

**Definitierapport
Kiezen op Afstand**



EINDRAPPORT

's-Gravenhage, 15 september 2000

1. OPDRACHT	1
1.1 Aanleiding tot de opdracht.....	1
1.2 Opdrachtformulering	1
1.3 Werkwijze	2
2. SCOPE VAN HET ONDERZOEK.....	3
2.1 Doelstelling.....	3
2.2 Terreinafbakening	3
3. FUNDAMENTELE EISEN UIT DE KIESWET	6
3.1 Inleiding.....	6
3.2 Onderscheiden processtappen	6
3.3 Analyse generieke eisen.....	7
3.4 Samenvatting eisen	15
4. KADERSTELLING VOOR ‘KIEZEN OP AFSTAND’	17
4.1 Uitgangspunten.....	17
4.2 Randvoorwaarden	17
4.3 Consequenties voor het instrumentarium	18
4.3.1 Huidige instrumentarium	18
4.3.2 Consequenties.....	19
4.3.3 Instrumentarium voor de toegangscontrole.....	19
4.3.4 Vaststellen identiteit.....	20
4.3.5 Instrumentarium voor de stemuitbrenging.....	21
5. VORMGEVING ‘KIEZEN OP AFSTAND’.....	25
5.1 Benodigde faciliteiten.....	25
5.2 Procesbeschrijving stemuitbrenging ‘Kiezen op Afstand’	26
5.3 Procesbeschrijving stemopneming bij ‘kiezen op afstand’	29

5.4 Beschrijving systeemconcept	30
5.5 Onderwerpen voor nader onderzoek.....	33
6. INRICHTINGSKEUZES.....	36
6.1 Inleiding.....	36
6.2 LKR.....	37
6.3 Virtueel stemlokaal.....	38
6.4 Kieslocatie	38
6.4.1 Een stemlokaal.....	39
6.4.2 Een openbare ruimte.....	40
6.4.3 Overige ruimten.....	41
6.5 Datacommunicatienetwerk	41
6.5.1 Openbare netwerken	42
6.5.2 Gesloten netwerken	43
6.6 Soort communicatie	43
6.6.1 Interactief	44
6.6.2 E-mail of elektronische post.....	44
6.6.3 Voice response.....	45
6.6.4 Conclusies inrichting kiezen op afstand.....	45
7. GROOTSCHALIGE PILOT IN 2003	46
7.1 Omschrijving.....	46
7.2 Uitgangspunten.....	47
7.3 Schema van het experiment in 2003.....	48
7.4 Beschrijving verkiezingsproces	49
7.5 Uitbreiden / beperken experiment.....	51
8. STAPPENPLAN TOT 2003.....	53
8.1 Inleiding.....	53
8.2 Spoor 1: verkiezingsprogrammatuur	54
8.3 Spoor 2: ontwikkeling en beproeving LKR	56
8.4 Spoor 3: Elektronische identificatie	57
8.5 Gecombineerde pilots.....	58

8.6 Tijdsplanning.....	60
8.7 Aandachtspunten	62
9. KIEZERS IN HET BUITENLAND.....	65
9.1 De huidige situatie.....	65
9.2 Mogelijkheden voor Kiezers in het buitenland	66

1. OPDRACHT

1.1 Aanleiding tot de opdracht

Op 22 oktober 1999 heeft Het Expertise Centrum een offerte ingediend bij de Kiesraad voor een onderzoek naar de mogelijkheden van verdere automatisering van het kiesproces. Deze opdracht is op 22 november 1999 door de Kiesraad aan Het Expertise Centrum gegund.

Eind 1999 heeft Het Expertise Centrum tevens in opdracht van de stuurgroep "Kiezen op Afstand", die rechtstreeks aan de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Grote Steden en Integratiebeleid rapporteert, een haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden van een landelijk raadpleegbaar kiezersregister (LKR) dat nog nader uit te denken vormen van "kiezen op afstand" faciliteert. In zijn eindrapport komt Het Expertise Centrum tot de conclusie dat een LKR technisch mogelijk is en dat ook het ontwikkelen en inrichten van een LKR ten behoeve van een grootschalig experiment met "kiezen op afstand" in 2003 mogelijk is. Het Expertise Centrum beveelt daarop aan om een complete definitiestudie uit te voeren, gericht op het uitvoeren van één of meer van dergelijke experimenten in 2003.

Omdat duidelijk was dat de definitiestudie voor een deel het onderzoek van de Kiesraad zou overlappen, is op 4 februari 2000 door de Kiesraad besloten om de definitiestudie in het onderzoek voor de Kiesraad te integreren.

1.2 Opdrachtformulering

Op grond van het voorgaande is de opdrachtformulering tweeledig:

- 1) Voer een definitiestudie uit, gericht op het uitvoeren van één of meer grootschalige pilots bij de verkiezingen in 2003 met "Kiezen op Afstand" en werk hierin alle relevante aspecten op bestuurlijk, organisatorisch, technisch en juridisch terrein in evenwichtige samenhang met identieke diepgang uit.
- 2) Onderzoek de mogelijkheden van verdere automatisering van de processtappen van het kiesproces die niet binnen de scope van 'Kiezen op

Afstand' liggen, zodanig dat het verkiezingsproces wordt vergemakkelijkt en de vaststelling van de uitslag zorgvuldiger en sneller kan plaatsvinden.

De opdrachtgever van de opdracht zijn de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Grote Steden en Integratiebeleid, namens deze de voorzitter van de stuurgroep "Kiezen op afstand", de heer J.J. Martini. Het voorliggende rapport vormt de uitwerking van het eerste deel van de opdrachtformulering.

1.3 Werkwijze

De opdracht is in de eerste helft van 2000 uitgevoerd door drs. A. Glass, drs. J.A. Perlee, drs. M.F.M. Bom en drs. A.W.M. Lasance, allen werkzaam bij Het Expertise Centrum.

2. SCOPE VAN HET ONDERZOEK

2.1 Doelstelling

In 2003 dient een wettelijke verkiezing georganiseerd te worden waarbij Kiezen op Afstand zoals gedefinieerd in het desbetreffende project van BZK/BPR mogelijk gemaakt wordt. De doelstelling van het project 'Kiezen Op Afstand' is, dat kiesgerechtigden in staat moeten worden gesteld om vanaf een willekeurige Kieslocatie (zijnde *elke fysieke locatie van waaruit de door de verkiezingsautoriteit beheerste faciliteiten voor de stemuitbrenging toegankelijk zijn*) hun stem uit te brengen voor de keuzemogelijkheden waartoe zij zijn gerechtigd.

Het is noodzakelijk te inventariseren welke technische mogelijkheden daartoe inzetbaar zullen zijn, en op welke manier. Bovendien is niet duidelijk langs welke weg binnen de genoemde periode het gewenste resultaat bereikt zou kunnen worden.

2.2 Terreinafbakening

Het in het kader van Kiezen op Afstand te realiseren stemproces en de bijbehorende procedures dienen te voldoen aan de beginselen die zijn vastgelegd in de Kieswet en het Kiesbesluit. Indien dit niet mogelijk blijkt dient dit als aandachtspunt opgemerkt te worden, ter oplossing door de daarvoor aangewezen specialisten binnen het KOA project.

Naast het elektronisch stemmen op afstand¹ zullen in het gebied, waar deze nieuwe modaliteit ter beschikking gesteld wordt, ook de klassieke modaliteiten (als stembiljet dan wel stemmachine of stem-pc) beschikbaar zijn. Het is van belang dat de resulterende hybride situatie één geïntegreerd geheel vormt; dwz dat de resultaten van de verschillende verkiezingsmodaliteiten, tezamen

¹ Omdat bij de huidige kiesmodaliteiten ook elektronisch gestemd wordt met behulp van stemmachines wordt voor een duidelijk onderscheid in dit rapport consequent de term 'elektronisch stemmen op afstand' om het elektronisch stemmen in het kader van Kiezen op Afstand aan te geven.

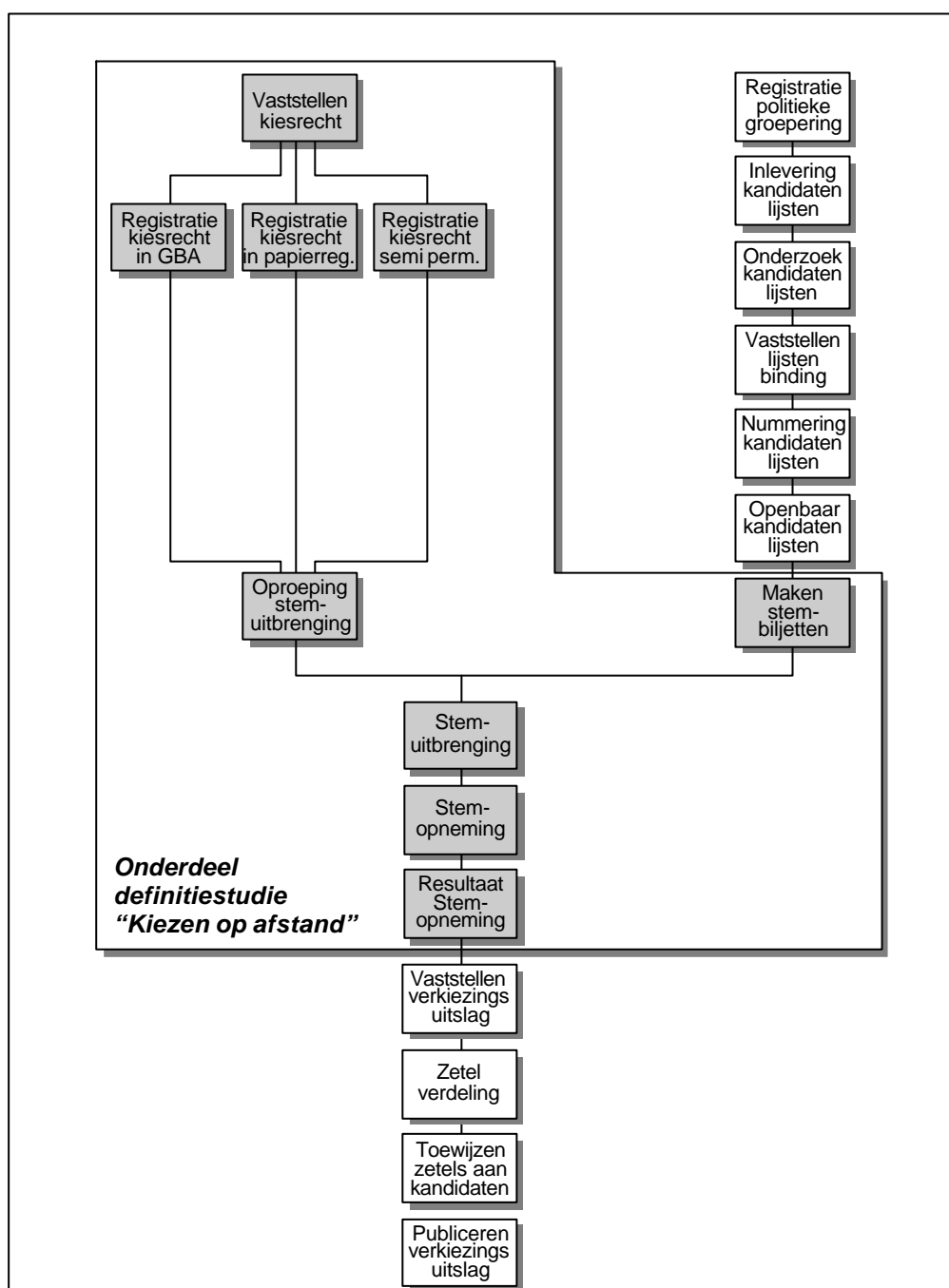
gevoegd, volgens de normale procedures in het verdere traject verwerkt zullen kunnen worden. De consequenties daarvan zullen in deze studie worden uitgewerkt

In deze definitiestudie wordt hoofdzakelijk aandacht besteed aan het Kiezen op Afstand voor de in Nederland verblijvende kiesgerechtigden. Ook voor de in het buitenland verblijvende kiesgerechtigde Nederlanders kunnen faciliteiten in het kader van Kiezen op Afstand worden geboden.

Hoofdstuk 9 van dit rapport is speciaal aan deze categorie kiesgerechtigden gewijd.

Bij de inventarisatie van technische mogelijkheden is gezien de snelle ontwikkelingen op dat terrein het van belang om de focus te richten op 'proven technology' – dat wil zeggen technologie waarvan nu vaststaat dat deze 'proven' is dan wel verwacht mag worden dat deze in de komende 2 jaren 'proven' zal worden.

In de volgende figuur zijn de processtappen weergegeven uit het volledige stemproces die onderdeel van de definitiestudie uitmaken.



3. FUNDAMENTELE EISEN UIT DE KIESWET

3.1 Inleiding

Een stemproces dient aan een aantal algemene of generieke eisen te voldoen. In de Kieswet en het Kiesbesluit zijn deze eisen voor de Nederlandse situatie niet expliciet genoemd, maar opgenomen in de procedurele beschrijving van het stemproces.

Met het nadenken over alternatieve inrichtingen van het stemproces is het van belang om deze generieke eisen vooraf eenduidig en procedureonafhankelijk vast te stellen, zodat de alternatieven daaraan kunnen worden getoetst. In de literatuur over e-voting (stemmen langs elektronische weg) wordt dan ook uitgebreid aandacht besteed aan deze eisen.

Omdat de literatuur over dit onderwerp voornamelijk op situaties in het buitenland betrekking heeft, is eerst het stemproces, zoals dat in procedurele zin in de Kieswet en het Kiesbesluit is opgenomen, geanalyseerd in een aantal processtappen. Bij elk van deze stappen is vastgesteld welke eisen er, gelet op de bepalingen in de Kieswet en het Kiesbesluit, aan de betreffende stap gesteld dienen te worden en is aangegeven op welke wijze momenteel (in het traditionele stemproces met stembiljetten, stemmachines en stem-PC's) aan deze eisen wordt voldaan. Deze analyse is in paragraaf 3.3 opgenomen.

Vervolgens zijn de generieke eisen die langs deze weg naar voren gekomen, gelegd tegen de generieke eisen zoals die in de literatuur worden genoemd, en waar nodig aangevuld met generieke eisen die niet rechtstreeks uit de analyse van de wet- en regelgeving voortvloeien.

3.2 Onderscheiden processtappen

De processtappen die in het navolgende worden onderkend, zijn afgeleid van de processtappen, zoals deze in de Kieswet worden genoemd. Voor de inzichtelijkheid van het proces zijn enkele stappen (met name de stemuitbrenging) in substappen onderverdeeld. De relatie met de processtappen in de Kieswet is als volgt:

Kieswet	Onderscheiden stappen
Registratie kiesgerechtigden	Registratie kiesgerechtigden

Oproepen voor de stemuitbrenging	Oproepen voor de stemuitbrenging
Openen en sluiten stemuitbrenging	Openen en sluiten stemuitbrenging
Stemuitbrenging	<i>Toegangscontrole:</i> <ul style="list-style-type: none"> • Vaststellen soort verkiezing • Vaststellen identiteit • Vaststellen kiesgerechtigdheid
	<i>Stemuitbrenging:</i> <ul style="list-style-type: none"> • Vaststellen kandidatenlijst • Verstreken stembiljet • Verstreken instructies • Maken keuze • Overdragen uitgebrachte stem aan verkiezingsautoriteit • Aantekenen stem uitgebracht
Stemopneming	Stemopneming
Presenteren verkiezingsuitslag	Verwerken stemtotalen
	Presenteren uitslag

3.3 Analyse generieke eisen

In deze paragraaf worden de verschillende stappen in het stemproces geanalyseerd teneinde de eisen te achterhalen die aan het stemproces gesteld moeten worden.

Stap-1: Openen en sluiten verkiezing	
Toelichting	Voor elke verkiezing geldt dat gedurende een bepaalde periode, met een duidelijk beginmoment (datum/tijd) en eindmoment, kiesgerechtigden hun stem kunnen uitbrengen.
Te stellen eisen	Kiesgerechtigden dienen tussen het beginmoment en het eindmoment van de verkiezing in staat te worden gesteld hun stem uit te brengen.
Traditioneel	De stembus is afgesloten en alleen de voorzitter van het stembureau is in het bezit van de sleutel. Deze opent de stembus precies op het beginmoment. Dat de stembus gedurende de gehele periode beschikbaar is, kan niet worden gegarandeerd. Er kunnen verstoringen in

	<p>het kiesproces optreden die de voorzitter van het stembureau noodzaken de stembus tijdelijk af te sluiten. Op het eindmoment van de stemuitbrenging worden geen nieuwe kiesgerechtigden tot het stembureau toegelaten en worden de nog in het stembureau aanwezige kiesgerechtigden in staat gesteld hun stem uit te brengen. Daarna wordt de stembus door de voorzitter van het stembureau gesloten.</p>
--	--

Stap-2: Vaststellen van de kiesgerechtigdheid	
Toelichting	<p>Het stemproces voor een bepaalde kiezer begint op het moment dat deze te kennen geeft dat hij/zij een stem wenst uit te brengen. Daartoe wordt bepaald of de betreffende persoon het recht heeft om voor de gewenste verkiezing een stem uit te brengen met behulp van de door hem/haar gewenste faciliteiten. Dit is het geval indien de betreffende kiezer:</p> <ul style="list-style-type: none"> • voorkomt in de registratie van kiesgerechtigden voor de betreffende verkiezing– de registratie (kiezersregister) wordt door de verkiezingsautoriteit vóór de desbetreffende verkiezing samengesteld; • nog niet eerder een stem voor de betreffende verkiezing heeft uitgebracht; • gerechtigd is gebruik te maken van de gewenste faciliteiten. <p>Als hieraan is voldaan, dan is de persoon voor de betreffende verkiezing een kiesgerechtigde. Om te kunnen vaststellen of de persoon die zich voor de stemuitbrenging aanmeldt, voorkomt in het kiezersregister, wordt vastgesteld voor welke verkiezing de betreffende persoon een stem wenst uit te brengen en of de administratieve identiteit in het kiezersregister van deze verkiezing overeenkomt met deze fysieke persoon.</p>
Te stellen eisen	<ul style="list-style-type: none"> • De persoon dient aan te kunnen geven voor welke verkiezing hij/zij een stem wenst uit te brengen.

	<ul style="list-style-type: none"> • Er dient te kunnen worden vastgesteld of de persoon die zich voor het stemproces heeft aangemeld gerechtigd is om een stem uit te brengen voor de betreffende verkiezing met behulp van de gewenste faciliteiten. • De identiteit van de persoon die zich voor het stemproces heeft aangemeld dient met een zekere mate van betrouwbaarheid te kunnen worden vastgesteld.
Traditioneel	<p>De kiezer meldt zich bij het stembureau met een oproepkaart. Op deze oproepkaart staat onder meer tot welke verkiezing deze toegang geeft.</p> <p>In het stembureau is een overzicht aanwezig van alle administratieve identiteiten die voor de betreffende verkiezing hun stem mogen uitbrengen (kiesgerechtigd zijn) in het betreffende stembureau. Vastgesteld wordt of de persoonsgegevens van de oproepkaart op dit overzicht voorkomen.</p> <p>In de huidige Kieswet is geen verplichting opgenomen om eenduidig de identiteit van de persoon die zich aanmeldt vast te stellen (geen ID-plicht). De waarborgen dat een persoon zich niet voor een andere persoon uitgeeft bestaan uit het feit dat het aantal kiezers per stembureau gering is (1500-2000), er in het overzicht van kiesgerechtigden een aantal biometrische indicatoren (sekse, nationaliteit, leeftijd) zijn opgenomen en alle kiesgerechtigden per stembureau door de leden van het stembureau persoonlijk beoordeeld worden. Daarnaast kan de voorzitter van het stembureau, als hij de zaak niet vertrouwt, aan een kiesgerechtigde vragen zich te identificeren. Daarbij is niet aangegeven op welke wijze deze identificatie plaats dient te vinden.</p> <p>In een bepaald stembureau momenteel maar één faciliteit aanwezig voor het uitbrengen van een stem (stembiljetten, stemmachine of stem-PC). Doordat de oproepkaart aangeeft in welk stembureau een persoon een stem mag uitbrengen, bepaalt de oproepkaart de faciliteit waartoe de persoon gerechtigd is.</p>

Stap-3: Verstrekken keuzemogelijkheden	
Toelichting	De kiesgerechtigde wordt in het bezit gesteld van de mogelijkheden waaruit hij/zij een keuze kan maken.
Te stellen eisen	<ul style="list-style-type: none"> • Er dient eenduidig te kunnen worden vastgesteld voor welke keuzemogelijkheden een kiesgerechtigde een stem mag uitbrengen • Een kiesgerechtigde dient uitsluitend toegang te verkrijgen tot die keuzemogelijkheden waarvoor hij/zij gerechtigd is een stem uit te brengen.
Traditioneel	Door middel van de oproepkaart wordt een persoon in de gelegenheid gesteld zijn/haar stem uitsluitend in een bepaald stembureau uit te brengen. In elk stembureau kunnen kiesgerechtigden hun stem slechts op één verzameling keuzemogelijkheden (stembiljet) uitbrengen.

Stap-4: Bekendstellen procedure met betrekking tot de stemuitbrenging	
Toelichting	De kiesgerechtigde wordt op de hoogte gesteld van de procedure die gevolgd moet worden om zijn/haar stem uit te brengen. Dit om te voorkomen dat een kiesgerechtigde als gevolg van vormfouten zijn stemrecht niet zou kunnen uitoefenen. Dus: op welke wijze hij/zij een keuze kan aangeven en op welke wijze hij/zij de gemaakte keuze kan verstrekken aan de verkiezingsautoriteit.
Te stellen eisen	Er dienen zodanige voorzieningen te worden getroffen dat elke kiesgerechtigde precies weet op welke wijze hij een stem kan uitbrengen.
Traditioneel	De leden van het stembureau vertellen aan elke kiesgerechtigde welke procedure gevolgd moet worden en controleert of de kiesgerechtigde dit begrepen heeft.

Stap-5: Maken keuze	
Toelichting	De kiesgerechtigde bepaalt uit de keuzemogelijkheden zijn/haar keuze (toekennen van de stem) en maakt deze

	keuze conform de te volgen procedure kenbaar.
Te stellen eisen	<ol style="list-style-type: none"> 1. De kiesgerechtigde dient zijn/haar keuze anoniem te kunnen maken (niemand dient in staat te zijn om waar te nemen welke keuze door de betreffende kiesgerechtigde wordt gemaakt). 2. De kiesgerechtigde dient zijn/haar keuze in volledige vrijheid te kunnen maken, zonder dwang of andere vorm van beïnvloeding. 3. De kiesgerechtigde dient een gemaakte keuze te kunnen corrigeren, voordat de keuze aan de verkiezingsautoriteit wordt verstrekt.
Traditioneel	<p>De voorzitter is belast met de handhaving van de orde tijdens de stemming en het toezien op het verbod voor het maken van partijpolitieke reclame. De anonimiteit en de niet beïnvloedbaarheid van de keuze wordt gewaarborgd doordat de kiesgerechtigde in een stembokje plaatsneemt, waarbij niemand kan waarnemen welke keuze hij/zij maakt. In het geval dat een stembiljet wordt gebruikt, wordt dit stembiljet opgevouwen voordat de kiesgerechtigde het stembokje verlaat.</p> <p>De correctiemogelijkheid bestaat er bij het gebruik van een stembiljet in dat de kiesgerechtigde aan de voorzitter van het stembureau eenmaal kan verzoeken om een nieuw stembiljet, waarbij het 'oude' stembiljet door de voorzitter onmiddellijk onbruikbaar wordt gemaakt.</p> <p>Bij het gebruik van een stemmachine of stem-PC krijgt de kiesgerechtigde de expliciete mogelijkheid om zijn/haar keuze te corrigeren ('U hebt gekozen voor xyz - is dit correct (ja/nee?').</p>

Stap-6: Overdragen van de gemaakte keuze aan de verkiezingsautoriteit	
Toelichting	Nadat de kiesgerechtigde zijn/haar keuze heeft kenbaar gemaakt, wordt deze keuze (de uitgebrachte stem) verstrekt aan de verkiezingsautoriteit. Er gebeuren nu in feite drie dingen:

	<p>1. De uitgebrachte stem wordt overgedragen aan de verkiezingsautoriteit.</p> <p>2. De koppeling van de kiesgerechtigde met de uitgebrachte stem wordt verbroken (alleen de stem wordt verstrekt).</p> <p>3. De persoon verliest zijn/haar recht om een stem uit te brengen voor de betreffende verkiezing (ongeacht de modaliteit).</p>
Te stellen eisen	<p>1. De kiesgerechtigde dient eenduidig op de hoogte te worden gesteld dat hij/zij zijn/haar gemaakte keuze aan de verkiezingsautoriteit heeft verstrekt (dat hij/zij heeft gestemd).</p> <p>2. Elke relatie tussen de uitgebrachte stem en de administratieve identiteit dient te worden verbroken.</p> <p>3. Nadat een kiesgerechtigde een stem heeft uitgebracht voor een bepaalde verkiezing dient deze niet meer in staat te zijn om nogmaals de eigen stem voor dezelfde verkiezing uit te brengen.</p>
Traditioneel	<p>1. De kiesgerechtigde deponeert het (opgevouwen) stembiljet in de stembus en kan daarmee visueel constateren dat hij/zij de uitgebrachte stem aan de verkiezingsautoriteit heeft verstrekt. De stembus staat onder beheer van de verkiezingsautoriteit - kiezers hebben daartoe toegang tot de inhoud. Bij een stemmachine of een stem-PC verschijnt de melding 'U hebt gestemd'.</p> <p>2. Op het stembiljet mogen in principe geen andere aantekeningen worden gemaakt dan een rode stip bij één kandidaat (dus ook geen identificerende gegevens). Aan het ingeleverde stembiljet is dus niet meer te zien welke administratieve identiteit het stembiljet heeft ingevuld. NB Overigens staat de kieswet wel extra aantekeningen toe, zolang deze geen aanleiding geven tot twijfel over de</p>

	<p>kandidaat waarop gestemd is.</p> <p>3. Op het overzicht van kiesgerechtigden wordt bij de administratieve identiteit een aantekening gemaakt dat door deze gebruik is gemaakt van de kiesgerechtigdheid. Daarbij wordt aangetekend dat dit reeds gebeurt bij het uitreiken van het stembiljet en niet pas nadat het stembiljet in de stembus is gedeponeed.</p>
--	--

Stap-7: Stemopneming	
Toelichting	Nadat de periode waarbinnen kiesgerechtigde personen hun stem mogen uitbrengen gesloten is, wordt voor de betreffende verkiezing het totaal aantal uitgebrachte geldige stemmen per keuzemogelijkheid bepaald.
Te stellen eisen	<ul style="list-style-type: none"> • De geldigheid van een stem moet eenduidig kunnen worden vastgesteld. • Alle uitgebrachte geldige stemmen dienen te worden meegeteld. • Ongeldige stemmen mogen niet worden meegeteld. • Uitgebrachte stemmen mogen niet kunnen worden gewijzigd • De uitgebrachte geldige stemmen dienen in de totaaltelling van de juiste keuzemogelijkheid te worden opgenomen.
Traditioneel	<p><i>Stembiljetten:</i></p> <p>De stembus wordt door de voorzitter van het stembureau geopend en de stembiljetten worden eruit gehaald. De voorzitter van het stembureau controleert of alle stembiljetten uit de stembus zijn verwijderd. De stembiljetten worden door de leden van het stembureau gecontroleerd op geldigheid. Als een stembiljet ongeldig is, dan wordt dit aangetekend en wordt de stem niet meegeteld. Als een stembiljet geldig is dan wordt de uitgebrachte stem bij de betreffende kandidaat geteld (turven). Nadat alle stembiljetten zijn gecontroleerd en geteld, worden het totaal</p>

	<p>aantal uitgebrachte stemmen per kandidaat bepaald.</p> <p><i>Stemmachine en stem-PC:</i> De uitgebrachte stemmen zijn elektronisch opgeslagen in de geheugens van de stemmachine c.q. stem-PC. Uit deze apparaten wordt met behulp van een aanwezige functie een uitdraai gemaakt met het totaal aantal uitgebrachte stemmen per kandidaat. Omdat tijdens het maken van de keuze het uitbrengen van een ongeldige stem wordt uitgesloten, bevatten de geheugens uitsluitend geldige stemmen.</p>
--	---

Stap-8: Het verzamelen van de stemtotalen	
Toelichting	Deze stap vindt alleen plaats indien de stemuitbrenging op meerdere geografische locaties (stemlokalen) plaatsvindt. In dat geval worden de totalen per kandidaat op verschillende niveaus bij elkaar geteld, afhankelijk van het soort verkiezing. Er zijn in totaal 4 niveaus, te weten: stembureau, gemeente, hoofdstembureau en centraal stembureau.
Te stellen eisen	<ul style="list-style-type: none"> • Alle uitgebrachte stemmen dienen in de totaal telling te worden meegenomen. • Alleen uitgebrachte stemmen dienen in de totaal telling te worden meegenomen.
Traditioneel	<p>In het stembureau wordt een proces-verbaal opgesteld waarin het totaal aantal in het stembureau uitgebrachte stemmen per kandidaat is vermeld, evenals het aantal ongeldige stembiljetten, blanco stemmen, etc.</p> <p><i>Stembiljetten:</i> Het proces-verbaal wordt, tezamen met de stembiljetten aan het gemeentelijk niveau gebracht. Daar worden alle totalen bij elkaar geteld per kandidaat. Van deze totaal telling per kandidaat op gemeentelijk niveau wordt wederom een proces-verbaal opgesteld.</p> <p><i>Stemmachine en stem-PC:</i></p>

	<p>Het proces-verbaal wordt, tezamen met de stemgeheugens, naar het gemeentelijk niveau gebracht. Daar worden de stemgeheugens in speciaal daarvoor ontwikkelde programmatuur ingelezen en worden de stemtotalen per kandidaat op het gemeentelijk niveau bepaald. Van deze totaalstelling per kandidaat op gemeentelijk niveau wordt wederom een proces-verbaal opgesteld.</p> <p>Afhankelijk van het soort verkiezingen (provinciale, landelijke of Europese) wordt het proces-verbaal met de gemeentelijke stemtotalen telkens aan een hoger niveau aangeboden, waar de totalen voor dat niveau worden bepaald en in een proces-verbaal worden vastgelegd.</p>
--	---

3.4 Samenvatting eisen

Gegroepeerd naar een aantal hoofdaspecten² kunnen de generieke eisen die aan een bepaalde inrichting van het stemproces moeten worden gesteld, als volgt worden samengevat:

3.4.1.1.1 Accuratesse

1. Het dient niet mogelijk te zijn om een uitgebrachte stem te wijzigen.
2. Het dient niet mogelijk te zijn om een geldige stem uit te stuiten van de totaalstelling.
3. Het dient niet mogelijk te zijn om een ongeldige stem in de totaalstelling mee te nemen.
4. De verkiezing moet storingsvrij verlopen.

Democratie

² Voor de hoofdingeling wordt gebruik gemaakt van de indeling die Lorrie Faith Cranor in het artikel Electronic Voting (<http://info.acm.org/crossroads/xrds2-4/voting.html>) hanteert.

5. Alleen kiesgerechtigden dienen een stem te kunnen uitbrengen voor de betreffende verkiezing.
6. Elke kiesgerechtigde kan hoogstens één stem uitbrengen voor de betreffende verkiezing.
7. Elke kiesgerechtigde dient voor en tijdens de stemming kennis te kunnen nemen van de lijst met kandidaten waarop hij/zij gerechtigd is een stem uit te brengen.
8. Een kiesgerechtigde dient in staat gesteld te worden om op alle kandidaten van de lijst waarop hij/zij gerechtigd is een stem uit te brengen.
9. Er mag in het stembureau geen partijpolitieke reclame worden gemaakt.
10. Een kiesgerechtigde dient in staat te worden gesteld om binnen de openingstijden van de verkiezing een stem uit te brengen.
11. Het dient voor een kiezer gedurende het gehele proces duidelijk te zijn voor welke verkiezing hij/zij een stem uitbrengt.
12. Een kiesgerechtigde dient precies op de hoogte te zijn van de procedure waarlangs hij/zij een stem kan uitbrengen.
13. Een kiesgerechtigde dient een gemaakte keuze te kunnen corrigeren, voordat zijn/haar stem definitief wordt uitgebracht.
14. Een kiesgerechtigde dient kennis te kunnen nemen van het feit dat zijn stem in ontvangst is genomen door de verkiezingsautoriteit.
15. Een kiesgerechtigde dient zijn/haar stem met minimaal te stellen eisen aan benodigde instrumenten en speciale vaardigheden te kunnen uitbrengen.

Stemgeheim

16. Niemand dient in staat te zijn om een relatie te leggen tussen de uitgebrachte stem en de betreffende kiesgerechtigde.
17. Een kiesgerechtigde dient niet in staat te zijn om aan te tonen welke stem hij/zij heeft uitgebracht.

Verificatie

18. Iedereen dient in staat te zijn onafhankelijk en eenduidig vast te stellen dat alle uitgebrachte stemmen correct zijn geteld (controleren achteraf van de accuratesse).

4. KADERSTELLING VOOR 'KIEZEN OP AFSTAND'

4.1 Uitgangspunten

In het onderdeel 'scope onderzoek' is aangegeven dat de doelstelling van het project 'Kiezen Op Afstand' is dat kiesgerechtigden in staat moeten worden gesteld om vanaf een willekeurige Kieslocatie hun stem uit te brengen binnen de keuzemogelijkheden waartoe zij zijn gerechtigd. Dus bij gemeenteraadsverkiezingen bijvoorbeeld dient een bepaalde kiesgerechtigde in staat te zijn vanuit een willekeurige Kieslocatie (bijvoorbeeld een stemlokaal in een andere gemeente dan die waarvan hij/zij een ingezetene is), een stem uit te brengen op de kandidatenlijst voor de gemeente waar hij/zij ingezetene is.

Dit betekent dat alle processtappen ten behoeve van de stemuitbrenging door een kiesgerechtigde vanuit elke willekeurige Kieslocatie moeten kunnen worden uitgevoerd, te weten:

- het vaststellen voor welke verkiezing men een stem wenst uit te brengen
- het vaststellen van de kiesgerechtigdheid (waaronder identiteit en keuzemogelijkheden) en het vastleggen dat een kiesgerechtigde zijn/haar stem heeft uitgebracht.
- het verstrekken van de keuzemogelijkheden aan de kiesgerechtigde
- het maken van de keuze
- het beschikbaar stellen van de keuze aan de verkiezingsautoriteit.

4.2 Randvoorwaarden

Naast de fundamentele eisen worden aan het systeem voor het stemproces in de Nederlandse situatie de volgende randvoorwaarden gesteld:

1. Op locaties waar meerdere kiesgerechtigden voor de stemuitbrenging van dezelfde faciliteiten gebruik moeten maken, dient de stemuitbrenging zo snel mogelijk en in één sessie plaats te vinden, teneinde wachtrijen tot een minimum te beperken.

2. De faciliteiten die voor de stemuitbrenging beschikbaar worden gesteld dienen onder controle van de verkiezingsautoriteit te staan, zodat de correcte werking van deze faciliteiten door de verkiezingsautoriteit kan worden bewaakt en gegarandeerd.
3. Alle wettelijk vereiste gegevens dienen te kunnen worden vastgelegd.
4. De verschillende mogelijkheden voor de stemuitbrenging die binnen het stemproces ter beschikking van de kiesgerechtigden worden gesteld, dienen een integraal geheel te vormen, zodat iedere kiesgerechtigde een vrije keuze heeft voor één van de mogelijkheden.

4.3 Consequenties voor het instrumentarium

4.3.1 Huidige instrumentarium

Om aan de generieke eisen invulling te kunnen geven is een instrumentarium nodig. Het huidige instrumentarium bestaat uit procedures en uit voorzieningen. De procedures zijn in de Kieswet en het Kiesbesluit opgenomen. De voorzieningen bestaan uit:

1. Een kiezersregister per gemeente waarin alle ingezetenen van de betreffende gemeente die gerechtigd zijn om voor de betreffende verkiezing een stem uit te brengen zijn opgenomen en waarin aantekeningen betreffende de kiesgerechtigdheid kunnen worden opgenomen.
2. Oproepkaarten: Een uitnodiging om voor de betreffende verkiezing een stem uit te brengen die wordt toegezonden aan elke persoon die in het kiezersregister is opgenomen en waarop is vermeld de persoonsgegevens van de betreffende kiesgerechtigde, de verkiezing waarop de uitnodiging betrekking heeft, het stembureau waar de kiesgerechtigde zijn/haar stem kan uitbrengen en welke andere mogelijkheden de kiezer heeft om zijn/haar stem uit te brengen (volmacht en kiezerspas).
3. Stemlokalen: door de verkiezingsautoriteit beheerste ruimten waarbinnen de stemuitbrenging en de stemopneming plaatsvindt en waarin zich de volgende faciliteiten bevinden:
 - een overzicht van alle kiesgerechtigden die voor de betreffende verkiezing hun stem in het betreffende stemlokaal mogen uitbrengen (een subset van het kiezersregister);

- voorzieningen voor de stemuitbrenging, zoals stemhokjes, blanco keuzelijsten (stembiljetten), rode potloden en stembus, of stemmachines, of stem-PC's.
- formulieren ten behoeve van het proces-verbaal voor de stemopneming.

4.3.2 Consequenties

De genoemde specifieke eisen om aan de doelstelling van 'Kiezen Op Afstand' te kunnen voldoen, hebben consequenties voor het in te zetten instrumentarium.

4.3.3 Instrumentarium voor de toegangscontrole

Om het vaststellen van de kiesgerechtigdheid vanuit elke Kieslocatie mogelijk te maken, dient er een kiezersregister te zijn waarin alle kiesgerechtigden zijn opgenomen en voor elke kiesgerechtigde de volgende gegevens beschikbaar zijn:

- De kiesgerechtigdheid voor de betreffende verkiezing(en)
- De keuzemogelijkheden waarvoor de kiesgerechtigde een stem mag uitbrengen.

Dit kiezersregister dient vanuit elke Kieslocatie geraadpleegd en gemuteerd ('bijvoorbeeld voor het vastleggen dat een kiezer zijn/haar stem heeft uitgebracht) te kunnen worden.

Dit kan alleen als het kiezersregister in elektronische vorm beschikbaar is en met behulp van datacommunicatie benaderd kan worden. In het rapport 'Haalbaarheidsstudie LKR' is een dergelijk register – het Landelijk raadpleegbaar Kiezers Register of LKR – beschreven dat aan deze voorwaarden voldoet. In dit rapport is onder meer geconcludeerd dat een dergelijk register met de huidige stand van de techniek realiseerbaar is.

Teneinde op elke Kieslocatie te kunnen vaststellen voor welke keuzemogelijkheden de kiezer gerechtigd is een stem uit te brengen, dient hiervan bij de betreffende kiesgerechtigde een aantekening in het LKR aanwezig te zijn.

Conclusie-1

Er dient een elektronisch kiezersregister beschikbaar te zijn waarin vanuit elke Kieslocatie de kiesgerechtigdheid kan worden vastgesteld van een persoon die te kennen heeft gegeven een stem voor de betreffende verkiezing uit te willen

brengen en waarin bij elke kiezer kan worden aangetekend dat deze een stem voor de betreffende verkiezing heeft uitgebracht. In dit elektronische kiezersregister dient eveneens informatie beschikbaar te zijn over de keuzemogelijkheden waarvoor de betreffende persoon een stem mag uitbrengen.

4.3.4 Vaststellen identiteit

Een onderdeel van het vaststellen van de kiesgerechtigdheid bestaat uit het vaststellen van de identiteit van de persoon die zich aanmeldt voor de verkiezing. De Kieswet stelt daaraan in de huidige situatie weinig eisen. De oproepkaart vervult een functie bij het vaststellen van de kiesgerechtigdheid en bevat de persoonsgegevens van de kiezer. In het kiezersregister is bij elke kiesgerechtigde een aantal biometrische kenmerken (sekse, leeftijd, nationaliteit) opgenomen die aan de voorzitter van het stembureau een indicatie geven of de fysieke persoon behoort bij de administratieve identiteit die in het kiezersregister is opgenomen. Bij twijfel kan de voorzitter van het stembureau aan de betreffende persoon verzoeken 'van zijn identiteit blijk te doen geven'. Op welke wijze dat kan plaatsvinden is niet aangegeven.

Er zijn in principe drie mogelijkheden waarop een persoon die een stem wenst uit te brengen zich in de situatie van Kiezen op afstand kan legitimeren, te weten:

- Op de huidige in de Kieswet voorgeschreven wijze (dus niet, anders dan op verzoek van de voorzitter van het stembureau)
Deze optie is alleen mogelijk als voor de Kieslocatie gebruik wordt gemaakt van een stemlokaal, waarin een verkiezingsautoriteit aanwezig is en er in het elektronische kiezersregister dezelfde biometrische indicatoren aanwezig zijn als in het huidige instrumentarium.
- Met een document zoals voorgeschreven in de Wet op de ID-plicht.
Deze optie zou alleen kunnen worden gehanteerd als voor de Kieslocatie gebruik wordt gemaakt van een stemlokaal waarin een verkiezingsautoriteit aanwezig is. In deze situatie is reeds de vorige optie mogelijk en er zijn geen redenen om zwaardere eisen aan het vaststellen van de identiteit te stellen dan in de huidige situatie. Daarmee vervalt deze optie.
- Langs elektronische weg (E-ID).

Deze optie is de enige mogelijkheid als voor de Kieslocatie gebruik wordt gemaakt van elke willekeurige locatie, niet zijnde een stemlokaal. Een dergelijke Kieslocatie heeft als kenmerk dat er geen fysieke verkiezingsautoriteit aanwezig is en fysieke controlemiddelen voor het vaststellen van de identiteit dus niet kunnen worden toegepast.

Er zijn verschillende vormen van elektronische identiteitsbepaling mogelijk die een verschillend niveau van betrouwbaarheid mogelijk maken, te weten:

- Gebruikersnaam + wachtwoord
- Pincode
- Elektronische handtekening
- Biometrische kenmerken

Uiteraard kunnen ook combinaties daarvan worden gehanteerd, waardoor het betrouwbaarheidsniveau toeneemt.

In het kader van de verkiezingen dient te worden bepaald welk betrouwbaarheidsniveau acceptabel is, gelet op de eisen die in de huidige situatie aan de identiteitsbepaling worden gesteld.

4.3.5 Instrumentarium voor de stemuitbrenging

Om de consequenties voor het instrumentarium voor de stemuitbrenging te kunnen bepalen, wordt eerst per processtap binnen de stemuitbrenging bepaald welke mogelijkheden er zijn om te kunnen voldoen aan de eis van Kiezen op afstand. Vervolgens wordt bepaald welke mogelijkheden er voor de combinatie van de verschillende processtappen binnen de stemuitbrenging bestaan.

4.3.5.1 Beschikbaarheid keuzemogelijkheden

Stembiljetten (formulieren met keuzemogelijkheden)

Om de juiste keuzemogelijkheden aan elke kiesgerechtigde die een stem wenst uit te brengen ter beschikking te kunnen stellen, dient er vanuit elke Kieslocatie toegang verkregen te kunnen worden tot een voorraad van de keuzemogelijkheden. Bij gemeenteraadsverkiezingen bijvoorbeeld betekent dit dat op elke Kieslocatie de stembiljetten van alle gemeenten (de eigen gemeente en de 'vreemde' gemeenten) aanwezig zijn.

4.3.5.1.1.1 *Stemmachines*

De huidige generatie stemmachines is niet in staat de keuze uit een groot aantal verschillende verkiezingslijsten te ondersteunen. De stemmachine is daarmee ongeschikt als faciliteit voor de stemuitbrenging in een situatie dat de lijsten van verschillende kiesdistricten (bijvoorbeeld van ruim 500 gemeenten) door elkaar heen in hetzelfde stemlokaal moeten worden gebruikt.

Bij een aangekondigde nieuwe generatie stemmachines zou dit probleem verholpen zijn, maar dat moet nog worden aangetoond.

De stemmachine wordt daarom bij de afweging van de consequenties voor het instrumentarium vooralsnog verder buiten beschouwing gelaten.

4.3.5.1.1.2 *Stem-PC's*

In de stem-PC (als stand-alone computerfaciliteit binnen een stemlokaal) is het overzicht met keuzemogelijkheden in elektronische vorm aanwezig en kan dus snel en eenvoudig aan veranderde eisen worden aangepast. De programmatuur van de stem-PC dient dan zodanig te worden aangepast dat het mogelijk is om eerst de betreffende keuzemogelijkheden te kiezen en dan pas verder te gaan met de stemuitbrenging. In plaats van uitsluitend de kandidatenlijst van het betreffende stemlokaal, dient het mogelijk te zijn om voorafgaand aan de opening van het stemlokaal, alle verschillende keuzemogelijkheden te installeren.

4.3.5.1.1.3 *Terminal*

In deze optie wordt gebruik gemaakt van een invoerapparaat dat via een netwerk verbonden is met het elektronisch stemlokaal (E-stemlokaal) van de gemeente waar de betreffende kiesgerechtigde ingezetene is. In dit E-stemlokaal zijn alle de faciliteiten voor de stemuitbrenging in elektronische vorm aanwezig en voor de kiesgerechtigde toegankelijk, waaronder de keuzemogelijkheden waaruit de betreffende kiesgerechtigde een keuze kan maken.

4.3.5.2 *Het verstrekken van de keuzemogelijkheden*

Er wordt bij elk van de volgende opties vanuit gegaan dat tegelijk met het vaststellen van de kiesgerechtigdheid en het toegang geven tot het (E-) stemlokaal vanuit het LKR wordt aangegeven voor welke keuzemogelijkheden de kiezer gerechtigd is.

Stembiljet

In deze optie wordt het formulier met de keuzemogelijkheden waarvoor de kiesgerechtigde een stem mag uitbrengen, aan de kiesgerechtigde door de voorzitter van het stemlokaal ter hand gesteld.

Stem-PC

Om te garanderen dat de kiesgerechtigde zijn stem uitbrengt op de juiste keuzemogelijkheden, dient de instelling van de keuzemogelijkheden op de stem-PC vanuit het LKR plaats te vinden.

Terminal

Het maken van een verbinding met het juiste E-stemlokaal en dus de juiste keuzemogelijkheden dient plaats te vinden.

4.3.5.3 Het maken van de keuze

4.3.5.3.1 Stembiljet

Conform de huidige procedure, dus het rood maken van een vakje op het formulier.

4.3.5.3.1.2 Stem-PC en Terminal

Conform de huidige procedure, dus eerst keuze van de lijst en daarna keuze van de kandidaat (bij verkiezingen) of een andere procedure afgestemd op de stemming waar het om gaat (bijvoorbeeld referenda).

4.3.5.4 Het beschikbaar stellen van de uitgebrachte stem

Bij elk van de onderstaande opties wordt er van uitgegaan dat stemmen die vanuit een Kieslocatie zijn uitgebracht op een 'vreemde' lijst met keuzemogelijkheden, apart geteld moeten worden per lijst met keuzemogelijkheden, op een apart protocol moeten worden vermeld en door de verkiezingsautoriteit die de faciliteiten die vanaf de betreffende Kieslocatie aan de kiesgerechtigde beschikbaar zijn gesteld, worden verstrekt aan de verkiezingsautoriteit waarvoor ze bestemd zijn.

4.3.5.4.1.1 Stembiljet

Conform de huidige procedure, dus opvouwen en deponeren in de stembus, waarbij uit efficiëntie overwegingen onderscheid wordt gemaakt tussen de stembus met 'locale' stembiljetten en een stembus met 'buiten-locale' stembiljetten.

4.3.5.4.1.2 *Stem-PC*

Conform de huidige procedure, waarbij de uitgebrachte stemmen in de stemgeheugens van de stem-PC worden opgeslagen. Daarbij worden de stemmen per lijst van keuzemogelijkheden opgeslagen.

4.3.5.4.1.3 *Terminal*

In deze optie worden de uitgebrachte stemmen opgeslagen in de elektronische stembus (E-stembus) van de verschillende E-stemlokalen.

5. VORMGEVING 'KIEZEN OP AFSTAND'

5.1 Benodigde faciliteiten

Aan de eisen gesteld door KOA kan alleen worden voldaan als de volgende faciliteiten worden geboden, naast netwerkvoorzieningen en faciliteiten voor elektronische identificatie:

1. Een **landelijk kiezersregister** dat langs elektronische weg toegankelijk is en waarin de volgende gegevens moeten kunnen worden geraadpleegd:
 - De kiesgerechtigdheid van de persoon die te kennen heeft gegeven een stem te willen uitbrengen
 - De kandidatenlijst waartoe de betreffende persoon gerechtigd is een stem uit te brengen.
 - Daarnaast dient een voorlopige blokkering te worden aangebracht als de persoon zich heeft aangemeld voor de stemming en geregistreerd te kunnen worden dat de betreffende persoon een stem heeft uitgebracht.
 - In het rapport 'Haalbaarheidsstudie LKR' is een het Landelijk toegankelijk Kiezers Register of LKR beschreven dat aan deze eisen voldoet.

1. Een **virtueel stemlokaal** waar de kiesgerechtigde langs elektronische weg op de juiste kandidatenlijst een stem kan uitbrengen, welke vervolgens in een virtuele stembus gedeponereerd wordt. Het virtueel stemlokaal ondersteunt de volgende processtappen van het stemmen c.q. kiezen op de verkiezingsdag:
 - de toets op kiesgerechtigdheid
 - het uitreiken van het elektronisch stembiljet
 - het invullen van het elektronisch stembiljet
 - het deponeren van het stembiljet in de elektronische stembus

Om langs elektronische weg gebruik te kunnen maken van het virtueel stemlokaal, is een of andere vorm van invoer- en uitvoerapparaat nodig,

alsmede een netwerk waarmee dit invoer-/uitvoer apparaat verbinding heeft met het virtueel stemlokaal.

3. Een **elektronische stembus** waarin de stemmen worden gedeponereerd die met behulp van een virtueel stemlokaal zijn uitgebracht.
4. Een **invoer/uitvoer apparaat (terminal)** waarmee de kiesgerechtigde verbinding maakt met/ toegang krijgt tot het virtueel stemlokaal.
5. **Computerprogrammatuur** die de stemmen uit de elektronische stembussen opneemt en telt en op basis van deze telling (in combinatie met de tellingen van met de klassieke modaliteiten uitgebrachte stemmen) de resultaten van de stemopneming presenteert..

5.2 *Procesbeschrijving stemuitbrenging 'Kiezen op Afstand'*

In deze beschrijving wordt ervan uitgegaan dat kiesgerechtigden een E-ID kaart tot hun beschikking hebben, zodat ook vanuit openbare ruimtes gestemd kan worden. Het proces wordt beschreven vanaf het moment dat een kiesgerechtigde de kieslocatie betreedt tot en met het moment dat de kiesgerechtigde deze locatie weer verlaat. Het gaat om het uitbrengen van een stem met behulp van faciliteiten voor 'kiezen op afstand'.

de toets op kiesgerechtigdheid

De kiesgerechtigde betreedt de kieslocatie (de openbare ruimte of het stemlokaal) waar alle faciliteiten aanwezig zijn om een stem te kunnen uitbrengen. Zodra de faciliteiten vrij komen, activeert hij het proces 'kiezen op afstand' door de E-IDkaart in de lezer te plaatsen en bijvoorbeeld zijn duim op een duimscanner.

Allereerst wordt gecheckt of de E-IDkaart behoort bij de kiesgerechtigde door de gegevens van zijn duim te vergelijken met de gegevens van zijn duim die op de kaart staan. Als deze identiteitscheck positief is, wordt de kiesgerechtigdheid gecheckt. Dit gaat als volgt.

Doordat de identiteitscheck positief is, komt de elektronische handtekening beschikbaar die op de E-IDkaart staat. Die handtekening wordt verzonden naar

het LKR. Het LKR checkt of de handtekening behoort tot een kiesgerechtigde en of die kiesgerechtigde nog niet eerder zijn stem heeft uitgebracht. Als de check op kiesgerechtigdheid positief is, verloopt het proces verder zoals hierna beschreven. Als de check negatief is wordt hiervan een aantekening bijgehouden in het LKR.

NB: Indien de E-IDkaart nog niet beschikbaar is, wordt de check op kiesgerechtigdheid uitgevoerd door leden van het stembureau. Deze toetsen de identificerende gegevens dan in op een met het LKR verbonden terminal. In het LKR worden dan weer de controle op kiesgerechtigdheid uitgevoerd.

uitreiken en aanbieden elektronisch stembiljet

Als de check op kiesgerechtigdheid positief is, genereert het LKR het juiste elektronische stembiljet (of een code die dat in het lokale computersysteem van de kiezer mogelijk maakt) en wordt in het in het LKR opgenomen 'stemregister' bijgehouden aan welke kiesgerechtigde welk stembiljet is uitgereikt. Elk stembiljet krijgt hiertoe een uniek willekeurig nummer. Dit stemregister wordt, met de nodige beveiligingswaarborgen, juist in het LKR bijgehouden en niet in de elektronische stembus om een mogelijke koppeling tussen uitgebrachte stem en kiesgerechtigde te voorkomen. Het elektronische stembiljet, voorzien van dat unieke willekeurige nummer, wordt verzonden naar de betreffende kiesgerechtigde (via het virtueel stemlokaal).

invullen elektronisch stembiljet

Op de terminal (invoer-/uitvoer apparaat) verschijnt het elektronisch stembiljet. Op een gebruikersvriendelijke wijze wordt de kiesgerechtigde door de procedure geleid om het elektronische stembiljet in te vullen. Als de kiesgerechtigde er zeker van is dat hij het biljet op de gewenste wijze heeft ingevuld, start hij het (deel-)proces deponeren in elektronische stembus. Dit doet hij bijvoorbeeld door de toets 'OK' in te drukken.

deponeren stembiljet in elektronische stembus

Via het virtueel stemlokaal wordt het elektronische stembiljet aangeboden aan de elektronische stembus. Afdoende beveiligingstechnieken dragen ervoor zorg dat het ingevulde stembiljet ongeschonden de elektronische stembus bereikt.

Het stembiljet wordt in de stembus gedeponerd, en er wordt een bericht verzonden naar het LKR met daarin het bijhorende stembiljetnummer. Daar

wordt in het stemregister aangetekend dat het elektronische stembiljet weer terug is ontvangen.

Vervolgens verzendt het LKR een melding naar het Virtueel Stemlokaal, die het doorgeleidt naar de betreffende kiesgerechtigde. (NB: onderwerp van nader onderzoek is of het hiervoor beschreven protocol tussen de 'invoer-/uitvoer apparaat', het virtueel stemlokaal, de elektronische stembus en het LKR afdoende betrouwbaar is. Dit dient in de ontwerpfase te worden onderzocht). Op deze wijze is de kiesgerechtigde ervan verzekerd dat zijn stembiljet in de elektronische stembus is gedeponeerd.

Om de kiesgerechtigden nog meer zekerheid te geven dat hun stemmen zijn meegeteld, kunnen na afloop van de verkiezingen op een web-site alle stembiljetnummers kenbaar gemaakt worden, die zijn geteld. De kiesgerechtigde kan dan verifiëren dat zijn stem daadwerkelijk is meegeteld. Het kan in uitzonderingsgevallen voorkomen dat de kiesgerechtigde zijn stembiljet niet wenst te deponeren in de elektronische stembus. Voor deze, op zich ongewenste situatie, moet op ieder willekeurig moment het hiervoor beschreven proces beëindigd kunnen worden. Dit kan bijvoorbeeld door het aanklikken/toetsen van de 'stop'-knop.

Daarnaast lijkt het raadzaam, maar dit is onderwerp van nader onderzoek, om een maximale tijdsduur te koppelen aan de uitvoer van het hiervoor beschreven proces, zodat er niet de situatie kan ontstaan dat een kiesgerechtigde een extreem lange tijd bezig is met het uitbrengen van zijn stem.

Deze beschrijving van 'kiezen op afstand' is onafhankelijk van met welk invoer-/uitvoer apparaat de kiesgerechtigde toegang krijgt tot het virtueel stemlokaal. Deze procesbeschrijving is derhalve ook geldig voor de mogelijke toekomstige situatie waarbij vanaf iedere willekeurige locatie (op straat, thuis, etc.) gestemd kan worden.

Stemmen met onderhandse volmachten

Bij de invoering van het elektronisch stemmen op afstand zal het noodzakelijk zijn een equivalent van te bieden van de nu bestaande mogelijkheid voor het afgeven van een onderhandse volmacht door het plaatsen van een handtekening en naam volmachtverrijger op de oproepkaart. Kenmerkend voor deze onderhandse volmachten is dat ze op de verkiezingsdag zelf nog kunnen worden gegeven.

Zolang de oproepkaarten gehandhaafd blijven kan deze mogelijkheid onveranderd blijven bestaan. Stemmen met onderhandse volmachten kan dan alleen via de klassieke modaliteiten dwz stembiljet, stemmachine of stem PC. In het Landelijk Raadpleegbaar Kiesregister (LKR) worden ook de door middel van een onderhandse volmacht uitgebrachte stemmen vastgelegd.

Als er een E-IDkaart voor identificatiedoeleinden voor de kiezers beschikbaar is kan besloten worden de oproepkaart te laten vervallen. Op dat moment moet het mogelijk zijn onderhandse machtigingen af te geven met een door de kiezer zelf opgestelde en ondertekende verklaring. Zo'n volmacht stem kan ook alleen weer stembiljet, stemmachine of stem PC worden uitgebracht. De verkiezingsautoriteit voert een controle uit op de 'geldigheid' van de volmacht. De gevolmachtigde zal zich ook afdoende moeten identificeren.

In het geval uitsluitend nog elektronisch op afstand via terminals wordt gestemd, zal het uitbrengen van onderhandse volmacht stemmen in eerste instantie alleen kunnen plaatsvinden via door de verkiezingsautoriteit gecontroleerde terminals (dwz terminals die in stemlokalen staan). Ook hierbij stelt de volmachtgever weer zelf een ondertekende verklaring op en controleert de verkiezingsautoriteit deze.

Een speciale voorziening in de verkiezingsprogrammatuur maakt het mogelijk dat, na goedkeuring door de verkiezingsautoriteit, de volmachtstem uit te brengen.

Er zijn geavanceerde vormen denkbaar, waarbij elektronisch onderhandse volmachten worden afgegeven met behulp van de eigen E-ID kaart en een aan het internet gekoppelde terminal. Maar te betwijfelen valt of deze zinvol zijn, de volmachtgever heeft daarvoor toegang tot een aan het internet gekoppelde terminal nodig en kan op dat moment net zo goed zijn/haar stem zelf uitbrengen.

Deze geavanceerdere oplossing kan wel grote betekenis hebben voor het vooraf afgeven van volmachten.

5.3 *Procesbeschrijving stemopneming bij 'kiezen op afstand'*

Op het tijdstip van de sluiting van de stembureaus, wordt de toegang tot het virtuele stemlokaal afgesloten. Kiesgerechtigden die na dat moment zich aanmelden, zijn te laat en worden niet toegelaten. Kiesgerechtigden die zich

net voor de sluiting hebben aangemeld, kunnen het proces zoals in de vorige paragraaf beschreven gewoon afmaken.

Zodra alle kiesgerechtigden het virtuele stemlokaal hebben verlaten, wordt het virtuele stemlokaal afgesloten. Eerst daarna kan de stemopneming van de in de elektronische stembus gedeponeerde stemmen starten.

NB: vanuit welke faciliteit (LKR of virtueel stemlokaal) de elektronische stembus het signaal krijgt om het proces 'stemopneming' te starten is onderwerp van nader onderzoek. Dit hangt onder meer af hoeveel LKR's, virtuele stemlokalen en elektronische stembussen er in de toekomst zullen zijn. Voor de experimenten in 2003, waarbij ervan wordt uitgegaan dat er één LKR beschikbaar komt, kan dat signaal van de LKR komen. Immers, daar wordt m.b.v. het tijdelijk stemregister bijgehouden of de uitgereikte elektronische stembiljetten daadwerkelijk worden aangeboden aan de elektronische stembus.

De stemopneming start zodra het ofwel van het virtueel stemlokaal ofwel vanuit het LKR daartoe een signaal ontvangt. Het resultaat van de stemopneming is enerzijds een lijst van alle kandidaten met daaraan toegevoegd het aantal stemmen dat op iedere kandidaat is uitgebracht. Dit is vergelijkbaar met de 'uitdraai' uit de huidige stemmachines. Anderzijds levert de stemopneming een aantal technisch/administratieve gegevens om de volledigheid van het stemproces 'kiezen op afstand' te controleren, aangevuld met de lijst van alle stembiljetnummers die zijn geteld.

5.4 Beschrijving systeemconcept

Op basis van de hiervoor omschreven procesbeschrijving wordt in deze paragraaf het systeemconcept beschreven. Deze beschrijving is een schematische weergave en dient als uitgangspunt voor de nadere technische uitwerking van 'kiezen op afstand'.

In deze beschrijving wordt alleen daar waar strikt noodzakelijk aandacht besteed aan de benodigde voorzieningen om 'kiezen op afstand' in combinatie met de huidige kiesmodaliteiten te realiseren. Voor een uitgebreidere beschrijving daarvan wordt verwezen naar de eerder uitgebrachte rapportage 'haalbaarheidsstudie LKR'

Toelichting:

stemuitbrenging bij 'Kiezen op Afstand'

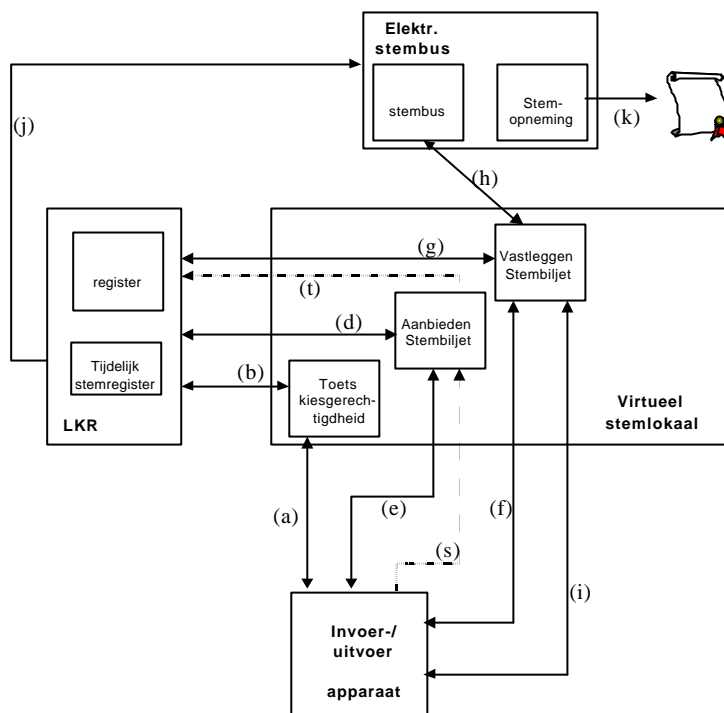
- (a)
 - activeren stemuitbrenging
 - lokale check op identiteit
 - versturen elektronische handtekening t.b.v. toets op kiesgerechtigdheid
- (b)
 - doorsturen elektronische handtekening naar LKR
 - check op kiesgerechtigdheid
 - in akkoord vastleggen aantekening 'aangemeld' in LKR
 - versturen uitkomst check kiesgerechtigdheid naar Virtueel stemlokaal
 - indien akkoord tevens versturen 'uniek nummer' naar Virtueel stemlokaal
- (d)
 - versturen 'uniek nummer' van kiesgerechtigde naar LKR
 - aanmaken juiste stembiljet (of een code die dat in het invoer-/uitvoer apparaat van de kiesgerechtigde mogelijk maakt)
 - genereren uniek willekeurig stembiljetnummer
 - vastleggen combinatie stembiljetnummer – uniek nummer kiesgerechtigde in tijdelijk stemregister. Dit is een onderdeel van het LKR waarin gedurende het proces van individuele stemuitbrenging de relatie tussen stembiljetnummer-uniek nummer kiesgerechtigde wordt bijgehouden.
 - aanbieden stembiljet (of de code) aan Virtueel stemlokaal
- (e)
 - uitreiken stembiljet aan kiesgerechtigde
 - invullen stembiljet
 - bevestigen met 'OK'
- (f)
 - versturen ingevuld stembiljet naar Virtueel stemlokaal
- (g)
 - melden aan LKR dat stembiljet retour is ontvangen
 - in LKR wordt de aantekening gemaakt 'stem uitgebracht'
 - in het tijdelijk stemregister wordt de combinatie stembiljetnummer – uniek nummer kiesgerechtigde verwijderd.
 - bevestiging dat deze acties zijn verricht naar Virtueel stemlokaal
- (h)
 - deponeren elektronisch stembiljet in de elektronische stembus
 - bevestiging vanuit Elektronische Stembus retour naar Virtueel Stemlokaal
- (i)
 - melding dat stem is uitgebracht naar 'invoer-uitvoer apparaat'
 - afsluiten proces stemuitbrenging

stemopneming bij "Kiezen op afstand"

- (j)
 - LKR verstuurt signaal naar Elektronische stembus na sluiting verkiezing en nadat het 'tijdelijk stemregister' weer inactief is
- (k)
 - Nadat LKR het signaal t.b.v. de stemopneming heeft ontvangen, worden de stemmen geteld. Het resultaat is (a) een proces-verbaal zowel fysiek als elektronisch en (b) lijsten en gegevens t.b.v. controle

afbreken stemuitbrenging 'Kiezen op afstand'

- (s)
 - gedurende de stemuitbrenging kan de kiesgerechtigde het proces afbreken door de 'stop'-knop aan te klikken/toetsen;
 - versturen afbreeksignaal naar Virtueel stemlokaal
- (t)
 - afbreeksignaal doorsturen naar LKR
 - in LKR de aantekening 'aangemeld' verwijderen
 - in tijdelijk stemregister wordt de combinatie stembiljetnummer – uniek nummer kiesgerechtigde verwijderd
 - Er worden limieten gesteld aan het moment waarop het stemproces nog gestopt kan worden en de maximale tijdsduur tussen het aanmelden van de kiesgerechtigde en het uitbrengen van de stem.



5.5 Onderwerpen voor nader onderzoek

In de vorige paragrafen is het systeemconcept beschreven voor 'Kiezen op Afstand'. Daarbij is een aantal onderwerpen aangestipt die in een vervolgfase (het ontwerp van de benodigde faciliteiten voor Kiezen op Afstand) nader uitgewerkt moeten worden. Daarnaast zijn bij andere uitgevoerde deelstudies in het kader van de definitiestudie "Kiezen op Afstand" onderwerpen naar voren gekomen, die te maken hebben met de technische realisatie, die nadere uitwerking behoeven in een vervolgfase. In deze paragraaf zijn die onderwerpen bij elkaar gebracht.

a) *het toe te passen (technische) protocol*

Zoals uit de beschrijving van het systeemconcept blijkt, zullen de faciliteiten LKR, Virtueel Stemlokaal, Elektronische Stembus en Invoer-/Uitvoer apparaat in samenhang met elkaar moeten zorgdragen voor een zorgvuldig en betrouwbaar wijze van stemuitbrenging en –opneming bij 'Kiezen op Afstand'. Daarbij is het van belang te onderzoeken welke faciliteit een 'trigger' genereert voor een andere faciliteit om bepaalde acties te laten uitvoeren en wanneer deze 'trigger' gegenereerd wordt. In de literatuur is een aantal protocollen beschikbaar die de interactie tussen de faciliteiten beschrijft. Welke van die protocollen het meest geschikt is voor 'Kiezen op Afstand' is eventueel onderwerp van nader onderzoek. Omdat er reeds softwareproducten beschikbaar zijn voor het Virtueel stemlokaal en de Elektronische stembus, is het te overwegen om aan te sluiten bij een reeds in die softwareproducten geïmplementeerd (technisch) protocol.

b) signaal voor de start van de stemopneming

Nadat de verkiezingen zijn afgesloten, moet op enig moment het startsein gegeven worden voor de stemopneming. In de huidige situatie is dat nadat de leden van het stembureau de stemfaciliteiten hebben afgesloten en een proces-verbaal hebben opgemaakt over het verloop van de dag. Middels visuele waarneming vergewissen de leden van het stembureau zich van het feit dat alle kiesgerechtigden, ook zij die net op tijd waren binnen gekomen, hun stem kunnen uitbrengen.

Bij 'Kiezen op afstand' is het bepalen van het moment waarop de stemopneming kan starten niet triviaal. Immers, vanuit meerdere en zo mogelijk willekeurige kieslocaties kunnen stemmen worden uitgebracht. In de beschrijving van het systeemconcept wordt aangenomen dat het LKR het sein geeft voor de stemopneming. Dit omdat het LKR gedurende de verkiezingsdag een register bijhoudt van uitgegeven elektronische stembiljetten (het tijdelijk stemregister). En een sein dat met de stemopneming kan worden begonnen, mag pas worden gegeven nadat dat tijdelijke stemregister leeg is. Met het oog op het bovenstaande is het van groot belang dat er een tijdlimiet wordt gesteld tussen het aanmelden van een kiezer en het moment waarop deze zijn stem uitbrengt.

Indien er meerdere LKR's zijn, zal elk van de LKR's signalen dat hun stemregister leeg is, naar één aangewezen LKR moeten zenden. Dit LKR zendt, als al die signalen ontvangen zijn, een startsignaal voor de stemopneming naar alle elektronische stembussen.

(c) verbands- en volledigheidscntroles

De controles die door de leden van het stembureau worden uitgevoerd om het verloop van de verkiezing, en de stemopneming te borgen, moeten bij 'kiezen op afstand' vervangen worden door andere. Hierbij hoort onder meer het onderzoek welke lijsten en gegevens vanuit het LKR, het Virtueel Stemlokaal en de Elektronische stembus geleverd moeten worden om de benodigde controles te kunnen uitvoeren.

Dit is een nader punt van onderzoek.

(d) beveiliging

Het onderwerp beveiliging, met name toegespitst op juistheid, volledigheid en continuïteit van het gehele proces van 'kiezen op afstand', dient in de ontwerpfase nader onderzocht te worden.

6. INRICHTINGSKEUZES

6.1 Inleiding

Zoals reeds is aangegeven zijn voor het langs elektronische weg op afstand uitbrengen van een stem de volgende componenten noodzakelijk:

1. Een landelijk toegankelijk kiezersregister met informatie over kiesgerechtigden (LKR);
2. Een virtueel stemlokaal, met daarin in ieder geval de faciliteiten voor:
 - Toegang verkrijgen tot de juiste kandidatenlijst;
 - Uitbrengen stem op een kandidaat;
 - Overdragen uitgebrachte stem aan verkiezingsautoriteit (elektronische stembus).
3. Een kieslocatie waar de faciliteiten aanwezig zijn voor:
 - Vaststellen identiteit;
 - Vaststellen kiesgerechtigdheid.
4. Communicatie met het virtuele stemlokaal (invoer/uitvoer apparaat of 'terminal');
5. Een medium waarlangs verbinding kan worden gelegd tussen de terminal en het elektronisch stemlokaal (datacommunicatie netwerk).
6. Een elektronische faciliteit voor het opnemen en tellen van de uitgebrachte stemmen en het presenteren van de resultaten van de stemopneming.

Met betrekking tot elk van deze componenten zijn verschillende alternatieven denkbaar. In het navolgende worden deze alternatieven, voor zover deze van invloed zijn op de eisen die aan het stemproces worden gesteld, nader uitgewerkt

Voor elk van de alternatieven zal daartoe onderzocht worden op welke eisen het betreffende alternatief van invloed is. Samengevat gaat het om de volgende eisen:

1. Accuratesse, we moeten er zeker van zijn dat uitgebrachte stemmen niet veranderd kunnen worden, dat iedere stem één keer geteld wordt en ongeldige stemmen niet.

2. Democratie, iedere kiesgerechtigde kan één stem uitbrengen, iedereen moet voldoende geïnformeerd zijn en gemakkelijk toegang hebben toe de verkiezing.
3. Stemgeheim en –vrijheid, de stemming is geheim waarbij ieder in volkomen vrijheid, zonder dwang zijn/haar stem kan uitbrengen
4. Verifieerbaarheid, iedereen kan controleren of zijn/haar stem is uitgebracht en dat deze stem is meegeteld.

6.2 LKR

In het LKR dient de actuele stand van zaken met betrekking tot de kiesgerechtigdheid beschikbaar te zijn. Dit betekent dat er logisch gezien één LKR is waarin de informatie van elke kiesgerechtigde slechts éénmaal is opgeslagen en dat landelijk toegankelijk moet zijn.

In ons eerder uitgebrachte rapport 'Haalbaarheidsstudie LKR' hebben wij de verschillende inrichtingsalternatieven voor een LKR (centraal versus gemeentelijk) nader uitgewerkt en vergeleken.

Met betrekking tot het aspect beveiliging kan daarnaast voor het LKR nog onderscheid worden gemaakt tussen:

- Enkel uitgevoerd
Het LKR is fysiek op één plaats ondergebracht, op één computersysteem. Het voordeel is dat er geen bijzondere voorzieningen behoeven te worden getroffen om er zorg voor te dragen dat op elk moment de actuele status van de kiesgerechtigdheid van kiezers beschikbaar is. Het risico is dat een 'single point of failure' ontstaat – als het betreffende computersysteem uitvalt, is het nergens meer mogelijk om langs elektronische weg op afstand een stem uit te brengen. Een ander nadeel is dat het netwerk tussen de kieslocaties zodanig moet worden geconfigureerd dat het de verwachte piekbelasting aankan.
- Redundant uitgevoerd
Het voordeel is dat als er op één plek een computersysteem uitvalt, het stemproces doorgang kan blijven vinden door gebruik te maken van de overige

LKR-locaties. Verder kan de belasting van het netwerk tussen de kieslocaties en het LKR verdeeld worden over de verschillende LKR-locaties.

Het nadeel is dat elke wijziging in één van de systemen ook moet worden aangebracht in de andere systemen (synchronisatie).

6.3 Virtueel stemlokaal

In het Virtueel stemlokaal worden, zoals aangegeven, de volgende faciliteiten geboden:

- Toegang verkrijgen tot de juiste kandidatenlijst;
- Uitbrengen stem op een kandidaat;
- Overdragen uitgebrachte stem aan verkiezingsautoriteit (elektronische stembus).

Dit betekent dat er communicatie moet kunnen bestaan met het LKR (waarin is vastgelegd welke kandidatenlijst voor de betreffende kiezer toegankelijk moet zijn). Daarnaast dient er programmatuur aanwezig te zijn voor de communicatie met de kieslocatie (terminal), voor het kunnen aangeven van de keuze en voor het vastleggen van de keuze in een bestand (elektronische stembus).

Met betrekking tot de technische invulling van het virtueel stemlokaal zijn vele alternatieven denkbaar. Echter geen van deze alternatieven is direct van invloed op de beleidsmatige keuzen die met betrekking tot de inrichting van Kiezen op Afstand gemaakt moeten worden.

6.4 Kieslocatie

Hieronder wordt verstaan de fysieke locatie waar zich de terminal bevindt waarmee toegang tot het virtueel stemlokaal wordt verkregen.

Op basis van het criterium "beheersing" kan een aantal alternatieven worden onderscheiden.

Dit criterium is bij het maken van het onderscheid van belang omdat de mate van "beheersing" bepalend is voor:

- De mogelijkheden waarop en de betrouwbaarheid waarmee het vaststellen van de identiteit kan plaatsvinden.

Hierbij kunnen de volgende mogelijkheden worden onderscheiden:

- Op basis van een oproepkaart (huidige situatie)
 - Op basis van documenten genoemd in de Wet op de ID-plicht (paspoort, EIK, e.d.)
 - Op basis van een elektronische identificatie. Hierbij zijn op zich verschillende vormen te onderscheiden die elk een andere mate van betrouwbaarheid bezitten. Gedacht kan daarbij worden aan een pincode, een elektronische handtekening, een kaart waarin biometrische kenmerken zijn opgenomen en aan combinaties van de genoemde vormen (in oplopende mate van betrouwbaarheid).
- De mate waarin het stemgeheim en de stemvrijheid (uitbrengen stem zonder dwang door derden) kan worden gewaarborgd.
 - Het waarborgen van de juiste werking van de Terminal waarmee wordt gecommuniceerd met het virtuele stemlokaal -het risico van “knoeien” aan de apparatuur/programmatuur (aspect beveiliging).

Het vaststellen van de identiteit en het vaststellen van de kiesgerechtigdheid hebben in het stemproces een nauwe relatie met elkaar. Gesteld kan worden dat het vaststellen van de kiesgerechtigdheid alleen kan als eerst de identiteit is vastgesteld. De kiesgerechtigdheid is immers in de LKR gekoppeld aan een bepaalde identiteit. Dit betekent dat het vaststellen van de identiteit uitsluitend kan plaatsvinden als onderdeel van het vaststellen van de kiesgerechtigdheid en dus in hetzelfde proces.

Op basis van het criterium “beheersing” kunnen de volgende drie alternatieven voor de kieslocatie worden onderscheiden:

6.4.1 Een stemlokaal

Hieronder wordt verstaan een fysieke locatie waar de orde wordt bewaakt door de verkiezingsautoriteit (voorzitter en leden van het stemlokaal). Deze beschikken over bevoegdheden die betrekking hebben op de verkiezingen en die zijn geregeld in de Kieswet.

De vaststelling van de identiteit kan hier op alle drie de genoemde manieren, waarbij de betrouwbaarheid waarmee dit gebeurt even goed is dan in de huidige situatie. Bij het gebruik van uitsluitend een oproepkaart geldt echter als randvoorwaarde dat het LKR dan bepaalde biometrische indicatoren (zoals leeftijd, geslacht, etc.) dient te bevatten.

Zowel het stemgeheim als de stemvrijheid zijn even goed gewaarborgd als in de huidige situatie.

Het waarborgen van de juiste werking van de Terminal is even goed als in de huidige situatie.

6.4.2 Een openbare ruimte

Hieronder wordt verstaan een fysieke locatie waar de orde wordt bewaakt door de aanwezigheid van burgers (sociale controle) en door functionarissen belast met de ordebewaking in het algemeen (bijvoorbeeld politie, bewakingsdiensten).

De aanwezige burgers en ordebewakers in een openbare ruimte hebben niet de bevoegdheid om het LKR te raadplegen en de kiesgerechtigdheid vast te stellen. Deze bevoegdheid is voorbehouden aan de verkiezingsautoriteit. Indien deze bevoegdheid toch zou worden toegekend aan bijvoorbeeld de ordebewakers in de openbare ruimte, dan valt het verschil tussen ordebewakers en verkiezingsautoriteit weg en wordt de openbare ruimte in feite een stemlokaal.

6.4.2.1.1.1 Vaststellen identiteit

Omdat de burgers en ordebewakers in een openbare ruimte geen rol spelen bij het vaststellen van de kiesgerechtigdheid, kunnen zij ook geen rol spelen bij het vaststellen van de identiteit. Het vaststellen van de identiteit in een openbare ruimte kan daarom alleen plaatsvinden op basis van een elektronische identificatie. Indien hierbij gebruik wordt gemaakt van een E-ID kaart, dan geldt als randvoorwaarde dat de terminal die in de openbare ruimte aanwezig is om met het virtuele stemlokaal te kunnen communiceren, over apparatuur beschikt om een E-ID kaart te kunnen lezen. Bij andere vormen van elektronische identificatie moet een lagere mate van betrouwbaarheid worden geaccepteerd.

6.4.2.1.1.2 Stemgeheim

Het stemgeheim kan in een openbare ruimte, gelet op de aanwezigheid van ordebewakers en burgers, even goed worden gewaarborgd als in de huidige situatie. Randvoorwaarde hierbij is dat de Terminal, op het moment dat een kiesgerechtigde een stem uitbrengt, niet zichtbaar is voor de in de openbare ruimte aanwezige personen.

6.4.2.1.1.3 Stemvrijheid

Voor het waarborgen van de stemvrijheid geldt hetzelfde als voor het stemgeheim, al moet hierbij worden opgemerkt dat deze waarborg lager is dan in een stemlokaal. In incidentele gevallen kan in een openbare ruimte druk op de stemuitbrenging worden uitgeoefend. De aanwezige burgers of de ordebewakers kunnen daarbij alleen maar ingrijpen als de openbare wordt verstoord.

6.4.2.1.1.4 Juiste werking Terminal

Door de aanwezigheid van toezicht is het risico is de mogelijkheid om onopgemerkt aan apparatuur/programmatuur van de Terminal te “knoeien” beperkt. Het risico dat de juiste werking daarvan niet meer kan worden gegarandeerd is weliswaar aanwezig maar relatief gering.

6.4.3 Overige ruimten

Hieronder wordt verstaan elke locatie niet zijnde een stemlokaal of een openbare ruimte. Voorbeelden hiervan zijn de werkplek, thuis of op straat.

6.4.3.1.1.1 Vaststellen identiteit

Het vaststellen van de identiteit kan hier uitsluitend plaatsvinden op basis van een vorm van elektronische identificatie. Ongeacht de vorm die daarbij wordt gehanteerd, is de betrouwbaarheid laag (zie Juiste werking Terminal).

6.4.3.1.1.2 Stemgeheim en stemvrijheid

Het stemgeheim en de stemvrijheid kunnen in de ruimten, niet zijnde een stemlokaal of een openbare ruimte, op geen enkele manier worden gewaarborgd.

6.4.3.1.1.3 Juiste werking Terminal

Dat zelfde geldt voor de apparatuur/programmatuur van de Terminal. Doordat deze zich in een ruimte bevindt waar geen ordebewaking door derden plaatsvindt, kan er geen enkele garantie worden gegeven dat er niet aan de apparatuur/programmatuur van de Terminal (inclusief een eventueel aanwezige E-ID kaartlezer) wordt “geknoeid”, waardoor de juiste werking van de Terminal niet kan worden gegarandeerd.

6.5 Datacommunicatienetwerk

Een datacommunicatienetwerk bestaat uit drie lagen, te weten de transmissielaag, de transportlaag en de dienstenlaag.

De *transmissielaag* wordt gevormd door het medium waarlangs de signalen worden uitgewisseld. Conform de Telecommunicatiewet vinden we hier de telecommunicatienetwerken, zijnde “*de overdrachtsapparatuur en, waar van toepassing, de routeringsapparatuur en andere technische middelen die de overdracht mogelijk maken van signalen tussen netwerkaansluitpunten via kabels, radiogolven, optische middelen of andere elektromagnetische middelen*”. Deze laag wordt ook wel aangeduid met “de bekabeling”, maar zoals uit de definitie blijkt vormen kabels maar één van de wegen waarlangs signalen kunnen worden overgedragen.

De *transportlaag* wordt gevormd door de technische protocollen die de routing van gegevens over het telecommunicatienetwerk mogelijk maken. Tegenwoordig wordt hiervan in het merendeel van de gevallen van het IP-protocol gebruik gemaakt (zoals ook bij Internet).

De *dienstenlaag* wordt gevormd door de verschillende soorten communicatiediensten die mogelijk zijn, zoals berichten verkeer, interactief verkeer, bestandoverdracht, etc.

Op basis van het criterium *beveiliging* kan op de *transmissielaag* onderscheid worden gemaakt tussen *openbare* en *gesloten* netwerken.

6.5.1 Openbare netwerken

Daarvan is sprake als voor de transmissie van de signalen gebruik wordt gemaakt van het openbare telecommunicatienetwerk zoals dat door telecommunicatie operatoren (voornamelijk KPN) voor het publiek beschikbaar wordt gesteld. Voorbeelden van een dergelijk netwerk zijn het Internet en het openbare vaste en mobiele telefoonnet.

Een groot beveiligingsrisico dat heden ten dage bij openbare netwerken die gebruik maken van het IP-protocol op de transportlaag (veruit het merendeel van de netwerken) een rol speelt is de zogenaamde Distributed Denial of Service (DDoS). Een DDoS is een gecoördineerde aanval door “hackers” op een computersysteem, waarbij van meerdere kanten verschillende aanvalsmethoden worden gelanceerd, met de bedoeling de toegang tot het computersysteem te blokkeren. Daarbij wordt gebruik gemaakt van honderden of zelfs duizenden servers die allemaal tegelijkertijd een bericht aan het betreffende computersysteem sturen dat erop gericht is om het computersysteem in de war te brengen, zodat het, overstelpt met berichten,

niet langer normaal kan functioneren. Recentelijk zijn Yahoo!, eBay, CNN, Amazon en de FBI het slachtoffer geworden van een DDoS. Het aangevallen computersysteem is zo goed als weerloos. DDoS'en zijn moeilijk te stoppen. De enige oplossing is de stekker uit het stopcontact te trekken: het slachtoffer móet offline.

6.5.2 Gesloten netwerken

Deze maken gebruik van specifieke verbindingen (huurlijnen) tussen vaste geografische punten (netwerkaansluitpunten) en zijn alleen toegankelijk via een op die punten aanwezige "stopcontact". Dit soort netwerken komt voornamelijk voor in bedrijfssituaties. Een voorbeeld is het communicatienetwerk van de politie PODACS.

Een tussenvorm zijn de *virtuele gesloten netwerken* waarbij binnen een openbaar netwerk een gesloten netwerk wordt gevormd, waartoe alleen middels een gebruikersnaam en een wachtwoord toegang kan worden verkregen. Hoewel dus niet iedereen toegang tot een dergelijk netwerk heeft, is het gesloten karakter alleen bereikt door een (zwakke) vorm van beveiliging, die in de praktijk door 'hackers' eenvoudig te omzeilen is. Daarom rekenen wij dit soort netwerken tot de open netwerken.

De beveiliging van een gesloten netwerk is duidelijk vele malen beter dan die van de verschillende openbare netwerken. Gesloten netwerken moeten echter speciaal worden aangelegd en zijn daardoor veel minder flexibel dan een openbaar netwerk. Daarnaast vergen gesloten netwerken forse investeringen.

6.6 Soort communicatie

Onder de soort communicatie voor de stemuitbrenging wordt verstaan de manier waarop communicatie tussen de Terminal en het virtueel stemlokaal plaatsvindt (van welke diensten uit de dienstenlaag van het datacommunicatie netwerk gebruik wordt gemaakt). Met betrekking tot het criterium democratie (gebruiksgemak) en beveiliging (continuïteit en performance) kunnen de volgende soorten van communicatie worden onderscheiden, die stemuitbrenging langs elektronische weg op afstand mogelijk maken, te weten:

6.6.1 Interactief

Hieronder wordt verstaan een on-line verbinding gebaseerd op een vraag en antwoord communicatie met het virtueel stemlokaal. Als gebruik wordt gemaakt van Internet-technologie dan ziet de gebruikersinterface er meestal uit als een webbrowser zoals die voor communicatie over het Internet wordt gebruikt.

Het voordeel van deze soort communicatie bestaat is dat het goed aansluit op de wijze waarop de stemuitbrenging momenteel met behulp van stemmachines en stem-PC's plaatsvindt. De gebruiker krijgt onmiddellijk terugkoppeling van hetgeen hij doet of heeft gedaan en heeft de mogelijkheid om correcties aan te brengen. De interactie wordt afgesloten door een duidelijk moment waarop de stem definitief aan de verkiezingsautoriteit wordt overgedragen.

Een nadeel is dat er een verbinding met het virtueel stembureau bestaat, zolang als de kiezer de interactie niet heeft afgesloten met de overdracht van de stem aan de verkiezingsautoriteit. Dit betekent dat het datacommunicatienetwerk een zodanig capaciteit moet bezitten dat piekbelastingen kunnen worden opgevangen.

6.6.2 E-mail of elektronische post.

Het karakteristieke van deze vorm van communicatie is dat gebruik wordt gemaakt van een store-and-forward principe, zoals bij de fysieke post. De gebruiker stopt zijn bericht in een envelop, sluit deze en gooit deze in de brievenbus. Op basis van de informatie op de envelop wordt deze door de postmaatschappij getransporteerd naar de brievenbus van de ontvanger. Als het deze uitkomt opent hij de brievenbus en de envelop. Het store-and-forward principe houdt dus in dat steeds een ander op het moment dat het hem/haar uitkomt de envelop naar een ander punt transporteert, waar deze vervolgens wordt opgeslagen in afwachting van het volgende transport. Doordat de ontvangende partij zelf bepaalt wanneer hij/zij de brievenbus/envelop opent, is een regulering van het aanbod door de ontvangende partij mogelijk. Bovendien schuilt hierin een extra beveiligingsaspect omdat het netwerk slechts tot aan de postbus reikt en kiezers dus nooit een directe verbinding met het virtueel stemlokaal hebben.

6.6.3 Voice response

Hierbij wordt de keuze van een kiesgerechtigde gemaakt door het indrukken van cijfers op een telefoontoestel in antwoord op mondeling gestelde vragen en mondeling verstrekte keuzemogelijkheden ('als u x wilt kiezen, druk dan een 3').

Omdat de telefoon mag worden gerekend als gemeengoed waar iedereen mee om kan gaan, scoort deze soort van communicatie hoog met betrekking tot het criterium democratie. Omdat, gelet op het grote aantal keuzen in de Nederlandse situatie, het mondeling verstrekken van alle keuzemogelijkheden tot de onmogelijkheden behoort, moet hiervoor een andere oplossing worden gekozen (bijvoorbeeld rechtstreeks intoetsen van lijst- en kandidaatnummer). Met betrekking tot het criterium beveiliging scoort deze soort van communicatie laag, omdat gebruik wordt gemaakt van het openbare telecommunicatienetwerk (zie ook open en gesloten netwerken).

6.6.4 Conclusies inrichting kiezen op afstand

Op basis van de in de voorgaande paragrafen gegeven afweging van de verschillende inrichtingsmogelijkheden voor kiezen op afstand tegen de fundamentele eisen die aan het verkiezingsproces gesteld worden komen wij tot de volgende conclusies.

Geheel aan de eisen wordt voldaan door elektronisch kiezen op afstand te laten plaatsvinden in de huidige, onder toezicht van de verkiezingsautoriteit staande, stemlokalen waarbij gebruik gemaakt wordt van interactieve terminals, aangesloten op een gesloten netwerkinfrastructuur.

Als ook in openbare ruimten elektronisch op afstand gestemd kan worden, is er een beperkt risico op het gebied van stemvrijheid en –geheim.

Het gebruik van een open netwerkinfrastructuur in plaats van een gesloten geeft risico's op het gebied van opzettelijke sabotage van de verkiezingen dus op het gebied van de toegankelijkheid van de verkiezingen voor iedereen.

7. GROOTSCHALIGE PILOT IN 2003

7.1 Omschrijving

'Locatie onafhankelijk' stemmen wordt geïntroduceerd, in de vorm van een grootschalig experiment, bij de verkiezingen van de Provinciale Staten in 2003. Wij gaan ervan uit dat ofwel een aantal aan elkaar grenzende gemeenten eraan deelnemen, ofwel gemeenten waarvan men weet dat een aanzienlijk aantal inwoners van de ene deelnemende gemeente in de andere gemeente werken. Om in het grootschalige experiment tevens het fenomeen van meerdere kandidatenlijsten te beproeven, is het wenselijk dat de deelnemende gemeenten in minimaal twee verschillende provincies liggen.

Locatie-onafhankelijk houdt in het grootschalige experiment in dat de kiesgerechtigden van de deelnemende gemeenten ofwel gebruik kunnen maken van het traditionele stemlokaal (voorzien van één van de klassieke kiesmodaliteiten), ofwel terecht kunnen bij een stemlokaal waar de faciliteiten beschikbaar zijn om locatie onafhankelijk te stemmen, ofwel hun stem kunnen uitbrengen in een openbare ruimte.

Elke deelnemende gemeente zorgt voor minimaal één zo'n specifiek ingericht stemlokaal en/of openbare ruimte waar kiesgerechtigden vanuit alle deelnemende gemeenten hun stem kunnen uitbrengen. *)

Alle stemlokalen van de deelnemende gemeenten worden voorzien van toegang tot het elektronische kiezersregister, waarin alle kiesgerechtigden (van de gemeenten die deelnemen aan de proef) zijn opgenomen.

Alle stemlokalen, en dus ook de specifiek in te richten stemlokalen, worden bemand door een afvaardiging (de leden van het stembureau) van de verkiezingsautoriteit. Hierdoor blijft het mogelijk dat het vaststellen van de kiesgerechtigdheid in alle stemloken op een zelfde wijze kan worden uitgevoerd. In de openbare ruimten is alleen een bepaalde vorm van ordebewaking. Daar moet gebruik gemaakt worden van de E-IDkaart om de kiesgerechtigdheid te kunnen vaststellen.

Voor elke deelnemende gemeente wordt een Virtueel stemlokaal ingericht. Dit virtuele stemlokaal kan worden benaderd vanuit de eerder genoemde openbare ruimten en/of de specifiek daartoe ingerichte stemlokalen.

*) Ofschoon dit nog niet vast staat, nemen wij in deze uitwerking voor de pilot aan dat de mogelijkheid tot 'Kiezen op Afstand' niet tezamen met een huidige kiesmodaliteit in één stemlokaal wordt aangeboden. Dit voorkomt allerlei logistieke problemen in zo'n stemlokaal op de dag van de verkiezingen. Bovendien is een huidige kiesmodaliteit tezamen met de faciliteiten voor 'Kiezen op afstand' in één stemlokaal welhaast overbodig. Immers, met beide kunnen de verkiezingen gefaciliteerd worden. Dit laat onverlet dat de huidige kiesmodaliteiten om redenen van 'terugval-scenario', en geleidelijke gewenning voorlopig gehandhaafd blijven.

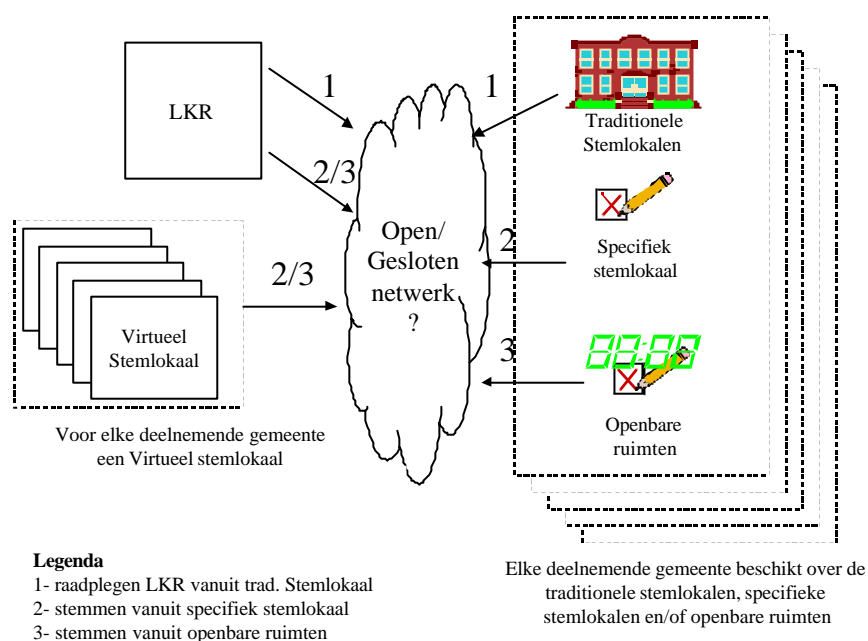
7.2 *Uitgangspunten*

Bij de nadere uitwerking van het hiervoor omschreven experiment worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- de te richten voorzieningen voor 'Kiezen op Afstand' zijn aanvullend op de voorzieningen die getroffen worden om verkiezingen te houden met de 'klassieke' kiesmodaliteiten; hiermee wordt geborgd dat de verkiezingen niet afhankelijk zijn van het gedurende de verkiezingen beschikbaar blijven van die aanvullende voorzieningen; eventuele verstoringen ermee brengen de verkiezingen dan niet in gevaar;
- een uitzondering op het hiervoor genoemde uitgangspunt wordt gemaakt voor het elektronisch kiezersregister (LKR); dit register vervangt de 'lijsten' in de stemlokalen; dit stelt hoge eisen aan de beschikbaarheid van het LKR;
- bij het inrichten van de verkiezingen wordt zoveel als mogelijk aangesloten op reeds bestaande procedures en gebruik gemaakt van reeds aanwezige voorzieningen;
- de stemlokalen worden ingericht ten behoeve van ofwel de 'klassieke' kiesmodaliteit (het traditionele stemlokaal) ofwel locatie-onafhankelijk stemmen (het specifieke stemlokaal); daarnaast worden openbare ruimten ingericht ten behoeve van het locatie onafhankelijk stemmen.
- alle deelnemende gemeenten richten gezamenlijk één elektronisch kiezersregister in (het LKR) waarin alle kiesgerechtigden voor de

- betreffende verkiezingen zijn opgenomen; hiermee is geen definitieve keuze gemaakt voor een centraal LKR in de toekomstige situatie na 2003;
- de voor de deelnemende gemeenten in te richten Virtuele stemlokalen worden ten behoeve van het experiment op één fysieke locatie geplaatst; dit vereenvoudigt de opbouw, het toezicht en het beheer van de Virtuele stemlokalen; hiermee is geen definitieve keuze gemaakt voor de toekomstige situatie na 2003.

7.3 Schema van het experiment in 2003



7.4 Beschrijving verkiezingsproces

(a) registratie kiesgerechtigden

Ten behoeve van de registratie van kiesgerechtigden voor de verkiezingen van de Provinciale Staten wordt van de deelnemende gemeenten één LKR ingericht. Voor de beschrijving hoe zo'n register wordt ingericht en gedurende de voorbereiding van een verkiezing gebruikt, wordt verwezen naar het rapport 'haalbaarheidsstudie LKR'.

(b) oproepen voor de stemuitbrenging

Aan alle kiesgerechtigden wordt een oproepkaart verstrekt. Deze oproepkaart blijft ongewijzigd en behoudt dezelfde functies die de kaart thans vervult. De kiesgerechtigde wordt niet verplicht, ook niet wanneer de kiesgerechtigde zijn stem uitbrengt in een specifiek stemlokaal, om een identiteitsbewijs te overhandigen – tenzij hij/zij gebruik wil maken van een elektronische stemfunctionaliteit waarbij elektronische identificatie noodzakelijk is.

Punt van aandacht hierbij is wel of de huidige oproepkaart voldoende ruimte biedt om kiesgerechtigden te informeren over de aanvullende mogelijkheid 'locatie onafhankelijk stemmen'. In ieder geval zullen de aan het experiment deelnemende gemeenten via eigen publicaties en uitingen via de pers de kiesgerechtigden op de hoogte moeten brengen van de aanvullende nieuwe kiesmodaliteit.

Indien tevens in openbare ruimten gestemd kan worden, zullen de kiesgerechtigden in het bezit moeten zijn van een Elektronische identiteitskaart (E-IDkaart). Op welke wijze zij die kunnen verkrijgen, is onderwerp van nader onderzoek.

(c) stemuitbrenging

Kiesgerechtigden brengen hun stem uit in ofwel het traditionele stemlokaal waar de klassieke modaliteit (stemmachine, stem-PC of stembus) staat opgesteld, ofwel één van de stemlokalen of openbare ruimten die specifiek voor locatie onafhankelijk stemmen zijn ingericht.

Om in alle stemlokalen de 'check' op de kiesgerechtigdheid door de leden van het stembureau te laten verrichten, worden alle stemlokalen voorzien van een toegang tot het elektronisch kiezersregister (LKR).

Wanneer een kiesgerechtigde zich aanmeldt wordt via dat register gecheckt of de persoon kiesgerechtigd is, en of de persoon reeds eerder zijn/haar stem

heeft uitgebracht. Als de kiesgerechtigde wordt toegelaten tekent een lid van het stembureau dit op in het LKR.

In openbare ruimten wordt de check op kiesgerechtigdheid uitgevoerd aan de hand van de E-IDkaart.

Daarna worden de tot de stemuitbrenging toegelaten kiesgerechtigde in staat gesteld om zijn/haar stem uit te brengen. In de traditionele stemlokalen op de bekende wijze. In de specifieke stemlokalen voor locatie onafhankelijk stemmen betekent dit dat vanuit het LKR, via het Virtueel Stemlokaal, het invoer-/uitvoer apparaat (de Terminal) wordt vrijgegeven voor het uitbrengen van een stem.

De kiesgerechtigde brengt met behulp van de Terminal zijn stem uit op de betreffende kandidatenlijst en deponert de uitgebrachte stem in de Elektronische stembus (E-stembus).

Nadat de kiesgerechtigde op de Terminal de melding heeft gelezen dat zijn stem is ontvangen door de betreffende E-stembus, sluit de kiesgerechtigde het proces stemuitbrenging af door bijvoorbeeld de knop 'akkoord' in te drukken.

Dit proces herhaalt zich even zovele malen als er kiesgerechtigden zich aanmelden.

(d) stemopneming

In alle traditionele stemlokalen vindt de stemopneming plaats zoals gebruikelijk. De stembus wordt gesloten, het verslag over het verloop van de dag wordt opgemaakt, de stembus wordt geleegd, de stemmen geteld, de benodigde verbandscontroles worden uitgevoerd en het proces-verbaal wordt opgemaakt.

Daarna wordt het proces-verbaal, inclusief alle begeleidende bescheiden, overgedragen aan het hoofdstembureau.

In de specifieke stemlokalen of openbare ruimten (t.b.v. locatie onafhankelijk stemmen) worden geen stemmen geteld.

Het tellen van de stemmen vindt plaats op de locatie waar de elektronische stembus zich bevindt. Het gebeurt door de daar aanwezige verkiezingsautoriteit. Om te voldoen aan de eis van openbaarheid van de stemopneming dient het tellen van de stemmen in de elektronische Stembus vrij toegankelijk voor de kiezers te zijn. Meer dan symbolische waarde zal deze openbaarheid, gezien de technische complexiteit van de stemopneming en de

wellicht grote fysieke afstand die de elektronische stembus heeft tot de plaats waar de kiesgerechtigden hun stem hebben uitgebracht, niet hebben. Overwogen kan daarom worden het stemopnemingsproces ook via internet te presenteren.

Het proces-verbaal wordt vervolgens overgedragen aan het hoofdstembureau.

(e) vaststellen verkiezingsuitslag

De wijze waarop de verkiezingsuitslag wordt opgesteld hoeft niet te worden aangepast. De enige wijziging die optreedt is dat bij het opmaken van de verkiezingsuitslag rekening moet worden gehouden met het feit er vanuit de E-stembus eveneens in het openbaar een proces-verbaal wordt opgemaakt. Er zijn dan per gemeente net zoveel processen-verbaal die bij de uitslagverwerking moeten worden betrokken als er traditionele stemlokalen zijn + 1 (de Elektronische stembus).

7.5 *Uitbreiden / beperken experiment*

De beschreven nadere uitwerking van het voorstel waarmee in 2003 locatie onafhankelijk stemmen wordt geïntroduceerd in de vorm van een grootschalig experiment, biedt mogelijkheden om het verder uit te breiden dan wel te beperken. Het betreft de volgende mogelijkheden:

deelname meer/minder gemeenten

In het aantal deelnemende gemeenten kan worden gevarieerd. Afhankelijk van het gewenste ambitieniveau kunnen meer dan wel minder gemeenten participeren in het experiment. Hierbij geldt naar onze mening wel dat er minimaal twee gemeenten moeten deelnemen in het experiment, die in verschillende provincies liggen. Anders verliest het experiment aan waarde.

iedere deelnemende gemeente een eigen LKR

Het hiervoor beschreven voorstel werkt ook wanneer iedere deelnemende gemeente er voor kiest om voor de kiesgerechtigden een LKR per gemeente in te richten. Een consequentie is dan wel dat er ofwel een verwijzindex nodig is om het raadplegen van de juiste LKR mogelijk te maken, ofwel bij betreden van het Virtueel Stemlokaal wordt aangegeven welk LKR benaderd moet worden voor de 'check op kiesgerechtigdheid'.

Wellicht kan de E-IDkaart hierbij een rol vervullen. Immers, op die kaart staat de woonplaats van de 'houder', in dit geval de kiesgerechtigde, vermeld.

meer specifieke stemlokalen per gemeente

Het experiment kan eenvoudig worden uitgebreid door per gemeente meer specifieke stemlokalen en/of openbare ruimten in te richten ten behoeve van locatie onafhankelijk stemmen.

toepassen E-ID

Indien de resultaten van de thans lopende proefnemingen met de elektronische identiteitskaart onvoldoende zijn, kan worden besloten om het grootschalige experiment uit te voeren in de specifieke stemlokalen, waar de check op kiesgerechtigdheid wordt uitgevoerd door leden van het stembureau. Kiezen op afstand vanuit openbare ruimten is dan niet mogelijk.

8. STAPPENPLAN TOT 2003

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven via welke stappen c.q. beproevingen/pilots gekomen kan worden tot het in een ander hoofdstuk van dit onderzoeksrapport beschreven grootschalige experiment met Kiezen op Afstand in 2003.

Dit hoofdstuk is als volgt ingedeeld. Allereerst wordt een drietal sporen uitgewerkt waarlangs de benodigde faciliteiten om 'Kiezen op afstand' mogelijk te maken kunnen worden ontwikkeld en beproefd.

Spoor 1 is gericht op de ontwikkeling c.q. selectie en beproeving van de verkiezingsprogrammatuur (Virtueel stemlokaal, Elektronische stembus) met een Personal Computer als invoer-/uitvoerapparaat (terminal).

Spoor 2 richt zich op de ontwikkeling en beproeving van het LKR.

Spoor 3 richt zich op de verdere ontwikkeling van de Elektronische Identiteitskaart met biometrische kenmerken (E-IDkaart) en de erbij benodigde infrastructuur (kaartlezers, Public Key Infrastructure, etc.).

Voorts worden pilots beschreven waarin de dan voldoende afzonderlijk beproefde faciliteiten voor 'Kiezen op Afstand' in combinatie met elkaar worden beproefd. Deze combinatie-pilots kunnen pas starten nadat de afzonderlijke hierboven beschreven sporen spoor met goed gevolg zijn afgelegd.

In een aparte paragraaf wordt de planning weergegeven. Deze planning gaat er vanuit dat in 2003 het grootschalige experiment van start gaat. Zoals zal blijken is de planning voor de voorafgaande beproevingen bijzonder ambitieus.

Tot slot worden een aantal punten benoemd die bij de verdere uitwerking van elk van de pilots extra aandacht behoeven.

Bij het opstellen van dit stappenplan is rekening gehouden met de reeds geplande en voorgenomen pilots, die mede met ondersteuning van het agentschap BRP tot ontwikkeling worden gebracht.

Het verdient de sterke voorkeur voor dat met de uitvoering van dit stappenplan begonnen wordt een zo beperkt mogelijk aantal gemeenten te selecteren

(maximaal 3 en bij voorkeur 2), die ieder volgtijdelijk een deel van de hierna beschreven proefnemingen uitvoeren.

Dit vereenvoudigt de projectaansturing en versnelt de uitvoering doordat bij elke volgende proefneming maximaal geprofiteerd kan worden van de resultaten van de voorgaande.

Tevens zijn heel nadrukkelijk in beschouwing genomen de mogelijkheden de Tijdelijke Referendum Wet (TRW) zou kunnen gaan bieden bij het beproeven van de verschillende voor Kiezen op Afstand noodzakelijke faciliteiten. Daarbij is niet alleen gekeken naar toepassing bij het referendum zelf, maar ook bij de procedures voor het inleidend en definitief verzoek voor het houden van een referendum. Het gaat hier om het registreren en tellen van verzoeken om een referendum door een in de wet vastgelegd minimaal percentage van de kiesgerechtigden. De ontwikkeling van een LKR, eventueel in combinatie met het gebruik van een E-ID kaart kan voor deze fasen van een referendum als een op zichzelf staande nuttige stap worden beschouwd.

8.2 *Spoor 1: verkiezingsprogrammatuur*

Met behulp van de volgende onderzoeksactiviteiten en proefnemingen wordt onderzocht of er reeds in de markt verkiezingsprogrammatuur beschikbaar is, die ingezet zou kunnen worden bij het grootschalige experiment ten behoeve van 'Kiezen op Afstand'. En als die programmatuur beschikbaar is, wordt zo mogelijk een selectie gemaakt.

Hiertoe worden de volgende stappen gezet:

Opstellen programma van eisen

Op basis van de resultaten van deze definitiestudie en zo mogelijk reeds beschikbare ervaringen van pilots met 'verkiezingsprogrammatuur' (TU-Delft) wordt een globaal programma van eisen opgesteld. Dit programma vormt de basis aan de hand waarvan enerzijds proefnemingen met 'verkiezingsprogrammatuur' en anderzijds een pakketselectie uitgevoerd worden.

Kleinschalige experimenten

Met in de markt beschikbare 'verkiezingsprogrammatuur' worden kleinschalige experimenten uitgevoerd. Gedacht wordt aan bijvoorbeeld

verkiezingen van een ondernemingsraad, een universiteitsraad en/of peilingen onder medewerkers van een organisatie.

Deze experimenten zijn enerzijds gericht op het verkrijgen van inzicht op de technische mogelijkheden en onmogelijkheden van de 'verkiezingsprogrammatuur' en de eventuele aanscherpingen of aanpassingen op het programma van eisen. Anderzijds hebben de experimenten tot doel om inzicht te verkrijgen in de organisatorische aspecten van het houden van verkiezingen met 'verkiezingsprogrammatuur' alsmede de mogelijkheden voor voorlichting aan kiezers in het virtuele stemlokaal. Ook ergonomische aspecten (eenvoud, bediening, etc.) en de acceptatie door de gebruikers worden in de experimenten beproefd.

Pakketselectie

Op basis van een eventueel bijgesteld programma van eisen wordt een onderzoek uitgevoerd waarin de reeds in de markt beschikbare pakketten voor verkiezingsprogrammatuur worden getoetst aan dat programma. Zo mogelijk wordt het meest geschikte pakket geselecteerd.

Indien dit onderzoek geen geschikt pakket levert, zal overwogen moeten worden of een maatwerkpakket ontwikkeld gaat worden. In dat geval zal rekening gehouden moeten worden met een doorlooptijd van minimaal één jaar voordat de benodigde 'verkiezingsprogrammatuur' voor Kiezen op Afstand beschikbaar komt.

Beproeving geselecteerd pakket in grootschaliger experiment

Met het pakket dat uit de pakketselectie is gekomen, wordt een meer grootschalig experiment uitgevoerd. Gedacht wordt aan bijvoorbeeld de verkiezing van de ondernemingsraad voor een grote organisatie waar bijvoorbeeld tussen de 1000 en 5000 medewerkers deelnemen aan die verkiezingen.

Het doel van deze pilot richt zich op de juiste werking van de verkiezingsprogrammatuur, ook wanneer meerdere kiesgerechtigden gelijktijdig vanuit verschillende locaties hun stem uitbrengen. Maar ook op de organisatorische consequenties tijdens de voorbereiding en gedurende de verkiezingsdag zelf om een dergelijke verkiezing met

'verkiezingsprogrammatuur' te houden, de informatievoorziening aan de kiezers in het virtuele stemlokaal, de uitslagverwerking en de controle mogelijkheden.

Het eindproduct van dit spoor is een getest en beproefd pakket dat voldoende is bevonden voor de volgende fase van beproevingen (de combinatie-pilots)

8.3 Spoor 2: ontwikkeling en beproeving LKR

De hierna volgende stappen moeten worden gezet om te komen tot een LKR, dat ingezet kan worden bij combinatie beproevingen.

8.3.1.1.1 Ontwerp en bouw LKR

Op basis van de resultaten uit de definitiestudie 'Kiezen op Afstand' en de 'Haalbaarheidsstudie LKR' wordt een ontwerp gemaakt voor het LKR. Na de ontwikkeling, de realisatie en het testen van het LKR komt deze beschikbaar ten behoeve van proefnemingen.

Beproeven LKR bij een (TRW)referendum

Voorgesteld wordt om het LKR in eerste aanleg te beproeven bij een gemeentelijk referendum, al dan niet in het kader van de tijdelijke referendumwet (TRW). Het doel van de proefneming is gericht op het functioneren van de functie 'toetsen kiesgerechtigdheid' en 'vinken deelnemers'. Het gaat dan nog niet om het stemmen, maar om het aanmelden van kiesgerechtigden ten behoeve van het inleidende en indien dit wettelijk mogelijk is ook voor het definitieve verzoek tot het referendum. Opgemerkt wordt dat de ontwikkeling van een LKR voor deze onderdelen van een referendum al een belangrijk op zich zelf staand doel kan zijn, ook zonder de verdere faciliteiten voor Kiezen op Afstand.

8.3.1.1.2 Beproeven LKR bij gemeentelijke (herindelings)verkiezing

Bij een gemeentelijke (herindelings)verkiezing wordt het LKR beproefd. Het doel van deze proefneming is gericht op enerzijds de vulling van het LKR alsmede het gebruik ervan gedurende de voorbereidingsfase van de verkiezing. Anderzijds heeft deze proef het doel om de werking van het LKR, als vervanger van de zogenoemde 'kiezerslijsten' in de stemlokalen te beproeven. Natuurlijk behoren het verkrijgen van inzicht in de organisatorische en technische consequenties tevens tot het doel van deze pilot.

Het resultaat van dit spoor is een LKR dat voldoende wordt bevonden voor de volgende fase van proefnemingen (de combinatie-pilots).

8.4 Spoor 3: Elektronische identificatie

De volgende te houden en voorgenomen pilots worden mede vanuit het agentschap BRP gefaciliteerd om te komen tot een voldoende betrouwbare E-IDkaart en de erbij benodigde infrastructuur (Kaartlezer, PKI, etc.)

Pilot Delft

In samenwerking met het LISV en de gemeente Delft bereidt het agentschap BRP een pilot voor waar een 500-tal uitkeringsgerechtigden de beschikking krijgen over een E-IDkaart. Middels een specifiek daartoe aan te leggen infrastructuur krijgt die groep toegang tot een aantal elektronische diensten waarmee de communicatie met de sociale dienst wordt gefaciliteerd. Eén van de diensten betreft de elektronische aanlevering van het zogenaamde 'werkbriefje' dat door uitkeringsgerechtigden maandelijks moet worden ingeleverd.

Volgens de meest recente planning gaat deze pilot in september van dit jaar van start.

Pilot Amsterdam Oud-Zuid

In samenwerking met de deelgemeente Amsterdam Oud-Zuid wordt gewerkt aan een plan om peilingen te houden onder een geselecteerde groep van 250 burgers, die daartoe de beschikking krijgen over de benodigde voorzieningen inclusief een E-IDkaart.

Deze pilot zou, nadat het eerste spoor een geschikt verkiezingspakket heeft opgeleverd, kunnen worden voortgezet met bijvoorbeeld schaduwverkiezingen bij de deelgemeenteraads verkiezingen of in 2002.

Het resultaat van dit spoor is een voor de volgende fase van de proefnemingen voldoende beproefde E-IDkaart en erbij benodigde infrastructuur

8.5 Gecombineerde pilots

Als de afzonderlijke beproevingsporen voldoende resultaat hebben opgeleverd kan gestart worden met het uitvoeren van combinatie-pilots, waarbij twee van de drie of uiteindelijk alle drie de benodigde faciliteiten gezamenlijk in de praktijk worden beproefd.

pilot E-ID en verkiezingsprogrammatuur

Indien de benodigde faciliteiten op tijd beschikbaar zijn, is het mogelijk om tijdens de deelgemeenteraad verkiezingen van Amsterdam Oud-Zuid een schaduwverkiezing te organiseren waar alleen de burgers aan kunnen deelnemen die in het bezit zijn van een E-IDkaart (de reeds in eerder stadium geselecteerde groep burgers).

De schaduwverkiezing is erop gericht om inzicht te verkrijgen in de werking van de E-IDkaart in combinatie met de verkiezingsprogrammatuur. Omdat het een schaduwverkiezing is biedt deze proefneming geen directe operationele voordelen aan de deelgemeente. Het gaat hier om een systeemtest met een gemotiveerde groep vrijwilligers. Deze proefneming kan heel goed gecombineerd of voorafgegaan worden met andere experimenten die zich richten op het bedieningsgemak van de gebruikte verkiezingsprogrammatuur. Te denken valt daarbij opiniepeilingen in de vorm van een 'telepanel'

pilot E-ID en LKR

Het functioneren van de E-IDkaart in combinatie met het LKR wordt beproefd tijdens een lokaal (gemeentelijk) referendum in het kader van de TRW. Het moet hierbij gaan om een kleine gemeente, waarvan alle inwoners over een E-IDkaart kunnen beschikken.

Via een op de secretarie opgestelde terminal, die verbonden is met een volledig ingericht LKR, kunnen zij op de secretarie een inleidend en later een definitief verzoek tot het houden van een referendum. Omdat bij het inleidend en definitief verzoek de risico's van stemvrijheid en technische sabotage veel minder nadelige gevolgen hebben, kan overwogen worden tijdens de proefneming deze verzoeken ook vanuit huis en de werkplek te laten indienen. Dit vraagt uiteraard wel een veel grotere implementatie inspanning. Deze proefneming test de werking van de E-IDkaart in combinatie met het LKR uit. Als het wettelijk mogelijk is de 'traditionele manier' van aanmelden, zoals nu geregeld in TRW AMvB te laten vervallen biedt de combinatie E-IDkaart en LKR grote operationele voordelen in de verzoekfasen van een referendum,

zeker als ook vanuit thuis en de werkplek de verzoeken kunnen worden ingediend. Het in de praktijk uittesten van deze combinatie is, gegeven de aantrekkelijke perspectieven, meer dan de moeite waard.

pilot E-ID en LKR

Bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2002 kan binnen een gemeente daadwerkelijk 'Kiezen op Afstand' worden uitgetest. Weliswaar wordt nog volgens de klassieke modaliteiten gestemd, maar door de combinatie van LKR en E-IDkaart als vervanging voor de papieren kieslijsten te gebruiken, kunnen de kiezers in het stemlokaal van hun keuze hun stem uitbrengen. Deze proefneming test de werking van de E-ID kaart in combinatie met het LKR uit en tevens het LKR als vervanging van de papieren kieslijsten. De uitvoering van deze proefneming biedt aanzienlijke operationele voordelen voor de betreffende gemeente.

pilot E-ID, LKR en verkiezingsprogrammatuur

Een van bovenstaande pilots kan doorgroeien tot een gecombineerde pilot waarin alle faciliteiten voor Kiezen op Afstand in een schaduwverkiezing worden beproefd. Het meest voor de hand liggend is dat om het als vervolg op het gecombineerde pilot bij de voorbereiding van een (gemeentelijk) TRW referendum te doen. De identificatie van de kiezers wordt met de E-IDkaart gedaan en de controle op kiesgerechtigtheid ed. door het LKR. Er van uitgaande dat bij deze pilot de wettelijke mogelijkheid wordt geboden om de handmatige aanmelding te laten vervallen biedt dit dus direct operationele voordelen voor de desbetreffende gemeente. Er wordt ook in bepaalde stemlokalen op afstand gestemd, maar de kiezers die dat doen moeten direct daarna ook volgens de klassieke modaliteit stemmen. Deze laatste stemmen worden voor de werkelijke uitslag gebruikt. Het gaat hier dus om een schaduwverkiezing.

Deze proefneming moet vooral worden beschouwd als de 'generale repetitie' voor de grootschalige pilot in 2003 en moet bij voorkeur worden uitgevoerd in een gemeente die ook aan de grootschalige pilot in 2003 meedoet.

Indien de resultaten van de proefnemingen voldoende bevredigend zijn, kunnen de voorbereidingen voor de grootschalige pilot in 2003 worden getroffen.

8.6 Tijdsplanning

De volgende globale planning moet worden gehaald om in 2003 het beoogde grootschalige experiment uit te voeren.

Het jaarschema ziet er op hoofdlijnen als volgt uit.

2000: Voorbereiding

2001: Enkelvoudige pilots

2002: Gecombineerde pilots

2003: Grootschalig 'life' experiment

De stappen zijn daarin als volgt gepland:

	spoor 1	spoor 2	spoor 3	gecombineerde pilots
2000	Opstellen Prog. van Eisen Kleinschalige experimenten	Ontwerp en bouw LKR (loopt tot half 2001)	Pilot Delft Pilot Amsterdam Oud-Zuid (loopt door in 2001)	
2001	Pakketselectie grootschaliger experiment	Beproeven LKR bij referendum Beproeven LKR bij gemeentelijke herindeling		
2002				Pilot E-ID en verkiezingsprogr. (Amsterdam Oud-Zuid) Pilots E-ID en LKR bij referendum en gemeenteraad verkiezing Gecombineerde pilot E-ID, LKR en Verkiezingsprogr. Bij referendum
2003	Grootschalig experiment bij de provinciale verkiezingen			

8.7 Aandachtspunten

Voor elk van de hiervoor genoemde beproevingen c.q. pilots dient extra aandacht besteed te worden aan de volgende punten.

8.7.1.1.1.1 Communicatieplan

Het dient voor alle betrokkenen en deelnemers volstrekt helder te zijn aan welke proef c.q. pilot zij werken dan wel deelnemen. De verwachtingen dienen vanaf het begin goed gemanaged te worden. Dit om eventuele teleurstellingen achteraf als gevolg van overspannen verwachtingen te voorkomen.

Hiertoe dient ons inziens bij iedere proef of pilot een centrale plaats te worden ingeruimd voor een communicatieplan. Dat plan geeft aan wanneer welke betrokkenen worden geïnformeerd over welk onderwerp en met behulp van welk medium.

8.7.1.1.1.2 Proefnemingen op eigen initiatief

Het is te verwachten dat gedurende de uitvoering van de hiervoor beschreven beproevingen en pilots (deel)gemeenten op eigen initiatief zullen gaan experimenteren met Kiezen op Afstand. De projectorganisatie zal zo veel mogelijk deze experimenten moeten faciliteren met informatie en richtlijnen en de resultaten van deze beproevingen gebruiken bij het vormgeven van verdere stappen.

Evaluatie

Iedere proef c.q. pilot dient afgerond te worden met een evaluatie.

Voorafgaande aan de pilot dient goed bekeken te worden op welke punten de resultaten uit de pilot geëvalueerd worden. Wij kunnen ons voorstellen dat een breed scala aan onderwerpen onderdeel van iedere evaluatie zijn, te weten: technische mogelijkheden, organisatorische consequenties, maatschappelijke acceptatie, bestuurlijk draagvlak, etc.

Consequenties wetgeving

Voor het uitvoeren van de in dit stappenplan genoemde pilots zijn zeker aanpassingen in de kieswet/kiesbesluit noodzakelijk. De TRW is in art. 51 en 84 al voorbereid op de introductie van elektronische verkiezingssystemen. Daarin wordt gesteld dat bij AMvB een andere wijze van het indienen van

verzoeken tot het houden van een referendum kan worden geregeld, met gebruikmaking van elektronische datacommunicatie.

Voor het houden van de verkiezing zelf zijn de bepalingen in de TRW nagenoeg hetzelfde als in de kieswet/kiesbesluit.

De kieswet/kiesbesluit kan waarschijnlijk het beste uitgebreid worden met een experimenteerartikel, dat het houden van deze pilots en het grootschalig experiment in 2003 mogelijk maakt.

8.7.1.1.1.3 Projectorganisatie pilots

Voor het uitvoeren van de pilots is een centrale projectorganisatie bij BZK nodig, die in ieder geval tot taak krijgt:

- Het realiseren en beproeven van de voor de uitvoering van het stappenplan en grootschalige pilots benodigde faciliteiten (LKR, E-IDkaart, Verkiezings-programmatuur) en deze ter beschikking stellen aan de pilot organisaties.
- Het coördineren van de beproevingen en het bewaken van hun onderlinge samenhang en voortgang.
- Het (laten) evalueren van de proefnemingen en de resultaten van deze evaluaties verwerken in verdere stappen
- Het zorgdragen voor de communicatie op landelijk niveau
- Het zorgdragen voor de noodzakelijke aanpassingen in wet- en regelgeving
- Het alloceren van de noodzakelijke financiële middelen
- Het ter beschikking stellen aan de pilot gemeenten van de noodzakelijke expertise
- Het maken van een eindverslag over de resultaten van het stappenplan en het grootschalige experiment en het indienen van voorstellen voor de verdere invoering van 'Kiezen op Afstand'

Daarnaast zal elke organisatie/gemeente waar een pilot wordt uitgevoerd een eigen project organisatie moeten inrichten, welke verantwoordelijk is voor het uitvoering van de pilot conform een in overleg met de centrale BZK projectorganisatie opgesteld pilotplan.

Wij geven voor de vormgeving van de centrale projectorganisatie de voorkeur aan een onder leiding van een ervaren projectmanager staand apart projectbureau waarin de noodzakelijke expertise op technisch, juridisch,

uitvoeringspraktijk en organisatieontwikkeling is ondergebracht of opgebouwd. De huidige door BZK gekozen lijn om het project te laten uitvoeren door specialisten uit verschillende directies van BZK in te schakelen op het moment dat zij nodig zijn, doet naar onze mening geen recht aan de zwaarte en intensiteit van het uit te voeren project. Mocht er toch voor deze lijn gekozen worden dan dienen in ieder geval een ervaren procesmanager en voldoende specialisten op full time basis in het project te worden ingezet.

9. KIEZERS IN HET BUITENLAND

9.1 De huidige situatie

Nederlanders die in het buitenland wonen of tijdens de verkiezingen in het buitenland zijn, behouden hun kiesrecht.

Voor deze groep van kiesgerechtigden beschrijft de kieswet een procedure waarlangs zij hun stem kunnen uitbrengen. Bij ingewijden worden deze stemmers 'briefstemmers' genoemd. Overigens kunnen kiesgerechtigden die in het buitenland wonen uitsluitend deelnemen aan de Tweede Kamer- en Europese verkiezingen.

Nederlandse ingezetenen die tijdens de gemeenteraads- of provinciale verkiezingen in het buitenland zijn, kunnen daaraan deelnemen door een volmacht aan iemand anders te verstrekken.

In de dagelijkse praktijk blijkt de procedure van 'stemmen per brief' niet adequaat te functioneren. Er komen nogal eens klachten dat de post te laat arriveert, waarmee de toegankelijkheid van de verkiezingen voor deze groep voortdurend ter discussie staat.

In de praktijk brengen ongeveer 14.000 tot 15.000 buitenlandse kiezers daadwerkelijk hun stem uit.

De kieswet geeft aan dat voor deze groep van stemmers een apart kiezersregister wordt bijgehouden, en wel onder de verantwoordelijkheid van de burgemeester van 's-Gravenhage. De administratieve lasten ten behoeve van de voorbereiding en uitvoering van de verkiezingen voor 'briefstemmers' in het buitenland zijn relatief zeer zwaar.

Daarom moet bij de introductie van 'kiezen op afstand' zeker ook gedacht worden aan elektronische stemfaciliteiten als electronic mail en internet voor deze groep kiezers.

9.2 Mogelijkheden voor kiezers in het buitenland

Er zijn twee mogelijkheden om kiezers in het buitenland (de 'briefstemmers') in het systeem voor Kiezen op Afstand op te nemen.

Stemmen via e-mail.

Deze methode sluit het best aan bij de huidige wijze van briefstemmen en zou gebruikt kunnen worden zolang in Nederland uitsluiten uit gecontroleerde locaties mag worden gestemd. E-mail stemmen uit het buitenland zou in grote lijnen als volgt kunnen werken.

De kiezer laat zich eerst op traditionele wijze in het kiezersregister buitenland opnemen. De aanmelding kan overigens heel goed via e-mail of Internet.

Het kiezersregister buitenland vormt een onderdeel van het LKR.

De kiezer dient bij opgave in het kiezersregister ook het e-mail adres op te geven van waaruit hij/zij haar stem zal uitbrengen. Dit e-mail adres wordt ook in het LKR opgenomen.

De kiezers krijgen, vanaf het moment dat zij geregistreerd staan, de gelegenheid hun stem per e-mail uit te brengen. Daartoe ontvangen zij vanaf 6 weken voor de verkiezingsdag vanuit het LKR een e-mail met een stembiljet. Dit biljet kunnen zij elektronisch invullen en in de dagen voor de verkiezing of uiterlijk op de dag zelf terugzenden naar de elektronische stembus.

Alle e-mails die voor de sluiting van de verkiezingen binnen zijn worden verwerkt. Die verwerking zal batchgewijs en automatisch kunnen plaatsvinden. Het e-mail verkeer moet dusdanig beveiligd zijn dat het zeker is dat de binnenkomende e-mails ook van de bijbehorende kiezers afkomstig zijn, niet door onbevoegden kunnen worden ingezien en hun bestemming bereiken. De veiligheid op dit punt hoeft bij de huidige stand van de technologie zeker niet minder te zijn dan bij het huidige briefverkeer. Dit kan onder meer worden bereikt door het gebruik van encryptie in combinatie met elektronische handtekeningen. Het gebruik van een E-ID kaart is bij dit e-mail stemmen uit het buitenland niet persé noodzakelijk.

Het e-mail verkeer vindt via open netwerken plaats, het risico van moedwillige overbelasting van LKR en elektronische stembussen door hackers heeft hier veel minder ernstige gevolgen, omdat alle e-mail verkeer niet tijdskritisch

verwerkt wordt en tijdelijke onbereikbaarheid van stembussen geen ernstige gevolgen hoeft te hebben.

9.2.1.1.1 Stemmen via Internet

Stemmen vanuit het buitenland zou interactief via internet kunnen plaatsvinden vanaf het moment dat in Nederland elektronisch stemmen op afstand uit overige, ongecontroleerde locaties (thuis, werkplek etc.) mogelijk is geworden. Op dat moment kunnen in principe dezelfde mogelijkheden aan in het buitenland verblijvende kiesgerechtigden worden geboden. Dit zou de drempel voor deelname aan verkiezingen voor in het buitenland verblijvende Nederlanders drastisch kunnen verlagen.

Zij dienen zich ook weer vooraf aan te melden (via Internet) en opgenomen te worden in het LKR.

Idealiter krijgen zij na opname in het LKR een E-ID kaart uitgereikt (als ze er al niet al één hebben). Het uitreiken kan per post of via de ambassade.

Waarschijnlijk kan voor kiezers in het buitenland ook worden volstaan met het na aanmelding toezenden van een geheime pincode of een equivalent daarvan. Daarmee kan een beveiligingsniveau worden bereikt dat zeker gelijkwaardig is aan het huidige beveiligingsniveau voor kiezers in het buitenland.