke ruimte worden gesteld, bijvoorbeeld qua toegankelijkheid en afmeting. Voor veel gemeenten geldt dat ze huidige inrichting op basis hiervan moeten herzien en mogelijk aanpassen.

Accounts en toegang niet-ambtenaren: Bij veel gemeenten voeren ambtenaren in dienst van de gemeente de uitkomsten in de programmatuur in. Bij enkele (grotere) gemeenten wordt hierbij ook gebruik gemaakt van externe inhuur/vrijwilligers. In de huidige situatie kunnen alle invoerders met gebruikersnaam en wachtwoord (door de beheerder OSV2020 aangemaakt) direct inloggen bij de programmatuur. Dit wordt mogelijk een relevant verschil als er voor de nieuwe programmatuur vanuit wordt gegaan dat invoerders met hun eigen account op het gemeentelijke netwerk inloggen alvorens toegang tot de programmatuur te krijgen. Bij de inrichting moet er rekening mee gehouden worden dat dit geen vanzelfsprekendheid is. Ook kan het zijn dat een account mogelijk last minute dient te worden aangepast bij uitval of vervanging van invoerders (ziekte). Dit bemoeilijkt waarschijnlijk het werken met inhuur/vrijwilligers (niet gemeenteamttenaren).

Inloggen met eHerkenning in de DHV wordt voorzien voor de rol Beheerder en Voorzitter. De andere rollen (invoerder en lid) krijgen de beschikking over een generiek twee-factorauthenticatie (2FA) middel. Hierbij moet ook kritisch bekeken worden hoe om wordt gegaan met persoonsgebondenheid van accounts ten opzichte van flexibiliteit met medewerkers.

Helpdesk: Uit de interviews kwam naar voren dat gemeenten individueel vanuit de leverancier van OSV2020 worden benaderd voor het optioneel sluiten van een 'helpdesk-overeenkomst' voor het geval er zich problemen voordoen tijdens het gebruik van de software. Gebruik maken van de helpdesk is niet standaard en niet verplicht en hier moeten gemeenten ook zelf voor betalen. Nu het gebruik van de programmatuur in het concept-wetsvoorstel verplicht wordt gesteld, de Kiesraad verantwoordelijk is voor het veilig beschikbaar stellen van de programmatuur en ondersteuning bij gebruik hier voorwaardelijk voor is, lijkt de huidige constructie niet opportuun en ligt het voor de hand dat de Kiesraad als beheerder in deze ondersteuningsrol zal voorzien. Dit dient verder uitgewerkt te worden. Dit geldt ook voor de wijze van communiceren tussen Kiesraad en gemeenten, voor zover dit niet uitdrukkelijk valt te vangen onder een uit te werken protocol.

Eventuele contracten voor ondersteuning van OSV dienen tijdig beëindigd te worden (indien relevant).

Performance: Nu heeft iedere gemeenten voor de verkiezingen zijn eigen lokale netwerk, waarbij in grote steden al rekening wordt gehouden met extra servercapaciteit voor de piekbelasting tijdens het berekenen van de totalen. Straks gaan alle gemeenten (min of meer) tegelijk rekenen met de programmatuur. Geïnterviewden zien dit als een risico bij het gebruik van de programmatuur.

**Gewenste vervolgactie:** Er geldt dat de precieze gebruiksvorschriften pas later worden opgesteld en nu dus nog niet te zeggen is welke gevolgen deze hebben voor gemeenten. We constateren echter op voorhand hele belangrijke aandachtspunten zijn waar nu nog geen duidelijkheid op is. Pak deze punten expliciet samen met gemeenten op en toets indien er meer bekend is aanvullend op uitvoerbaarheid.

### 3.3.2 Onderbreken van gebruik

De bevoegdheid van de Kiesraad om het gebruik van de programmatuur te kunnen onderbreken brengt voor gemeenten een extra onzekerheid met zich mee. Eenduidigheid en voorspelbaarheid voor alle partijen is van groot belang. Het moet voor gebruikers van de programmatuur op voorhand duidelijk zijn onder welke omstandigheden en situaties het gebruik onderbroken dan wel hervat wordt en waar ze met opmerkingen of vragen terecht kunnen. Voor zover gemeenten hier zelf invloed op hebben, moeten ze hierop tijdig kunnen anticiperen. Voor het deel waar gemeenten geen invloed hebben moet in elk geval duidelijk zijn wat de afwegingen en consequenties zijn van het onderbreken. Ook moeten gemeenten de zekerheid hebben dat als gebruik onderbroken wordt, er realistische alternatieven zijn om tijdig tot een uitslag te kunnen komen.

Ten eerste is het belangrijk om te bedenken dat het gebruik van de programmatuur in principe tijdens de verkiezingen zelf plaats vindt. Vooraf worden voorbereidingen getroffen, maar de optelprogrammatuur wordt tijdens de verkiezingen gebruikt om tot een uitslag te komen. 'Onderbreking' valt dan ook logischerwijs op dit moment, waarbij overstappen op alternatieven wellicht niet meer mogelijk is. Aan het maken van afwegingen over het onderbreken, hervatten en overschakelen naar alternatieven moet een duidelijke risicoafweging ten grondslag liggen, zodat de juiste keuze gemaakt kan worden. Ook het last-minute of zelfs tijdens de verkiezingen overschakelen op alternatieven kent risico's.

Op basis van de huidige informatie lijkt de belangrijkste terugvaloptie het gebruik van de (huidige) decentrale programmatuur te zijn. Gemeenten vragen zich hierbij af of ze in de voorbereiding dan ook deze twee varianten moeten inrichten (in paragraaf 4.1.2 gaan we hier nader op in). Als er lastminute overgeschakeld moet kunnen worden op een decentraal scenario, dan zou de hardware al in een aparte ruimte zonder netwerk moeten klaar staan. Dit betekent dat gemeenten een aanzienlijke lastenverzwaring hebben ten opzichte van de huidige situatie.

Indien noodgedwongen overgeschakeld wordt naar een papieren proces dan dient er een kant en klaar draaiboek te liggen. Het overschakelen naar papier en handmatig optellen wordt door

geïnterviewden als een zeer ingewikkeld en arbeidsintensief proces ervaren en het is de vraag of dit echt een reële optie is. Dit zou met gemeenten samen in praktijk moeten worden onderzocht.

Indien er geen realistisch alternatief is om zonder de centrale programmatuur tot een goede uitslagoptelling te komen, moet de optelling uitgesteld worden en dus ook de bekendmaking van de uitslag van de verkiezingen. Er is een vaste termijn voor het bekend maken van de uitslag: twee dagen na de stemming stelt het gemeentelijk stembureau in een openbare zitting het totaal aantal uitgebrachte stemmen, de aantallen stemmen per lijst en per kandidaat vast. Geconstateerd wordt dat deze termijn kan gaan knellen als er alternatieven worden ingezet. De vraag die naar voren is gekomen is de vraag voor wiens rekening het niet halen van de termijn dan komt en wat dit juridisch betekent en voor gevolgen heeft.

**Gewenste vervolgactie:** Voor gemeenten is het van belang dat er vooraf door de Kiesraad voldoende duidelijkheid wordt verschaft over de omstandigheden en situaties waarin gebruik onderbroken wordt en wat de alternatieven zijn. Werk hiervoor ook scenario's uit van situaties waarin het mis kan gaan. De scenario's en alternatieven dienen op voorhand met gemeenten afgestemd te worden op het gebied van uitvoerbaarheid (in het licht van wettelijke termijnen) en over de (financiële en uitvoerings) consequenties dienen op voorhand besluiten te worden genomen.

### 3.4. Verantwoording en controle achteraf

Na gebruik van de programmatuur en het vaststellen van de verkiezingsuitslag hebben gemeenten direct daarna nog een aantal taken in de verantwoording, die vaak nog dezelfde avond uitgevoerd moeten worden.

#### 3.4.1 Controle op de programmatuur; het controleprotocol

Bij de Tweede Kamerverkiezing van 2021 is voor het eerst een handmatige steekproef op de uitslagen gedaan bij alle gemeenten. Op grond van het concept-wetsvoorstel is dit een procedure die voortaan alle gemeenten aanvullend bij iedere verkiezing moeten uitvoeren. Hiermee wordt het controle protocol dat is opgesteld en ziet op het *decentrale systeem OSV2020*, overgenomen en verplicht gesteld voor het nieuwe *centrale systeem*. Hierbij is onduidelijk of het verschil tussen de oude en nieuwe situatie voldoende expliciet is afgewogen alvorens tot deze keuze te komen. In de nieuwe situatie gaat het namelijk om een centraal systeem dat draait op centrale servers en dus op bepaalde onderdelen afwijkt van OSV2020. Ook de beveiliging hiervoor is op een andere manier ingericht. Het uitgangspunt bij deze nieuwe programmatuur is dat *'toegang tot de uitslagprogrammatuur centraal ontsloten wordt zodat het gebruik van de programmatuur ook centraal gemonitord kan worden'* (MvT blz. 10). Eventuele controles en beveiliging die in de huidige situatie gelden, moeten worden aangepast aan de nieuwe situatie, zoals ook is aangegeven in de MvT (blz. 11); 'De in de Kiesregeling gestelde eisen worden geactualiseerd op basis van de uitgangspunten en (beveiligings-)eisen voor het DHV'.

Het handmatige controleproces bij alle gemeenten heeft -net als alle andere vereiste handelingen- consequenties voor de uitvoering. Het verschilt per omvang van gemeente hoe veel tijd

gemeenten hieraan besteden. Bij grotere gemeente duurt het proces al gauw 4 uur (met meerdere personen) aanvullend op het reguliere proces, bij kleinere gemeenten is de werklast beperkter, omdat er minder stembureaus in de gemeente zijn. Wel geven alle gemeenten aan dat de uitvoering valt na lange dagen waarin medewerkers al tot het uiterste zijn gegaan en dit in deze context nog eens een extra verzwaring van de werklast is.

Uit de interviews met gemeenten komt verder naar voren dat nut, noodzaak en doel van het controleproces niet goed begrepen worden. In eerste instantie worden er bijna altijd afwijkingen gevonden tussen de uitdraai uit de programmatuur en de handmatige optelling, maar zonder uitzondering gaat het hierbij altijd om een fout in de handmatige optelling. Daarnaast bestaat twijfel over de zinvolheid van de controle als bijdrage aan de transparantie, aangezien PV's en uitdraai van de programmatuur worden gepubliceerd en het hierdoor voor eenieder is na te gaan of de invoeren kloppen.

**Gewenste vervolgactie:** Bezie inhoudelijk aan de hand van de concrete aansluit- en gebruiksvoorschriften of een decentraal controleprotocol nog van toegevoegde waarde is op de centraal beschikbaar gestelde en gemonitorde programmatuur. Weeg dit nadrukkelijk af tegenover de lasten aan de zijde van de gemeenten.

#### *3.4.2 Publiceren en aanleveren stukken Kiesraad*

Gemeenten moeten verschillende stukken (verklaring voldoen aansluitvoorschriften en met de programmatuur gegenereerde digitale bestand) digitaal aanleveren aan de Kiesraad en publiceren op een niet nader ingevulde wijze. Daarnaast moesten gemeenten al, naast de fysieke PV's, ook de ingescande PV's bij de Kiesraad aanleveren. Vanuit uitvoeringslast zou het efficiënt zijn om openbaar maken en aan de Kiesraad doen toekomen samen te voegen in één handeling. Bijvoorbeeld via één centraal portaal of omgeving. Voordeel is ook dat op deze wijze vanuit het oogpunt van transparantie publicatie op uniforme wijze op een vaste plek plaatsvindt. Gemeenten kunnen dan op hun website een link plaatsen naar deze centraal beschikbare informatie.

Daarnaast zullen gemeenten informatie op de gemeentelijke website of in folders willen actualiseren indien er voor het publiek relevante wijzigingen zijn, zodat correct wordt verwezen naar de centrale programmatuur en de overige aspecten van het concept-wetsvoorstel. Ook hierbij kan het van toegevoegde waarde zijn als er centraal al informatie beschikbaar wordt gesteld die gemeenten kunnen overnemen of waar ze naar kunnen verwijzen.

**Gewenste vervolgactie:** Onderzoek de mogelijkheden van het samenvoegen van het openbaar maken en het toezenden aan de Kiesraad, met het oogmerk om enerzijds uitvoeringslasten te beperken en anderzijds de informatie transparant op een centrale plaats te ontsluiten. NB: Er loopt al een project bij Kiesraad waar NVVB en VNG bij betrokken zijn om hiernaar te kijken.

### 3.5. Financiële consequentie

Omdat veel nog nader ingevuld moet worden is het op dit moment niet mogelijk met een concrete kosteninschatting te komen voor voorliggend concept-wetsvoorstel. In algemene zin zien we een toename aan voorwaarden die moeten worden ingevuld en extra stappen die aan het proces worden toegevoegd. Dit heeft als gevolg dat er aan de zijde van gemeenten structureel meer inzet van medewerkers benodigd is voor het uitvoeren van de beoogde wijzigingen en incidenteel voor de implementatie van de veranderingen. Op hoofdlijnen kunnen we alvast de volgende kostencomponenten onderscheiden als eerste aanzet, welke verder kan worden aangevuld en uitgewerkt = indien zaken verder zijn uitgewerkt.

#### *Inzet van medewerkers*

We zien een aantal werkzaamheden wegvallen als gevolg van het concept-wetsvoorstel dat minder inzet van medewerkers vergt:

- Het installeren en opzetten van een lokaal netwerk is in de nieuwe situatie niet meer nodig (meestal ICT-afdeling).

We zien er een aantal werkzaamheden bijkomen waar meer inzet gevraagd wordt van medewerkers als gevolg van het concept-wetsvoorstel:

- Naleving van aansluitvoorschriften en gebruiksvoorschriften, afhankelijk van de concrete uitwerking hiervan. Bijvoorbeeld op de onderdelen:
  - Eventueel aanpassen locatie voor invoer/huisvesting om het mogelijk te maken om diginetwerk te benaderen (infrastructuur);
  - Eventueel aanpassen locatie voor invoer/huisvesting om het mogelijk te maken om publiek veilig toegang te verlenen bij de invoer;
  - Inzet van fysieke en digitale beveiliging om het mogelijk te maken om publiek veilig toegang te verlenen bij de invoer;
  - Aanmaken van accounts voor vrijwilligers of inhuur om op het diginetwerk te kunnen om de programmatuur te kunnen gebruiken voor invoer;
  - Beschikking krijgen over juiste inlogmiddelen zoals eHerkenning en twee-factorauthenticatie;
  - Opstellen en aanleveren verklaring omtrent aansluitvoorschriften.
- Uitvoeren van het controleprotocol na afloop van de invoer.

#### *Andere kostencomponenten*

Daarnaast zijn er nog een aantal andere onderdelen die naast meer inzet van medewerkers extra kosten kunnen opleveren:

- Beschikbaar stellen e-herkenningsmiddelen;
- Mogelijk nieuwe/aanpassing aanschaf hardware (computers/laptops) indien bestaande voor verkiezingen geschikte hardware niet geschikt (te maken) is;
- Eventuele extra voorbereidingen voor uitwijk naar alternatief scenario decentrale programmatuur voor het geval dat het gebruik van de centrale programmatuur onderbroken dient te worden.

- Invulling van de helpdeskovereenkomst voor ondersteuning tijdens de verkiezingen. Standaard centrale (technische) ondersteuning voor gebruikers is wel meegenomen in de aanbestedingsuitvraag, maar het is nog niet duidelijk hoe eventuele kosten hiervoor worden verrekend.

## 4. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen van de uitvoeringstoets van het conceptwetsvoorstel *Wet programmatuur verkiezingsuitslagen*. De conclusies worden na een korte algemene beschouwing- gepresenteerd aan de hand van de beantwoording van de onderzoeksvragen. De aanbevelingen (verzameling van eerder benoemde gewenste vervolgacties) in paragraaf 4.3 geven richting en invulling aan de gewenste vervolgacties.

### 4.1. Conclusies

Het concept-wetsvoorstel strekt ertoe om de inzet van (centrale) programmatuur bij het vaststellen van de uitslagen wettelijk te verankeren en het gebruik hiervan verplicht te stellen. Het normatieve kader van het concept-wetsvoorstel programmatuur verkiezingsuitslagen kent een getrapte opbouw. Dit leidt ertoe dat in het concept-wetsvoorstel slechts enkele tot de gemeente strekkende normen concreet genoeg zijn beschreven om hiervan de uitvoeringsconsequenties in beeld te brengen. Voor de andere, nog uit te werken normen, scheidt het concept-wetsvoorstel de grondslag en kaders om dit in lagere regels uit te werken en creëert het bevoegdheden voor de Kiesraad om binnen kaders bepaalde normen zelf op te stellen (zoals de aansluit- en gebruiksvoorschriften). Het is van belang dat de nadere invulling en operationalisering van het concept-wetsvoorstel, met het oog op de uitvoerbaarheid, zorgvuldig en in samenspraak met gemeenten opgepakt wordt<sup>25</sup>.

Vanwege deze -gangbare- opbouw is het in dit stadium niet mogelijk om het totaal aan uitvoeringsconsequenties in beeld te brengen die samenhangen met dit concept-wetsvoorstel. Tegelijkertijd kan er wel een beeld gevormd worden over de relevante normen die wél in het concept-wetsvoorstel voldoende concreet benoemd zijn en kunnen aandachtspunten meegegeven worden voor de verdere uitwerking. Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben we telkens een knip gemaakt tussen de uitvoeringsconsequenties van de inhoud van het concept-wetsvoorstel en de onderliggende concept-AMvB (voor de normen die voldoende concreet zijn) enerzijds en de verdere uitwerking van normen en de invulling door de Kiesraad van normstellende bevoegdheden anderzijds. In het verlengde van dit laatste aspect bevat paragraaf 4.2 een nadere duiding van het '*tijdig beschikbaar stellen*' van bepaalde onderdelen door de Kiesraad. Dit is een thema wat veelvuldig in interviews naar voren is gekomen.

Het ligt in de lijn van verwachtingen specifieke onderdelen op uitvoerbaarheid te toetsten, als de concrete normen verder uitgewerkt zijn. Dit kan in de vorm van praktijkproeven, pilots of een analyse op specifieke onderdelen. In algemene zin wordt meegegeven dat bij het uitwerken van de normen welke zich richten tot gemeenten de publieke waarden van het verkiezingsproces (zoals: transparantie en veiligheid) in samenhang worden gezien met en zorgvuldig worden afgewogen

---

<sup>25</sup> De Kiesraad heeft gedurende het traject van deze analyse aangegeven deze uitwerking in werkgroep-verband met betrokkenheid van gemeenten op te willen pakken.



tegen de uitvoerbaarheid aan de zijde van gemeenten. Wat in eerste instantie kleine wijzigingen lijken, kunnen een grote uitwerking hebben op de organisatie van de verkiezingen bij gemeenten.

#### *4.1.1 Wat zijn de verwachte effecten van de wetswijziging voor gemeenten?*

De directe aanleiding en het te bereiken effect van het concept-wetsvoorstel is het gebruik van de ondersteunende programmatuur tijdens de verkiezingen veiliger en transparanter in te richten en dit wettelijk te verankeren. Hiervoor worden aan de Kieswet extra waarborgen, verplichtingen en bevoegdheden voor de verschillende betrokken partijen toegevoegd. Daarnaast biedt het concept-wetsvoorstel de grondslag om in meer detail te regelen wat er onder andere in geval van calamiteiten moet gebeuren, hoe er tussen partijen moet worden afgestemd en wie welke rol hierin heeft. Uit de concept-toelichting volgt dat de technische vernieuwing voldoet aan de moderne standaarden van de techniek en dat beveiliging en de programmatuur met onafhankelijke toetsen en controles beter wordt bewaakt.

Het effect van het concept-wetsvoorstel is enerzijds meer waarborgen aan de proceskant (transparantie en veiligheid), anderzijds op punten (zie in meer detail de volgende onderzoeksvragen) een grotere uitvoeringslast bij gemeenten.

De eerste keer het verkiezingsproces doorlopen op basis van de aangepaste Kieswet vraagt van gemeenten extra inzet op het implementeren van de wijzigingen. Daarnaast is de verwachting dat het gereed maken van de locatie, het aanmaken van accounts, het voldoen aan de aansluitvoorschriften, het afgeven van de verklaring, het uitvoeren van een verplicht controleprotocol en het mogelijk al voorbereiden van fall-back scenario's onder de streep meer structurele inzet van gemeenten vraagt. Op al deze onderdelen is concretisering nodig om de impact specifiek te kunnen bepalen. Belangrijk is te bedenken dat als de uitvoerbaarheid voor gemeenten te veel onder druk komt te staan, dit ook weer zijn weerslag heeft op een zorgvuldig en veilig verloop van het proces.

#### *4.1.2 Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door het concept-wetsvoorstel?*

In algemene zin blijft als gevolg van het concept-wetsvoorstel het verkiezingsproces op hoofdlijnen ongewijzigd. Dit is ook niet de scope van het conceptwetsvoorstel, dat ziet op het op detailniveau inkleuren en toevoegen van processtappen die samenhangen met de programmatuur voor het vaststellen van de verkiezingsuitslagen. Het concept-wetsvoorstel ziet op het verplicht gebruik van centrale programmatuur voor het vaststellen van verkiezingsuitslagen. In praktijk werd de (decentrale)programmatuur al door alle gemeenten gebruikt. In aanvulling hierop bevat het concept-wetsvoorstel grondslagen voor het stellen van nadere regels en deelt het de Kiesraad bevoegdheden toe, zoals het stellen van aansluit- en gebruiksvoorschriften, het geven van aanwijzingsbevoegdheid en het opstellen van een aantal protocollen waarin wordt beschreven hoe in bepaalde situaties gehandeld dient te worden. Veel zaken dienen nog verder uitgewerkt te worden, waardoor het nu nog niet mogelijk is om de impact hiervan te bepalen. Hieronder volgt een samenvatting van de belangrijkste wijzigingen in de werkwijze, voor zover dit nu al voldoende concreet is.

De voornaamste verandering in de werkwijze van gemeente op basis van het concept-wetsvoorstel is dat gemeente niet langer gebruik maken van decentraal geïnstalleerde programmatuur voor het optellen van de verkiezingsuitslagen, maar van centraal gehoste programmatuur welke gemeenten via het diginetwerk benaderen. Dit heeft consequenties voor de

afhankelijkheid van en de samenwerking met de Kiesraad die nog nader ingevuld moeten worden. Daarnaast heeft het ook met name gevolgen voor gemeenten die bij het invoeren in de programmatuur van externe locaties (buiten het gemeentehuis) gebruik maken en voor de inzet van externe medewerkers (niet gemeenteambtenaren). Ook moeten mogelijk extra voorbereidingen getroffen worden om op het laatste moment op een decentraal fall-back scenario te kunnen overstappen. Alle inzet is gericht op het gebruik van de centrale programmatuur. Als hier problemen ontstaan wordt er eerst gekeken of er maatregelen getroffen kunnen worden om gebruik alsnog mogelijk te maken. Pas als laatste optie wordt bekeken of het nog mogelijk is om uit te wijken naar de decentrale programmatuur. Er is nog geen nadere invulling gegeven over wat dit betekent voor in de voorbereiding voor gemeenten. Bijvoorbeeld in welk mate de decentrale uitwijkmogelijkheid al klaar moet staan bij de verkiezingen.

Een andere grote ingrijpende verandering is dat er volgens het concept-wetsvoorstel publiek bij de invoer toegelaten dient te worden (invoeren in openbaarheid), waar dat tot nu toe expliciet niet het geval was. Gemeenten geven aan dat dit vanuit transparantie niet veel toevoegt maar wel hele grote gevolgen heeft voor de uitvoering, zowel op het proces zelf (afleiding bij invoering) als organisatie van de fysieke ruimte (bijvoorbeeld m.b.t. locatiekeuze, regelen beveiliging, opstellen eventuele richtlijnen en beleid).

Tenslotte worden er enkele processtappen toegevoegd zoals het vooraf afgeven van een verklaring dat de gemeente aan de aansluitvoorschriften voldoet en het verplichte controleprotocol dat na afloop moet worden uitgevoerd.

Deze veranderingen werken door in de gemeentelijke organisatie en de voorbereidingen die gemeenten hiertoe dienen te treffen en zorg voor extra druk hierop. Zowel voorafgaand als tijdens de verkiezingen; waarover in de volgende onderzoeksvraag meer.

#### *4.1.3 Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijke organisatie?<sup>4</sup>*

Wanneer we de impact van het concept-wetsvoorstel op de bedrijfsvoering van gemeenten beschouwen (totaal van de SCOPAFIJTH-factoren) dan constateren we dat er nog een grote mate van onzekerheid zit in de impact die samenhangt met dit concept-wetsvoorstel. Zoals in de beantwoording van de vorige onderzoeksvragen is weergegeven, moet nog veel in detail uitgewerkt worden in aansluit- en gebruiksvoorschriften en het samenwerkingsprotocol. Juist uit deze op het eerste gezicht kleine detailzaken kan vanuit uitvoeringsperspectief veel impact op de bedrijfsvoering voortvloeien. In algemene zin kan deze onderzoeksvraag in dit stadium niet definitief beantwoord worden. Vanuit het concept-wetsvoorstel en de gesprekken met geïnterviewden hebben we toch enigszins -zij het een beperkt- beeld kunnen vormen van de mogelijke impact.

Tussen de geïnterviewde gemeenten bestaan verschillen in de manier waarop zij sommige onderdelen invullen. Deze verschillen hangen onder andere samen met de grootte van de gemeente en het wel of niet centraal tellen van stemmen. Dit heeft gevolgen voor bijvoorbeeld de locatiekeuze (vanwege de beschikbaarheid van toegang tot het gemeentelijk netwerk), het moeten kunnen toelaten van publiek en de inzet van invoerders die waarschijnlijk (tijdelijk) een persoonsgebonden, gemeentelijk account moeten krijgen. Het concept-wetsvoorstel heeft impact op de hiermee samenhangende onderdelen van de bedrijfsvoering, zoals: huisvesting, personeel, processen en ICT. Daarnaast worden er (zoals eerder aangegeven) in detail nog veel zaken

uitgewerkt. Gemeenten geven aan dat de impact van de zaken die nog uitgewerkt dienen te worden, in potentie groot kan zijn.

Hoofdconstatering is dat er met dit concept-wetsvoorstel nieuwe werkzaamheden bijkomen, zoals is beschreven bij de beantwoording van de vorige twee onderzoeksvragen. Alhoewel er ook werkzaamheden wegvallen (opzetten van een lokaal netwerk) en er nog veel uitgewerkt moet worden, is het de verwachting van geïnterviewden dat er onder de streep meer werk bijkomt. Dit drukt op de organisatie, terwijl capaciteit al een aandachtspunt is. De primaire werkzaamheden van betrokken medewerkers liggen namelijk meestal elders en het werk voor de verkiezingen wordt -zeker in kleine gemeenten- 'ernaast gedaan'. Dit heeft te maken met het periodieke karakter van verkiezingen, waardoor er niet structureel bezetting is op dit onderdeel en mensen voor de verkiezing zo veel mogelijk vrijgemaakt moeten worden van hun reguliere werkzaamheden. Zowel structureel (beheersituatie) wordt meer benodigde inzet verwacht, als ook incidenteel tijdens de voorbereiding en implementatie van de veranderingen worden extra inspanning verwacht. Omdat hier zoals aangegeven nog veel onzekerheden inzitten is het van belang om -indien de uitwerking in concept- concreet genoeg is, met gemeenten praktijkproeven en pilots te doorlopen. Op basis hiervan kan een meer gefundeerde conclusie getrokken worden over de netto-uitvoeringslasten voor gemeenten.

Ander belangrijk aandachtspunt is dat -zeker de eerste keer- de uitwerkingen, informatieverstrekking en programmatuur vanuit de Kiesraad tijdig op orde dienen te zijn. Wat *tijdig* is, hangt af van de precieze uitwerking van verschillende onderwerpen en is daarmee nu lastig om op vooruit te lopen. Dit zal, zoals eerder aangegeven, samen met gemeenten moeten worden vastgesteld en in de praktijk worden getoetst in pilots of praktijkproeven. Om ondanks het ontbreken van deze informatie toch wat richting te geven aan het begrip 'tijdigheid' wordt in paragraaf 4.2 hier ten aanzien van verschillende thema's verder op ingegaan.

#### *4.1.4 Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?*

Of gemeenten voldoende zijn toegerust is nu nog niet te bepalen, aangezien zoals eerder aangegeven veel zaken nog in detail uitgewerkt moeten worden. Omdat deze essentiële onderdelen nu nog niet duidelijk zijn, is als gevolg daarvan de uitvoerbaarheid ook nog niet zeker. Zo is bijvoorbeeld niet duidelijk hoe tijdens het invoeren in de programmatuur publiek toegelaten moet worden, terwijl wel aan strenge beveiligingseisen moet kunnen worden voldaan en concentratie bij invoeren geborgd moet zijn. Of hoe het beveiligde netwerk kan worden voorbereid op externe (evenement)locaties. Of hoe er om wordt gegaan met (flexibele) inhuur van invoerders en (gemeentelijke) accounts met twee-factorauthenticatie. Ook is het nog niet duidelijk welke fall-backscenario's voorbereid moeten worden indien de centrale programmatuur (op het laatste moment) niet beschikbaar is.

In algemene zin bestaat er daarmee voor gemeenten een grote afhankelijkheid van de voortgang waarmee en de wijze waarop zaken worden uitgewerkt door de Kiesraad. Vanuit uitvoeringsperspectief is het van belang dat de uitwerkingen tijdig beschikbaar komen en dat bij de uitwerking de uitvoerbaarheid hiervan is meegenomen (beproefd in pilots en praktijkproeven). Er dient voldoende ruimte in het proces te zijn om bevindingen daadwerkelijk tot aanpassingen in voorwaarden of protocollen te laten leiden. Daar komt bij dat het voor gemeenten noodzakelijk is om in een vroeg stadium het 'hele plaatje' (aansluit- en gebruiksvoorschriften en uitwerking van de protocollen en andere randzaken, zoals communicatie met de Kiesraad) beschikbaar te hebben,

omdat ze aan de hand hiervan hun implementatievoorbereiding kunnen starten. Als dit niet tijdig gereed is, is het voor gemeenten niet meer (goed) uitvoerbaar. Risico hierbij is dat als gemeenten op basis van een onvolledig plaatje alvast gaan nadenken over implementatie, er belangrijke zaken over het hoofd worden gezien.

Van onderdelen die nog niet concreet zijn uitgewerkt moet -zoals bij andere onderzoeksvragen ook is aangegeven- nog heel nadrukkelijk worden nagegaan of en hoe deze uitvoerbaar zijn en wat voor kosten hier mee samenhangen. Het is zaak dit na te gaan voordat het (concept)wetsvoorstel wordt ingediend c.q. aangenomen, zodat de bescherming van de publieke waarde *transparantie* in redelijke verhouding staat met de samenhangende uitvoeringslasten.

#### *4.1.5 Welke kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan deze wetswijziging verbonden?*

Omdat zoals eerder aangegeven veel onderdelen nog niet concreet uitgewerkt zijn, is het niet mogelijk om een goed financieel beeld te schetsen van de gevolgen van de nieuwe situatie. In het concept-wetsvoorstel zijn geen specifieke kosten benoemd. Wel hebben we in hoofdstuk 3 een aantal kostencomponenten beschreven waar een verandering op te verwachten is en waar rekening mee gehouden moet worden.

Tijdens de voorbereiding en implementatie zullen gemeenten extra inspanning moeten leveren om de veranderingen te organiseren. Naast deze eenmalige inspanningen is de verwachting dat dat onder de streep de werkzaamheden structureel zullen toenemen en dat hierdoor structureel meer inzet benodigd is. Naast extra inzet kunnen aanvullende kosten voortkomen uit de nog uit te werken elementen, zoals de aansluit- of gebruiksvoorschriften, toelaten van publiek, mogelijk voorbereiden van alternatief (decentraal) scenario en inrichten locatie en aanleggen netwerk op externe locatie. Deze laatste zal voor een deel bestaan uit kosten die elke gemeente raken (zoals security) en deels afhankelijk zijn van de concrete omstandigheden bij gemeenten. Pas als de vereiste voorbereidingen een werkwijze voor de verkiezingen volledig uitgewerkt zijn, is het mogelijk om per gemeente te bekijken welke (extra) kosten gemaakt moeten worden.

Omdat hier zoals aangegeven nog veel onzekerheden inzetten is het van belang om – indien de uitwerking in concept- concreet genoeg is met gemeenten praktijkproeven en pilots te doorlopen, waarin er meer inzicht ontstaat in de kosten die samenhangen met de uitvoeringslasten.

#### *4.1.6 Hoe kunnen de veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?*

Voor een goede implementatie van de veranderingen is het ten eerste van belang dat de veiligheid, transparantie enerzijds en uitvoerbaarheid anderzijds telken goed tegen elkaar afgewogen worden. Alle drie zijn belangrijk voor een betrouwbare verkiezingsuitslag en hebben onderling effect op elkaar. In de afweging van de bescherming van de (publieke) veiligheid, openbaarheid en uitvoering, kan de proportionaliteit uit het oog verloren worden. Een voorbeeld hiervan is de wens voor meer transparantie door de invoer in de programmatuur openbaar te maken. Dit belang kan mogelijk ook op een andere wijze geborgd worden die minder druk legt op de gemeentelijke uitvoering en de beveiliging bij het invoeren. Concreet bijvoorbeeld door publiek erop te wijzen dat de PV's vergeleken kunnen worden met de uitkomsten van de optellingen uit de programmatuur. Dit levert hetzelfde soort resultaat op (transparantie) met minder druk op de uitvoering.

Het uitwerken van aansluit- en gebruikersvoorschriften, protocollen en andere specifieke onderdelen moet in afstemming met gemeenten gebeuren. Stem voor vaststelling heel nauwkeurig met gemeenten af, ook op ogenschijnlijke details. Kleine aanpassingen kunnen grote consequenties hebben. Het is belangrijk dat hierbij niet uitsluitend oog wordt gehouden voor de verplichtingen die rechtstreeks voortvloeien uit het concept-wetsvoorstel, maar ook voor indirecte gevolgen en mogelijk in interpretatievraagstukken.

Daarnaast dient alles vooraf in elk geval getoetst te worden aan theoretische uitvoerbaarheid, maar ook met pilots of praktijkproeven (scenario's en simulatie) die samen met gemeenten worden uitgevoerd op basis van concept-uitwerkingen (zodat deze eventueel nog bijgesteld kunnen worden indien blijkt dat deze op punten slecht uitvoerbaar zijn). Houd hierbij extra aandacht voor een goed afgestemde tijdslijn, de volgorde van processtappen en de tijdigheid van verschillende stappen.

Indien aan bovenstaande niet wordt voldaan ontstaat het risico dat het concept-wetsvoorstel (op onderdelen) ook na verdere uitwerking voor gemeenten niet uitvoerbaar blijkt te zijn. Het is belangrijk om voordat het wetsvoorstel definitief wordt aangenomen, ook al de uitwerking ervan inzichtelijk te hebben om de impact nader te kunnen bepalen en eventueel te kunnen bijsturen.

## 4.2. Tijdige beschikbaarheid

Op verschillende onderdelen in het onderzoek wordt gesproken over het 'tijdig beschikbaar stellen' van lagere regelgeving, informatie en de programmatuur zelf. Omdat veel nog onduidelijk is, is het op dit moment niet precies in te vullen wat 'tijdig' is. Hieronder vatten we samen welke overwegingen in ogenschouw moeten worden genomen bij het vaststellen van deze termijnen.

Tijdig bij de uitwerking: zodat er op basis van concept-uitwerkingen van voorschriften en protocollen met gemeenten pilots (praktijkproeven) kunnen worden uitgevoerd, zodat ook tijdig beproefd kan worden of de voorgestelde uitwerkingen daadwerkelijk uitvoerbaar zijn of dat vanuit het oogpunt van uitvoerbaarheid het beter is om zaken wat anders uit te werken en daarmee andere keuzes (bijstelling) tijdig voor de landelijke implementatie gemaakt kunnen worden.

Tijdig bij de implementatie: zodat er voldoende tijd is voor gemeenten om kennis te nemen van de nieuwe randvoorwaarden (eisen) en zich daarin kunnen bekwamen, zodat ze kunnen bijsturen waar zaken nog niet compliant zijn of in lokale toepassing nog niet goed blijken te werken.

Tijdig bij elke volgende verkiezing: zodat gemeenten in de beheerfase structureel genoeg tijd hebben om het systeem goed in te richten, te testen en gebruikers te instrueren en aan alle randvoorwaarden te voldoen.

Hieronder gaan we op de verschillende onderdelen in die als gevolg van het concept-wetsvoorstel wijzigen.

### *Programmatuur*

De beschikbaarheid van de programmatuur ligt het meest voor de hand als voorwaarde voor het kunnen uitvoeren van de wetgeving. Hierin zijn verschillende stappen te onderscheiden die voor gemeenten relevant zijn:

- Beschikbaarheid van programmatuur om met gemeenten te kunnen testen in praktijkproeven en pilots te draaien.
- Beschikbaarheid van programmatuur voor alle gemeenten om de eerste keer ervaring mee op te doen en werkwijzen met betrekking tot de programmatuur in samenhang te brengen met de processen.
- Beschikbaarheid bij verkiezingen zelf voor alle gemeenten om programmatuur in te richten (stembureaus, kandidaten, accounts).

### *Aansluitvoorschriften*

Gemeenten moeten voldoen aan aansluitvoorschriften en hiervan een verklaring afgeven. Wanneer de (concept)voorschriften bekend moeten zijn, hangt af van de consequenties die ze hebben. Volgt er uit de aansluitvoorschriften dat nieuwe hardware moet worden aangeschaft of de locatie moet worden veranderd of aangepast, dan moet dit zeker een half jaar van tevoren bekend zijn. Ondanks het uitgangspunt van de Kiesraad dat er geen nieuwe hardware aangeschaft moet worden, is dit niet voor alle gemeenten uit te sluiten.

### *Verklaring aansluitvoorschriften*

Veel termijnen worden in lagere regelgeving uitgewerkt. De uiterste termijn voor het aanleveren van de verklaring aansluitvoorschriften is aanvankelijk wel concreet in het concept-wetsvoorstel opgenomen. Aanbeveling was deze termijn er ook uit te halen en op een later moment op de overige termijnen te laten aansluiten. Risico is dat er nu één piketpaaltje wordt geslagen waar later alles omheen geplaatst moet worden. Dit advies is tijdens het onderzoek al opgepakt door BZK; de termijn blijft hetzelfde maar wordt net als andere termijnen in de AMvB opgenomen.

Wanneer deze verklaring afgegeven moet worden, hangt af van de inhoud van de aansluitvoorschriften. Heeft de verklaring betrekking op de beschikbaarheid en inrichting van de programmatuur: verklaring kan pas worden afgegeven nadat de voor programmatuur beschikbaar is. Is de verklaring een voorwaarde voor het beschikbaar stellen van de programmatuur aan gemeenten, dan dient de verklaring veel eerder in het proces verkregen te worden. Gemeenten hebben ruim van tevoren de aansluitvoorschriften nodig om aan te voldoen. Het voornemen is nu dat de programmatuur een week voor het moeten afgeven van de verklaring beschikbaar komt.

### *Gebruikersvoorschriften*

Ook wat in de gebruikersvoorschriften wordt uitgewerkt is nog niet bekend. Maar ook hier geldt, net als bij de aansluitvoorwaarden, dat indien grote aanpassingen nodig zijn, zoals aan de fysieke ruimte, selectie medewerkers of aanvragen van eHerkenning accounts, dit zeker een half jaar van tevoren bekend moet zijn zodat gemeenten voldoende tijd hebben om hierop te anticiperen.

### *Samenwerkingsprotocol*

In het samenwerkingsprotocol worden onder andere afspraken gemaakt over wat er in geval van calamiteiten moet gebeuren. Hieraan gerelateerd wordt aanbevolen ook (nog uit te werken) alternatieve scenario's te op te nemen. Deze moeten in principe hetzelfde ontwikkel- en afstemritme als de programmatuur volgen. Ook hiervoor is het van groot belang om de alternatieve scenario's in praktijk met gemeenten te toetsen.

Samenvattend is het van belang om samen met gemeenten op te trekken om de termijnen samen vast te stellen c.q. te valideren op uitvoerbaarheid als meer bekend is. Het wordt sterk aanbevolen om, als meer detaillering bekend is, opnieuw in samenhang de uitvoering van de verschillende onderdelen te toetsen.

### 4.3. Aanbevelingen

Hieronder wordt een opsomming gegeven van alle in dit rapport opgenomen gewenste vervolgacties.

**Gewenste vervolgactie:** Besteed in de werkgroep aandacht aan aspecten als proportionaliteit en beperking van administratieve lasten aan de zijde van gemeenten bij het uitwerken van de voorschriften en protocollen. Beperk de scope van de werkgroep niet alleen tot het uitwerken, maar ook tot het beproeven van de concept-uitwerkingen in pilots en praktijkproeven.

**Gewenste vervolgactie:** Indien die huidige hardware moet worden aangepast, of nieuwe hardware moet worden ingekocht of gereserveerd, moet dit tijdig bekend zijn en moeten de vereisten en specificaties tijdig worden aangeleverd. Ook moet er in dit geval rekening worden gehouden met kosten voor het aanpassen/vervangen van de apparatuur.

**Gewenste vervolgactie:** Gemeenten hebben voldoende tijd nodig om de programmatuur te kunnen inrichten en de eerste keer zal deze termijn nog wat langer dienen te zijn (in paragraaf 4.2 wordt nader op de specifiekere termijnen ingegaan). Zorg ook voor een test- en oefenomgeving in de programmatuur zelf die vooraf beschikbaar is. Zorg daarnaast in de fase van ontwikkeling van de programmatuur en in de fase van de uitwerking van detailvoorschriften en afspraken voor praktijkpilots met gemeenten. Verwerk de bevindingen uit de pilots bij het verder uitwerken van de detailvoorschriften en afspraken en communiceer hierover naar gemeenten.

**Gewenste vervolgactie:** Omdat de precieze aansluitvoorschriften pas later worden opgesteld, is nu nog niet te zeggen welke impact dit op gemeenten gaat hebben. Het is daarom belangrijk om de aansluitvoorwaarden samen met gemeenten op te stellen en aan de praktijk te toetsen. Geef hierbij ook specifiek aandacht aan termijnen en doorlooptijden, zodat gemeenten niet in de knel komen met de extra uitvoeringslast die de vereisten met zich brengen.

**Gewenste vervolgactie:** Er geldt dat de precieze gebruiksvoorschriften pas later worden opgesteld en nu dus nog niet te zeggen is welke gevolgen deze hebben voor gemeenten. We constateren echter op voorhand hele belangrijke aandachtspunten zijn waar nu nog geen duidelijkheid op is. Pak deze punten expliciet samen met gemeenten op en toets indien er meer bekend is aanvullend op uitvoerbaarheid.

**Gewenste vervolgactie:** Voor gemeenten is het van belang dat er vooraf door de Kiesraad voldoende duidelijkheid wordt verschaft over de omstandigheden en situaties waarin gebruik onderbroken wordt en wat de alternatieven zijn. Werk hiervoor ook scenario's uit van situaties waarin het mis kan gaan. De scenario's en alternatieven dienen op voorhand met gemeenten afgestemd te worden op het gebied van uitvoerbaarheid (in het licht van wettelijke termijnen) en over de (financiële en uitvoerings) consequenties dienen op voorhand besluiten te worden genomen.

**Gewenste vervolgactie:** Bezie inhoudelijk aan de hand van de concrete aansluit- en gebruiksvoorschriften of een decentraal controleprotocol nog van toegevoegde waarde is op de centraal beschikbaar gestelde en gemonitorde programmatuur. Weeg dit nadrukkelijk af tegenover de lasten aan de zijde van de gemeenten.

**Gewenste vervolgactie:** Onderzoek de mogelijkheden van het samenvoegen van het openbaar maken en het toezenden aan de Kiesraad, met het oogmerk om enerzijds uitvoeringslasten te beperken en anderzijds de informatie transparant op een centrale plaats te ontsluiten. NB: Er loopt al een project bij Kiesraad waar NVVB en VNG bij betrokken zijn om hiernaar te kijken.



## Bijlage A: Gesprekspartners

Organisatie	Naam
Gemeente Utrecht	Tiny van Barneveld
Gemeente Assen	David van der kerke
Gemeente Maasdriel	Eefje van der Heijden
Gemeente Rotterdam	Eelco Blom
Gemeente Eindhoven	Hans Rooijman
Gemeente Hengelo	Astrid Mos
Gemeente Huizen	Menno Mennega
Gemeente Opsterland	Arjan de Vries
Gemeente Maastricht	Rob Starren
	Herman Gerards
	Aron Hanssen
	Marc Ruijters
Gemeente Meppel	Jolien Jonkers
	Emelie Bruggeman
Gemeente Nieuwegein	Lydia van Rijkom
	Mariette Berghoef
<b>Begeleidingscommissie</b>	
NVVB	Veerle Hessels/ Viana van Diepen
Kiesraad	Jan-Jouke Vos
	Michal Diamant
BZK	Aart Verloop
	Annelie Ferment
VNG	Juliette van der Jagt