

BRIEFSTEMMEN IN NEDERLAND

Risico's, mogelijke maatregelen en proces

BRIEFSTEMMEN IN NEDERLAND

Risico's, mogelijke maatregelen en proces

René van den Assem, Martijn Hunsche, Joost Beukers

DATUM	2-6-2021
STATUS	Definitief
VERSIE	1.0
PROJECTNUMMER	20218396

MANAGEMENTSAMENVATTING

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is onderzocht welke risico's gepaard gaan met briefstemmen in Nederland, welke mogelijkheden er zijn om die risico's te verkleinen en de uitvoeringsconsequenties daarvan.

Vanwege de coronacrisis is het, op basis van een tijdelijke wet, bij de verkiezing van de leden van Tweede Kamer der Staten-Generaal op 17 maart 2021 mogelijk gemaakt dat kiesgerechtigden van 70 jaar en ouder, woonachtig in Nederland, konden stemmen per brief.

Deze analyse heeft niet specifiek betrekking op de toepassing van briefstemmen binnen Nederland bij deze verkiezing, maar op briefstemmen in algemene zin. Wel zijn de ervaringen die opgedaan zijn bij de genoemde verkiezing meegenomen.

Karakteristiek voor briefstemmen is dat er niet in een stemlokaal wordt gestemd maar op een door de kiezer te bepalen moment en locatie, en dat de kiezer de stem per post naar de gemeente verzendt.

In dit rapport worden de zwakheden en beperkende randvoorwaarden van briefstemmen in het algemeen geïnventariseerd, alsmede de specifieke wijze waarop aan briefstemmen uitvoering is gegeven bij de Tweede Kamerverkiezingen van 17 maart 2021 voor de doelgroep van 70-plussers. Het stemmen per brief kent enkele zwakheden die inherent zijn aan het op afstand per brief stemmen; de stem wordt niet onder toezicht in een stemlokaal uitgebracht en in de verzending van de briefstem per post moet worden vertrouwd op het briefgeheim. Beperkende randvoorwaarden zijn gelegen in de productie- of verwerkingscapaciteit van betrokken leveranciers in combinatie met de wettelijke termijnen in het verkiezingsproces.

In dit rapport is een analyse gemaakt van kwetsbaarheden en dreigingen waarbij er van deze zwakheden gebruik gemaakt zou kunnen worden. Hiertoe wordt de lezer verwezen naar het hoofdstuk risicoanalyse.

Gebaseerd op deze risicoanalyse en vooruitlopend op een vraag om briefstemmen voor een bredere groep kiesgerechtigden mogelijk te maken, worden – naast enkele wijzigingen op details – de volgende specifieke maatregelen in overweging gegeven:

- Het uitsluitend op aanvraag mogelijk maken van briefstemmen.
- Het versterken van de persoonsgebondenheid van de briefstem. Het voorstel is om dit te bewerkstelligen door de stempluspas te 'ondertekenen' met een eenmalige ondertekencode. Met een eenmalige code wordt hier een code bedoeld die voor één verkiezing wordt uitgegeven.
- Het vereenvoudigen van de handelingen voor de kiezer, waarbij specifiek kan worden gedacht aan het laten vervallen van de binnenste enveloppe voor het stembiljet en het vervangen van deze enveloppe door een sluitzegel.

Briefstemmen *uitsluitend op aanvraag* mogelijk maken verkleint het aantal briefstembescheiden dat ongevraagd in omloop is. Dit verkleint de kans dat de stembescheiden door onbevoegden worden onderschept of verkregen en vervolgens gebruikt worden voor het uitbrengen van een stem uit naam van een ander. Daarnaast is een effect van deze maatregel, dat hiermee nauwkeurig bekend wordt hoeveel retourenveloppen er zijn te verwachten, zodat de verwerkingscapaciteit in de gehele keten hierop aangepast kan worden.

In de gevolgde procedure van briefstemmen bij de afgelopen Tweede Kamerverkiezing voor 70-plussers, diende de stempluspas met een handgeschreven handtekening te worden *ondertekend*. Desondanks was de persoonsgebondenheid van de ondertekende stempluspas laag, bij gebrek aan een handtekening waartegen gecontroleerd kon worden. De gesuggereerde maatregel is om als onderdeel van de aanvraag tot briefstemmen, het aanvraagstelsel een *eenmalige ondertekencode* aan te laten maken en deze aan de kiesgerechtigde aanvrager te doen toekomen, direct als onderdeel van de aanvraag. De keerzijde van een maatregel op dit punt is echter dat deze waarschijnlijk zal leiden tot een hoger aantal terzijdeleggingen. Het is dus steeds zaak om het voordeel van de hogere persoonsgebondenheid goed af te wegen tegen het nadeel van de toegenomen terzijdeleggingen. We wijzen erop dat ook andere maatregelen die gericht zijn op het verhogen van de persoonsgebondenheid, een hoger aantal terzijdeleggingen tot gevolg zullen hebben.

De mate waarin de stempluspassen bestand zijn tegen vervalsing bepaalt mede of voldaan kan worden aan de waarborgen van kiesgerechtigdheid en integriteit. Indien een partij in staat is om op grote schaal hoogwaardige vervalsingen van stempluspassen te maken, dan geeft dit de mogelijkheid om extra niet-legitieme stemmen toe te voegen aan de stemopneming. Uiteraard geldt dit ook voor de reguliere stempassen; met vervalste stempassen kan een persoon naar een stemlokaal en zich daar voordoen als een ander. De vergelijking van de naam met het identiteitsbewijs is daar in het stemlokaal echter een maatregel tegen, die bij het briefstemmen ontbreekt.

Er zijn maatregelen denkbaar om dit risico te verkleinen, zoals aanvullende echtheidskenmerken op de stempluspas en bijbehorende controles gedurende de vooropening. De meest verstrekkende maatregel is om een positief register van uitgegeven stempluspassen te creëren, waardoor aan de hand van een uniek stempasnummer gedetecteerd kan worden of het op de stempluspas vermelde nummer geldig uitgegeven is. Ook zou daarmee geconstateerd kunnen worden of een stempasnummer meerdere keren wordt gebruikt.

Bij de recente verkiezing zijn, voor zover bekend, geen meldingen bekend van (hoogwaardige) vervalsingen van stempassen of stempluspassen aangetroffen. Het moet echter ook worden opgemerkt dat hier geen onderzoek naar wordt verricht. De mogelijkheid voor een dergelijk onderzoek naar vervalsingen wordt bovendien beperkt doordat de retour ontvangen stem(plus)passen en (brief)stembiljetten direct na het opmaken van het proces-verbaal van het (brief)stembureau worden verzegeld en alleen bij vermoeden van fraude en een daaropvolgend

strafrechtelijk onderzoek kunnen worden geopend. Dat er tot nu toe geen meldingen van vervalste stempassen zijn, betekent dus niet automatisch dat ze er niet zijn.

Overwogen kan worden om wel toe te staan dat er onderzoek gedaan kan worden naar het vóórkomen van vervalsingen. Dat kan tijdens de vooropening, zodat bij een vervalsing het stembiljet terzijde kan worden gelegd, of na afloop van de verkiezing het (vervalste) stembiljet als ongeldig kan worden aangemerkt. In dat laatste geval is wel een aanpassing van de Kieswet noodzakelijk. Ook moet worden afgevraagd welk effect dat dan heeft op de maatschappelijke acceptatie en legitimiteit van de uitslag. Het inzicht of vervalsing slechts een theoretisch risico vormt, of dat vervalsing ook in de praktijk voorkomt, is waardevol en daarom is deze maatregel te overwegen. Door genoemd onderzoek wordt het immers duidelijk of er aanvullende maatregelen op het punt van vervalste stem(plus)passen noodzakelijk zijn. Deze aanbeveling strookt ook met aanbeveling 27 uit het eindrapport “Stemmen met vertrouwen” van de Commissie Korthals-Altes (2007).

INHOUDSOPGAVE

Managementsamenvatting	3
Inhoudsopgave	6
1 Inleiding	7
1.1 Achtergrond	7
1.2 Vraagstelling	7
1.3 Onderzoeksopzet	7
2 Procesbeschrijving briefstemmen	8
2.1 Generiek procesmodel verkiezingen	8
2.2 Procesmodel verkiezingen briefstemmen	9
2.3 Briefstemmen in Nederland bij de Tweede Kamerverkiezing 2021	11
2.4 Briefstemmen buiten Nederland bij de Tweede Kamerverkiezing 2021	19
3 Risicoanalyse	22
3.1 Inherente kwetsbaarheden briefstemmen	23
3.2 Beperkende randvoorwaarden	23
3.3 Kwetsbaarheden van het briefstemproces	24
3.4 Dreigingen	27
3.5 Maatregelenselectie	34
4 Uitvoeringsconsequenties	43
4.1 Nadere toelichting maatregel 1, 'aanvraagstelsel'	44
4.2 Nadere toelichting maatregel 2, 'ondertekencode'	45
A Bijlage – Geraadpleegde bronnen	47
B Bijlage – Begrippen	49
C Bijlage – Voorbeeld voorschrift vooropstellen	50

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond

Op 30 november 2020¹ heeft het kabinet een wetsvoorstel ingediend om, gelet op de uitzonderlijke situatie door de coronacrisis, het mogelijk te maken voor kiesgerechtigden van 70 jaar en ouder, woonachtig in Nederland, om per brief te stemmen. Het wetsvoorstel is een wijziging op de *Tijdelijke wet verkiezingen covid-19* van 5 november 2020 en als *Wijziging van de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19* op 29 januari 2021 gepubliceerd in de Staatscourant. De tijdelijke wet was geldig voor de herindelingsverkiezing van 18 november 2020 en de Tweede Kamerverkiezing op 17 maart 2021².

Dit wetsvoorstel had vooral ten doel om de groep personen te beschermen voor wie besmetting met het COVID-19-virus ernstige gevolgen kan hebben. De keuze voor alleen leeftijd en niet ook bijvoorbeeld de medische conditie etc. was vooral ingegeven om de uitvoering eenvoudig te houden.

1.2 Vraagstelling

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) wenst inzicht te krijgen in de risico's van briefstemmen, de mogelijkheden om die risico's te verkleinen en welke consequentie in de uitvoering dit heeft. Dit inzicht is ondersteunend voor eventuele toekomstige besluitvorming of briefstemmen binnen Nederland permanent ingevoerd kan worden.

BZK heeft Verdonck, Klooster Associates B.V. (hierna: VKA) gevraagd dit te onderzoeken en hiertoe een rapport op te stellen met daarin:

- een beschrijving van het proces van het stemmen per brief in Nederland,
- de risico's specifiek verbonden aan briefstemmen,
- de maatregelen om de risico's te mitigeren en
- inschattingen te geven van de uitvoeringsinspanningen van deze maatregelen.

Tot de opdracht behoort *niet* het evalueren van het stemmen per brief bij de Tweede Kamerverkiezing van maart 2021.

1.3 Onderzoeksopzet

Het onderzoek is in opzet als een bureaustudie uitgevoerd. Op basis van beschikbaar gestelde documenten en publieke bronnen is een procesmodel briefstemmen opgesteld. In een aantal VKA interne workshops is hierop de risicoanalyse uitgevoerd en zijn de belangrijkste maatregelen uitgewerkt. De concept risicoanalyse is tussentijds afgestemd met de opdrachtgever.

¹ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020Z23370&did=2020D49360>

² Momenteel is er een verlenging van de wet aanhangig bij beide Kamers;
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/besluiten/2021/05/21/ontwerp-koninklijk-besluit-verlenging-tijdelijke-wet-verkiezingen-covid-19>

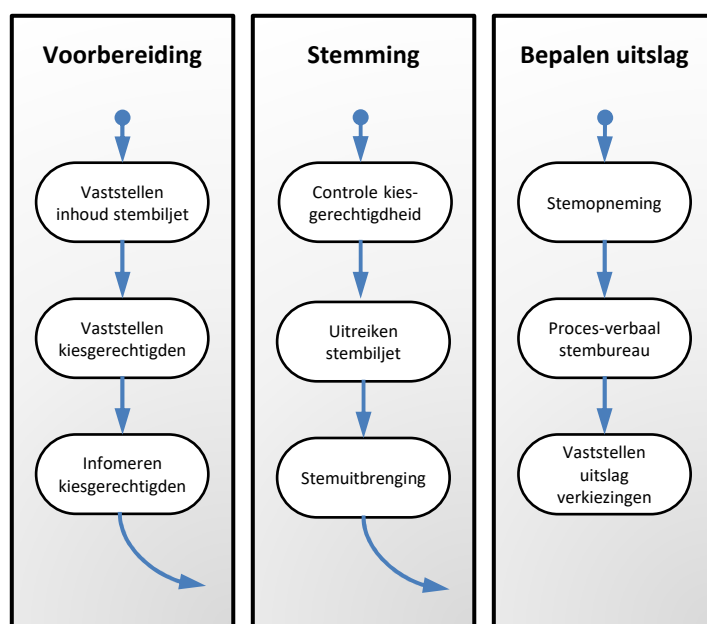
2 PROCESBESCHRIJVING BRIEFSTEMMEN

In dit hoofdstuk beschrijft het proces van stemmen per brief. Dit is gebaseerd op het generieke procesmodel verkiezingen. Waar briefstemmen afwijkt wordt dat toegelicht.

De bijzondere situatie doet zich voor dat deze risicoanalyse niet gebaseerd kan worden op een 'standaard' procesmodel voor briefstemmen binnen Nederland, aangezien dat er niet is. Wat wel voorhanden is, is de wijze³ waarop tijdens de afgelopen Tweede Kamerverkiezing van 17 maart 2021 per brief werd gestemd. Dit wordt in paragraaf 2.3 beschreven. Daarnaast is er de reeds langer bestaande mogelijkheid voor kiezers buiten Nederland om per brief te stemmen. Dit wordt – kort – in paragraaf 2.4 beschreven. Deze risicoanalyse richt zich overigens alleen op briefstemmen *binnen* Nederland.

2.1 Generiek procesmodel verkiezingen

In essentie bestaat het verkiezingsproces uit drie fasen: voorbereiding van de verkiezing, de stemming en bepaling van de uitslag.



Figuur 1 Generiek procesmodel verkiezingen (in stemlokaal)

De voorbereidingsfase kent drie hoofdstappen: de kandidaatstelling en daarmee het vaststellen van de inhoud van het stembiljet, het vaststellen van de groep kiesgerechtigden (eveneens op de dag van kandidaatstelling) en het oproepen/ informeren van de kiesgerechtigden. Het vaststellen van de groep kiesgerechtigden vindt plaats aan de hand van de Basisregistratie personen.

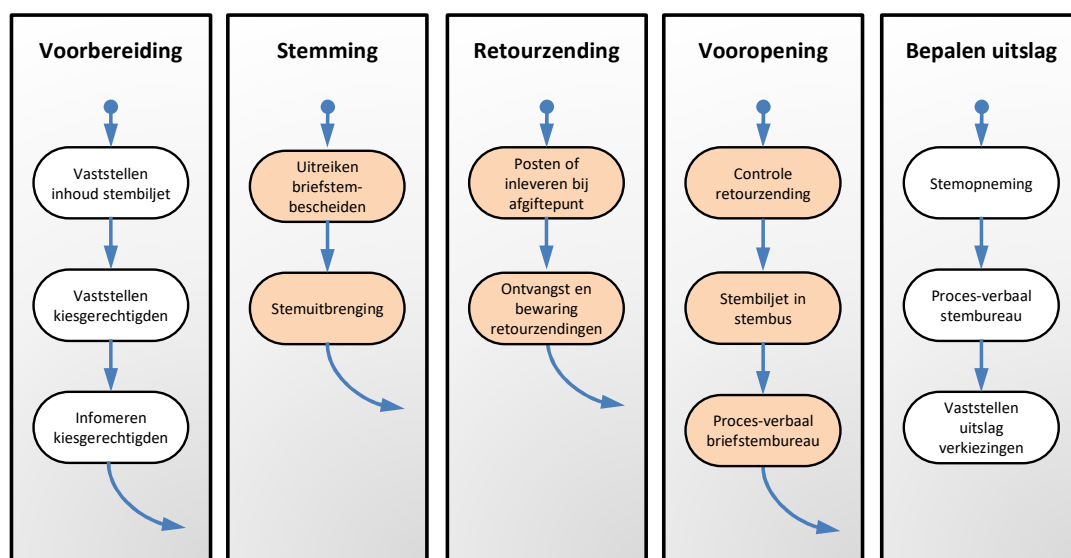
³ Waar de invulling van het proces van briefstemmen specifiek was voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer op 17 maart 2021 wordt dit in dit document aangeduid met [TK2021]

In de fase van de feitelijke stemming wordt (door het stembureau) de kiesgerechtigdheid geverifieerd van de personen die zich melden als kiezer. Aan de kiesgerechtigde personen wordt het stembiljet uitgereikt. Nadat de kiezers een stem hebben uitgebracht (voor sluitingstijd van het stembureau) wordt de stemming gesloten.

Na de stemming start het stembureau met de stemopneming: het tellen van alle uitgebrachte stemmen en vastlegging van het resultaat in een proces-verbaal. De gemeentelijke totalen worden aangeleverd bij het hoofdstembureau die vervolgens de totalen per kieskring weer aanlevert bij het centraal stembureau. Het centraal stembureau stelt de uitslag en de zetelverdeling vast.

2.2 Procesmodel verkiezingen briefstemmen

Het proces van stemmen per brief wijkt met name in de tweede fase (stemming) af van stemmen in een stemlokaal.



Figuur 2 procesmodel verkiezingen briefstemmen

De voorbereidingsfase en de afsluitende fase (Bepalen uitslag) zijn niet specifiek voor briefstemmen, beide volgen dezelfde stappen als het 'normale' verkiezingsproces. In figuur 2 zijn de processtappen per fase afgebeeld. Met kleur zijn nieuwe en aangepaste processtappen specifiek voor stemmen per brief gemarkeerd. Deze worden hieronder verder toegelicht.

Uitreiken briefstembescheiden

Na definitieve vaststelling van de kandidatenlijst kunnen de briefstembiljetten worden geproduceerd, gevouwen, gecouverteerd en verzonden naar de kiesgerechtigden. Een invullingskeuze is of de briefstemmen naar de geadresseerde ongevraagd of op aanvraag worden toegezonden.

Kiesgerechtigden ontvangen per post briefstembescheiden om per brief een stem uit te brengen: een bewijs van kiesgerechtigdheid ("stempluspas" bij TK2021), een stembiljet ("briefstembiljet" bij

TK2021), een briefstemenveloppe en een voorgeadresseerde retourenveloppe voor de verzending van het stembiljet en het bewijs van kiesgerechtigheid.

Indien de briefstembescheiden niet (tijdig) zijn ontvangen kan de kiesgerechtigde een nieuwe set aanvragen bij de gemeente. Het oude bewijs van kiesgerechtigheid wordt daarbij ongeldig gemaakt. Ongeldige bewijzen van kiesgerechtigheid worden opgenomen in het ROS (Register Ongeldige Stempassen).

De kiesgerechtigde kan er voor kiezen om toch zelf een stem in het stemlokaal uit te brengen of om een volmacht te geven aan een andere kiezer.

Stemuitbrenging

De kiezer brengt een briefstem uit door op het briefstembiljet op de gebruikelijke wijze een keuze te maken voor een kandidaat en het ingevulde briefstembiljet dicht te vouwen. Daarna stopt de kiezer het briefstembiljet in een gesloten envelop en stopt deze samen met de stempluspas in een voorgeadresseerde retourenveloppe.

Posten of inleveren bij afgiftepunt

De kiezer biedt de voorgeadresseerde retourenveloppe aan bij het postbedrijf die zorgt draagt voor de bezorging bij de gemeente. Als alternatief kan de kiezer de retourenveloppe in persoon afgeven op een afgiftepunt van de gemeente [TK2021]. Daarmee kan de kiezer tot op de dag van stemming wachten om zijn stem uit te brengen en dan zelf vaststellen dat de stem door de gemeente is ontvangen. Wachten tot de dag van stemming is niet mogelijk als de kiezer er voor opteert om zijn briefstem via de post terug te sturen. In dat geval zal de kiezer enkele dagen voor de dag van stemming zijn briefstem op de bus moeten doen om er zeker van te zijn dat de briefstem nog op tijd aankomt.

Ontvangst en bewaring retourzendingen

De gemeente verzamelt en administreert alle retourenveloppen die zijn ontvangen via de post of zijn aangeleverd op een afgiftepunt. De retourenveloppen worden ongeopend bewaard. Tijdig ontvangen retourenveloppen worden overgedragen aan het briefstembureau – een stembureau specifiek belast met de vooropening en stemopneming van briefstemmen.

Controle retourzending

Het briefstembureau voert de vooropening uit, nadat het ROS is opgemaakt, en start met het openen van de aangeleverde retourenveloppen. De inhoud van de retourenveloppe wordt gecontroleerd op aanwezigheid van een stempluspas. De aanwezige stempluspas wordt gecontroleerd op echtheid en geldigheid. De enveloppe met het briefstembiljet wordt niet geopend. Voor stempluspassen die niet akkoord zijn of als de stempluspas ontbreekt wordt de retourenveloppe met alle inhoud ter zijde gelegd.

Stembiljet in stembus

Als de stempluspas akkoord bevonden is, deponeert het briefstembureau de enveloppe met het briefstembiljet ongeopend in de stembus.

Proces-verbaal briefstembureau

Het briefstembureau sluit de vooropening af met het opmaken van het proces-verbaal. Het proces-verbaal bevat tellingen van toegelaten kiezers en ter zijde gelegde retourenveloppen.

De stemopneming verloopt gelijk aan een reguliere stemopneming in een stemlokaal door een regulier stembureau, met dien verstande dat dit hiervan gescheiden door een apart briefstembureau wordt uitgevoerd.

2.3 Briefstemmen in Nederland bij de Tweede Kamerverkiezing 2021

2.3.1 Aanleiding en afweging

Op 30 november 2020⁴ heeft het kabinet een wetsvoorstel ingediend om, gelet op de uitzonderlijke situatie door de coronacrisis, het mogelijk te maken voor kiesgerechtigden van 70 jaar en ouder, woonachtig in Nederland, om per brief te stemmen. Het wetsvoorstel is een wijziging op de *Tijdelijke wet verkiezingen covid-19* van 5 november 2020 en als *Wijziging van de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19* op 29 januari 2021 gepubliceerd in de Staatscourant. De tijdelijke wet was geldig voor de herindelingsverkiezing van 18 november 2020 en de Tweede Kamerverkiezing op 17 maart 2021⁵.

Het doel van het invoeren van briefstemmen voor de doelgroep 70 jaar en ouder was om deze groep die generiek kwetsbaar waren voor covid-19 te kunnen laten stemmen zonder naar het stemlokaal te gaan. Door te stemmen per brief werd het risico verkleind dat deze kiesgerechtigden op weg naar of in het stemlokaal besmet zouden raken. Alternatieven zoals het stemmen bij volmacht waren ook voorhanden.

2.3.2 Tijdlijn Tweede Kamerverkiezing 2021

De inrichting van het briefstemproces voor de Tweede Kamerverkiezing van 2021 heeft een korte voorbereidingstijd gehad. In de onderstaande figuur is de tijdlijn geschetst, vanaf de *Dag van kandidaatstelling* tot aan de *Definitieve bepaling van de verkiezingsuitslag* door de zittende leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De figuur toont de tijdlijn van het verkiezingsproces, zoals is vastgelegd in wetgeving. De extra optie, mogelijkheid van stemmen per brief, is hier ingepast. Zowel de periode van voorbereiding

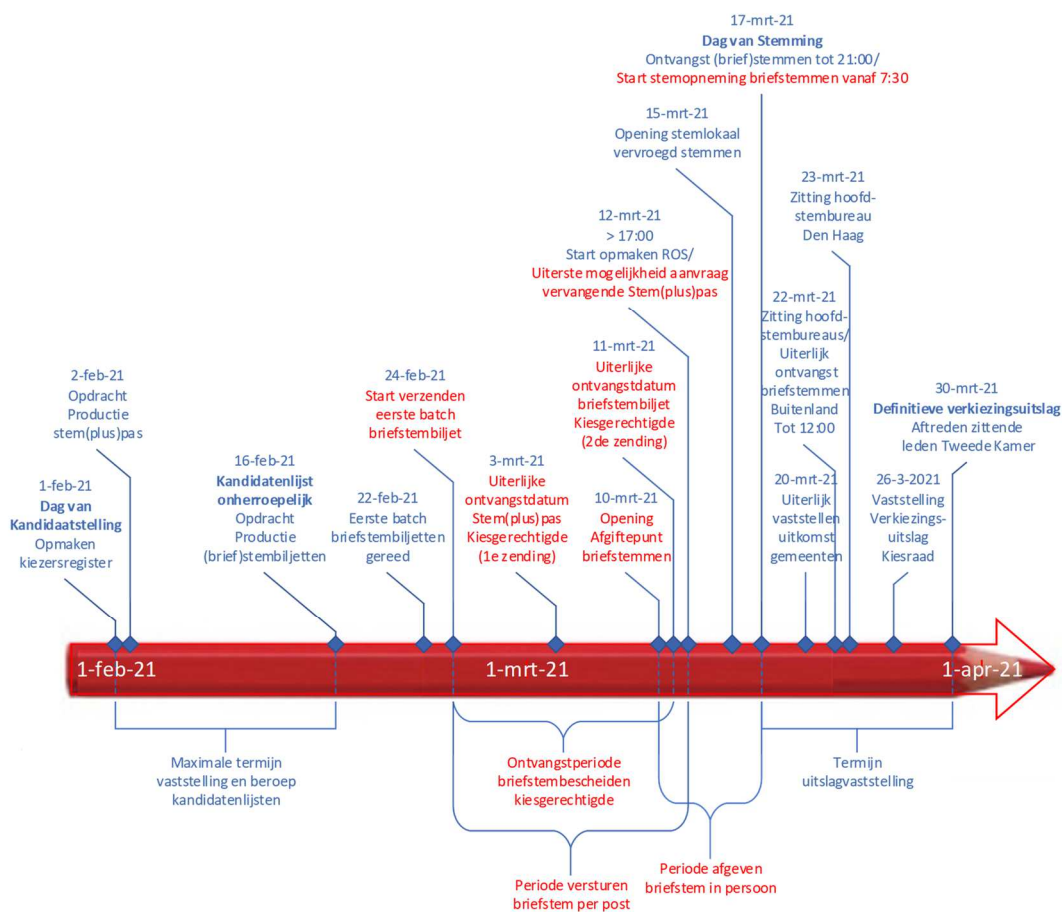
⁴ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020Z23370&did=2020D49360>

⁵ Momenteel is er een verlenging van de wet aanhangig bij beide Kamers;
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/besluiten/2021/05/21/ontwerp-koninklijk-besluit-verlenging-tijdelijke-wet-verkiezingen-covid-19>

– uitreiking van het briefstembiljet – als de periode van stemuitbrenging door de kiezer – versturen van de briefstem per post –, is beperkt en goeddeels overlappend. Met roodgekleurde teksten zijn de relevante data specifiek voor briefstemmen gemarkeerd.

Voor de termijn van vaststelling en beroep van de kandidatenlijsten is de maximale tijdsspanne gehanteerd, tot en met de laatste dag dat de Raad van State uitspraak kan doen over ingestelde beroepszaken. Voor de Tweede Kamerverkiezing van 2021 kwam de uitspraak van de Raad van State een dag later dan de maximale termijn die ervoor staat, 16 februari, in plaats van 15 februari. Het produceren van alle stembiljetten, inclusief briefstembiljetten, neemt daarna nog enkele weken in beslag. De eerste batch van briefstembiljetten was na ongeveer een week klaar.

De tijd die de kiezer heeft om zijn briefstem per post te versturen wordt bepaald door het moment waarop alle benodigde briefstembescheiden zijn ontvangen (start) en de uiterste datum waarop de kiezer de briefstem kan posten (in de brievenbus stoppen voor verzending per post), met garantie dat de briefstem op tijd door de gemeente wordt ontvangen.



Figuur 3 Tijdslijn Tweede Kamerverkiezing 2021

2.3.3 Processtappen

Het proces van briefstemmen in Nederland zoals uitgevoerd in de afgelopen Tweede Kamerverkiezing van 2021 is hier beschreven langs de stappen van het procesmodel verkiezingen briefstemmen (zie paragraaf 2.2). Alleen de specifieke inrichtingszaken voor deze verkiezing zijn beschreven. Activiteiten die niet specifiek zijn voor het stemmen per brief worden niet apart toegelicht. Ten behoeve van de leesbaarheid zijn de stappen in tegenwoordige tijd beschreven.

Vaststellen inhoud stembiljet

Geen specifieke inrichting i.v.m. briefstemmen in Nederland.

Bepalen kiesgerechtigheid

Op 1 februari 2021 – de dag van kandidaatstelling – bepalen gemeenten de kiesgerechtigdheid aan de hand van de Basisregistratie personen. Gemeenten maken een kiezersbestand aan met daarin een selectie van kiesgerechtigden die op de dag van stemming zeventig jaar of ouder zijn. Gemeenten stellen vervolgens “daags” na de dag van kandidaatstelling het kiezersbestand ter beschikking aan de gemeentelijke leveranciers voor het produceren van de stempas. Voor briefstemmen wordt een apart herkenbare stempas aangemaakt, de stempluspas. De stempluspas is, net als de reguliere stempas, voorzien van echtheidskenmerken conform de door de minister van BZK vastgestelde modellen⁶. De leverancier personaliseert de stempluspas.

Gemeenten geven mutaties in het kiezersregister als gevolg van overlijden of verhuizing door aan de leverancier tot aan het moment van verzending van de stempluspassen naar de kiesgerechtigden. Onterecht uitgereikte stempluspassen worden door de gemeente ongeldig verklaard. Het stempluspasnummer wordt opgenomen in het Register Ongeldige Stempassen (ROS). Er is geen apart ROS voor stempluspassen.

Informeren kiesgerechtigden

De gemeente is verantwoordelijk voor het informeren van kiesgerechtigden, ook die per brief mogen stemmen. Via openbare kennisgeving maken gemeenten bekend waar de afgiftepunten voor briefstemmen gevestigd zijn, de dagen waarop de afgiftepunten geopend zijn en wat de openingstijden zijn.

Omdat het briefstemmen voor personen van 70 jaar en ouder een nieuwe vorm van stemmen is, is er extra aandacht voor communicatie om uit te leggen hoe briefstemmen gaat. De informatie die aan kiezers wordt gegeven is erop gericht dat fouten worden voorkomen die leiden tot terzijdelegging of ongeldigheid.

Naast de landelijke campagne gaat het onder meer om een radiocommercial, advertenties in landelijke, regionale en huis-aan-huisbladen, advertorials in magazines van ouderenbonden en in alle RTV-gidsen en via communicatiemiddelen die ter beschikking worden gesteld aan gemeenten

⁶ De modellen zijn openbaar en in de Staatscourant gepubliceerd. De specificaties worden aan de drukkers geleverd.

en intermediairs zoals ouderenbonden. Specifiek voor verpleeg- en verzorgingshuizen is een mailing met informatie en communicatiemiddelen gemaakt, met het verzoek aan deze instellingen om dit te gebruiken in de voorlichting aan bewoners van 70 jaar en ouder. In alle communicatiemiddelen wordt verwezen naar de website www.elkestemtelt.nl en naar de telefoonlijn 0800–1351 waar kiezers van 70 jaar en ouder met vragen over briefstemmen terecht kunnen.

Uitreiken briefstembescheiden

In opdracht van de gemeente worden de benodigde stukken voor het uitbrengen van een stem per brief – de briefstembescheiden – geproduceerd en verzonden. Leveranciers ontvangen van gemeenten de kiezersbestanden met persoonsgegevens en adressen van kiesgerechtigden die per brief mogen stemmen. Verzending van de briefstembescheiden naar kiesgerechtigden wordt uitgevoerd door verschillende postbedrijven. Kiesgerechtigden ontvangen de briefstembescheiden in twee aparte zendingen: de stempluspas en het briefstempakket.

In een eerste zending wordt de stempluspas naar de kiesgerechtigde verzonden die per brief mag stemmen. Dit gebeurt gelijktijdig met verzending van de stempassen naar 'overige' kiesgerechtigden (die niet per brief mogen stemmen). De kiesgerechtigde ontvangt de stempluspas uiterlijk op 3 maart 2021 conform wettelijke termijn uit Kieswet. In de eerste zending zit ook een formulier gezondheidscheck i.v.m. covid-19-virus.

Indien de stempluspas niet (op tijd) is ontvangen door de kiesgerechtigde kan deze een nieuwe, vervangende stempluspas aanvragen bij de gemeente. De kiesgerechtigde kan daarvoor een mondeling of een schriftelijk verzoek indienen bij de gemeente tot vrijdag 12 maart 17:00 uur. De eerder verzonden stempas wordt ongeldig verklaard en het nummer van de stempluspas wordt opgenomen in het ROS.

In een tweede zending wordt het briefstempakket verzonden naar kiesgerechtigden die per brief mogen stemmen. De kiesgerechtigde ontvangt het briefstempakket uiterlijk 11 maart. Het briefstempakket bevat naast het briefstembiljet, een retourenveloppe, een briefstembiljetenveloppe en een uitleg over het stemmen per brief. De retourenveloppe (formaat C5+) is gefrankeerd en voor geadresseerd met een specifiek antwoordnummer van de gemeente.

Op het moment dat de ingediende kandidatenlijsten onherroepelijk zijn, uiterlijk 16 februari 2021, gaan de leveranciers van de gemeenten aan de slag met het produceren van stembiljetten en overzichten van kandidaten, op basis van de bestanden van het centraal stembureau, de Kiesraad in geval van Tweede Kamerverkiezingen. Voor briefstemmen wordt een apart herkenbaar stembiljet geproduceerd: het briefstembiljet. Het briefstembiljet is qua afmetingen en inhoud gelijk aan het stembiljet dat in de stemlokalen wordt gebruikt. Afwijkend heeft het briefstembiljet bovenaan een gekleurde balk met de tekst "Briefstembiljet". Het briefstembiljet is alleen bedoeld voor het uitbrengen van een stem per brief. Het briefstembiljet wordt door de leverancier na

productie (drukwerk) machinaal gevouwen en gecouverteerd in een enveloppe ter verzending aan de kiesgerechtigde.

Indien de tweede zending niet is ontvangen of incompleet is ontvangen door kiesgerechtigde, dan kunnen ontbrekende bescheiden bij de gemeente of bij een afgiftepunt van de gemeente worden verkregen.

Stemuitbrenging

Zodra alle briefstembescheiden zijn ontvangen, kan de kiezer een briefstem uitbrengen door:

- Het briefstembiljet in te vullen.
- Het ingevulde briefstembiljet in de briefstembiljetenveloppe te doen en deze dicht te plakken.
- De stempluspas te ondertekenen.
- De ondertekende stempluspas en de briefstembiljetenveloppe in de voorgeadresseerde retourenveloppe te stoppen.
- De retourenveloppe vervolgens dicht te plakken en op de post te doen.

Om een briefstem uit te brengen maakt de kiezer zijn keuze voor een kandidaat kenbaar op het briefstembiljet. Dit hoeft niet noodzakelijkerwijs met een rode kleur pen of potlood te worden ingekleurd op het briefstembiljet.

De kiezer moet de stempluspas ondertekenen (zie Tijdelijke wet, artikel 11c, derde lid). Met de ondertekening van de stempluspas verklaart de kiezer dat hij het briefstembiljet persoonlijk heeft ingevuld. Een niet ondertekende stempluspas is geen reden voor terzijde legging in de vooropening (verderop in het briefstemproces). De handtekening op een stempluspas kan naderhand wel worden onderzocht indien er aanwijzingen zijn voor fraude. Dan kan de stempluspas in het kader van een strafrechtelijk onderzoek door experts in het beoordelen van de handtekening bekeken worden, en kan in dat verband ook worden nagegaan of de handtekening daadwerkelijk door de kiezer zelf is gezet.

Post of inleveren bij afgiftepunt

Kiezers die per brief willen stemmen en hun briefstem via de post willen opsturen naar het gemeentelijk briefstembureau doen dat via de brievenbussen van PostNL. De kiezer die daarvoor kiest krijgt het advies om zijn briefstem uiterlijk vrijdag 12 maart voor 17.00 uur in de brievenbus te doen. De kiezer kan dat uiteraard ook later doen, maar dan is er een risico dat zijn stem niet voor 17 maart, 21.00 uur door de gemeente wordt ontvangen. Met PostNL zijn afspraken gemaakt voor extra buslichtingen op 13, 14 en 15 maart om dit risico zoveel mogelijk te beperken.

Op de voor geadresseerde retourenveloppe voor de briefstem staan codes die het voor PostNL mogelijk maken om de briefstemmen in de sorteercentra te kunnen scheiden van andere poststukken en deze zo snel als mogelijk bij de gemeenten af te kunnen leveren. PostNL richt hiervoor een zogenaamd dedicated proces in met:

- Zo min mogelijk schakels (om de kans op fouten zoveel als mogelijk te reduceren);
- De inzet van extra vaste medewerkers vanaf het sorteren tot en met het afleveren bij de gemeenten (hierbij moet gedacht worden aan de inzet van extra medewerkers die toezicht houden op het proces bij de sorteercentra en de sorteermachines);
- Een handmatige 100%-controle op de machinale verwerking.

PostNL laat door een extern bureau een operationele audit uitvoeren op dit proces ten behoeve van de (eigen) interne controle.

De kiezer kan de briefstem ook in persoon afgeven bij door de gemeenten ingestelde afgiftepunten. De afgiftepunten zijn geopend op werkdagen tussen 10 en 17 maart. Optioneel zijn afgiftepunten geopend in het weekend op 13 en/of 14 maart. Daarmee kan de kiezer tot op de dag van stemming (17 maart 2021) wachten om zijn stem uit te brengen en dan zelf vaststellen dat de stem door de gemeente is ontvangen. Wachten tot de dag van stemming is niet mogelijk als de kiezer ervoor opteert om zijn briefstem via de post terug te sturen. In dat geval zal de kiezer vrijdag 12 maart voor 17:00 uur zijn stem op de bus moeten doen om er zeker van te zijn dat de briefstem nog op tijd aankomt.

Ontvangst en bewaring retourzendingen

Gemeenten ontvangen de retourenveloppen per post of in persoon op de afgiftepunten. De briefstemmen per post worden door PostNL dagelijks van maandag t/m vrijdag tussen 8:00 en 16:00 afgeleverd in een afgesloten zak. Voor het overhandigen van de briefstemmen gelden protocollen die door PostNL en de gemeenten onderling zijn afgesproken. Binnen de gemeente zijn specifiek personen aangewezen voor ontvangst.

Bij uitzondering worden briefstemmen ontvangen op een stembureau. Per abuis aangeleverde briefstemmen worden niet geweigerd. Deze worden na einde zitting van het stembureau ongeopend overgedragen aan de gemeente.

De gemeente tekent alle ontvangen retourenveloppen af, voorziet deze van een datumstempel van ontvangst en bewaart deze in een (transport)box voor overdracht aan het briefstembureau. Van elke dag dat een afgiftepunt open is (vanaf 10 maart) wordt een verslag gemaakt over het aantal afgegeven retourenveloppen (model H).

Zolang de briefstemmen niet kunnen worden overgedragen aan het briefstembureau moet de gemeente alle briefstemmen beveiligd vervoeren en opslaan, zodat het niet mogelijk is dat er ongetelde briefstembiljetten verdwijnen of dat er briefstembiljetten worden toegevoegd. De specifieke eisen aan de beveiliging zijn voorgeschreven in de *Tijdelijke regeling verkiezingen covid-19*⁷ en zijn gebaseerd op de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001.

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2020/10/30/nota-naar-aanleiding-van-het-verslag-tijdelijke-wet-covid-19/nota-naar-aanleiding-van-het-verslag-tijdelijke-wet-covid-19.pdf>

Briefstemmen die zijn ontvangen nadat de stemming is gesloten (17 maart 21:00) worden voorzien van datum-tijdstempel en overgedragen aan de gemeente. De te laat ontvangen briefstemmen worden niet overgedragen aan het briefstembureau en tellen niet mee. De gemeente noteert het aantal t.b.v. de evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing.

Controle retourzending

Voor briefstemmen wordt door de gemeente een specifiek stembureau ingericht, het briefstembureau. Het briefstembureau heeft twee taken: vooropenen van de briefstemmen en tellen van de briefstemmen. Deze taken worden in afzonderlijke zittingen uitgevoerd.

Het briefstembureau kan starten met de vooropening – controle van de retourenveloppen – zodra het ROS is opgemaakt. Dit is na het verstrijken van het moment waarop kiezers uiterlijk een vervangende stempluspas kunnen aanvragen, vrijdag 12 maart om 17:00 uur. Immers, het nummer van de oorspronkelijk aan deze kiezers uitgereikte stempas moet in het ROS worden opgenomen.

Zittingen van het briefstembureau zijn openbaar. Het ministerie van BZK heeft de gemeenten geadviseerd de vooropening uit te voeren in koppels van twee briefstembureauleden, die samen de briefstemmen vooropenen. (Zie ook factsheet stemopneming hoe gaat dat). Dit vierogenprincipe waarborgt dat het stemgeheim niet wordt geschonden.

De gemeente draagt de ontvangen retourenveloppen over aan het briefstembureau. Na ontvangst van de (transport)box opent het briefstembureau de retourenveloppen en controleert de inhoud. Als de stempluspas ontbreekt en de inhoud een enveloppe bevat – een briefstembiljetenveloppe of een eigen enveloppe – dan wordt deze opengemaakt en gecontroleerd op aanwezigheid van een stempluspas.

Als een stempluspas is aangetroffen dan controleert het briefstembureau de stempluspas op echtheid en geldigheid. De echtheid van de stempluspas wordt gecontroleerd middels een visuele vergelijking van de echtheidskenmerken ten opzichte van een model van de stempluspas waarover het briefstembureau beschikt. De stempluspas wordt ook gecontroleerd op geldigheid. Dat gebeurt door te controleren of het nummer van de stempluspas voorkomt in het ROS.

Als de stempluspas geldig is bevonden wordt de (rest van de) inhoud van de retourenveloppe gecontroleerd. De briefstem wordt niet ter zijde gelegd als de retourenveloppe naast de geldig bevonden stempluspas een briefstembiljetenveloppe, een eigen enveloppe of een los briefstembiljet bevat. Ook bij een veelvoud van deze briefstembescheiden, bijvoorbeeld 2 (geldig bevonden) stempluspassen en 2 briefstembiljetenvveloppen of 2 losse briefstembiljetten, worden de briefstemmen niet terzijde gelegd.

Indien geen geldige stempluspas of geen briefstembiljetenveloppe, eigen enveloppe of los briefstembiljet wordt aangetroffen, dan wordt de briefstem ter zijde gelegd. De retourenveloppe

met inhoud wordt door het briefstembureau dichtgeplakt. De kiezer wordt niet toegelaten tot de stemming.

Alle gecontroleerde stempluspassen en alle ter zijde gelegde retourenveloppen (met inhoud) worden bewaard en einde zittingsdag verzegeld en overgedragen aan de gemeente.

Stembiljet in stembus

Indien de stempluspas geldig is bevonden en de inhoud van de retourenveloppe akkoord is, dan wordt de kiezer toegelaten tot de stemming. De briefstembiljetenveloppe, eigen enveloppe of los briefstembiljet, wordt door het briefstembureau ongeopend in de stembus gedeponneerd.

De gemeente haalt elke dag de stembus met de voorgeopende briefstemmen op.

Proces-verbaal briefstembureau

Van iedere zitting van vooropening wordt een proces-verbaal opgetekend. Het briefstembureau noteert op het proces-verbaal (E1) het aantal toegelaten kiezers en het aantal terzijdeleggingen, onderscheiden naar reden van terzijdelegging: stempluspas is niet echt, nummer stempluspas komt voor in ROS, stempluspas ontbreekt of stembiljet(-enveloppe) ontbreekt.

Het proces-verbaal wordt separaat van de stembus(sen) bewaard.

Briefstembureaus noteren het aantal stempluspassen zonder handtekening t.b.v. evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing door BZK. Deze telling maakt geen onderdeel uit van het proces-verbaal.

Stemopneming

Het briefstembureau begint met de stemopneming (het tellen) van de briefstemmen op 17 maart vanaf 7:30. Er wordt gestart met tellen van de briefstemmen die al eerder door het briefstembureau zijn voorgeopend. De zitting van stemopneming door het briefstembureau is openbaar.

Het tellen van de briefstemmen start na de overdracht van de stembussen door de gemeente. De stembussen wordt per zitting van vooropening geteld. Het briefstembureau opent per stembus alle (briefstembiljet)enveloppen, controleert vervolgens alle briefstembiljetten en telt de geldige en ongeldige briefstemmen. Als een (briefstembiljet)enveloppe geen briefstembiljet bevat of meerdere briefstembiljetten bevat, dan wordt deze met inhoud ter zijde gelegd.

Buiten het openen van de briefstembiljetenveloppe zijn de handelingen ten aanzien van stemopneming voor briefstemmen gelijk aan die van de stemopneming door een stembureau, met dien verschil dat een stemkeuze op een briefstembiljet in iedere kleur wordt geaccepteerd.

Nadat alle briefstemmen in de stembussen zijn geteld, controleert het briefstembureau het totaal van de tellingen tegen het totaal aantal toegelaten kiezers uit de processen-verbaal uit de vooropening (E1).

De stemopneming door het briefstembureau eindigt wanneer de briefstemmen in de aangeleverde stembussen zijn geteld. Op de dag van stemming kunnen nog nieuwe briefstemmen – die op deze dag zijn ontvangen – worden aangeleverd door de gemeente. Hiervoor start het briefstembureau opnieuw met stemopneming. De stemopneming eindigt definitief op de dag van stemming (17 maart) na 21:00 uur, nadat alle op tijd aangeleverde briefstemmen zijn geteld.

De inhoud van de stembus wordt na afronding van de telling, bewaard en verzegeld overgedragen aan de gemeente voor beveiligde opslag. Voor briefstemmen zijn dit naast de briefstembiljetten – getelde en terzijde gelegde – ook de (briefstembiljet)enveloppen en eventuele extra inhoud van de enveloppen (niet zijnde briefstembiljetten).

Proces-verbaal

Het briefstembureau maakt na beëindiging van de stemopneming een proces-verbaal op van de uitslag, en maakt deze bekend aan de aanwezigen na sluiting van de stemming (17 maart na 21:00). De uitslag wordt doorgegeven aan de gemeente.

Het briefstembureau noteert op het proces-verbaal (E2) het aantal getelde stembiljetten en het aantal terzijdeleggingen van briefstemmen bij stemopneming. Het aantal getelde stembiljetten wordt onderscheiden naar geldige stem op kandidaat, blanco stembiljet of ongeldig stembiljet. Het aantal terzijdeleggingen wordt onderscheiden naar reden: geen stembiljet of meerdere stembiljetten aangetroffen.

Vaststellen uitslag verkiezingen

Geen specifieke inrichting i.v.m. briefstemmen in Nederland.

2.4 Briefstemmen buiten Nederland bij de Tweede Kamerverkiezing 2021

Sinds de wijziging van de Kieswet in 1985 kunnen personen die in het buitenland wonen of werken, onder voorwaarden, vanuit het buitenland per brief stemmen voor Tweede Kamerverkiezingen en Europees Parlementsverkiezingen. De voorwaarden zijn dat de kiezer de Nederlandse nationaliteit bezit, 18 jaar of ouder is, zijn werkelijke woonplaats in het buitenland heeft en niet uit het kiesrecht is ontzet.

Kiezers in het buitenland kunnen bij de Tweede Kamerverkiezing van 2021 per brief stemmen. Tevens kunnen die kiezers een volmacht geven aan een andere kiezer of, als zij in Nederland zijn op de dag van stemming, vooraf een kiezerspas aanvragen en gaan stemmen in een stemlokaal.

Kiezers in het buitenland die per brief willen stemmen moeten geregistreerd staan als *kiezer buiten Nederland*. De registratie als kiezer buiten Nederland is eenmalig, hierna zijn de kiezers

opgenomen in een permanent register en ontvangen zij voor iedere verkiezing automatisch briefstembescheiden op het adres dat in het register is opgenomen.

Aan de Nederlanders die geregistreerd staan als kiezers buiten Nederland is door de gemeente Den Haag het briefstembewijs – de stempas voor de kiezers in het buitenland – in december 2020 toegestuurd. Conform de Kieswet moet dit twaalf weken voor de dag van stemming gebeuren. Met het briefstembewijs ontvangt de kiezer een oranje retourenveloppe voor geadresseerd aan briefstembureau Den Haag. Het briefstembureau Den Haag is het stembureau waar de stemmen van kiezers buiten Nederland worden gecontroleerd en geteld. Bij het briefstembewijs is ook een witte enveloppe bijgevoegd voor het (nog te ontvangen) stembiljet. De witte enveloppe met stembiljet past in de oranje retourenveloppe.

Als de kiezer in het buitenland zijn briefstembewijs kwijt is kan tot en met 5 maart 2021 een vervangend briefstembewijs worden aangevraagd. Het vervangend briefstembewijs kan per post of per e-mail worden verstuurd. De kiezer mag een eigen retourenveloppe of de oranje retourenveloppe gebruiken om de briefstem terug te sturen.

De gemeente Den Haag stuurt ongeveer 4 weken voor de dag van stemming het stembiljet naar de kiezers buiten Nederland. De kiezers in het buitenland stemmen sinds 2014 met een ander stembiljet dan de kiezers in Nederland. Het uitreiken van het stembiljet gaat standaard per e-mail, maar kan ook per post als dat in de registratie is aangegeven. Met het briefstembewijs én het stembiljet kan de kiezer in het buitenland zijn stem uitbrengen. Bij het stembiljet zit een uitleg over het stemmen per brief.

Om een stem uit te brengen kleurt de kiezer een vakje op het (ontvangen of uitgeprinte) stembiljet bij één partij en kleurt daarna een vakje bij 1 kandidaat van die partij. Inkleuren mag alleen met rood, zwart, blauw of groen, anders is het stembiljet ongeldig.

De kiezer stopt het ingevulde stembiljet in de witte briefstembiljetenveloppe, of een eigen enveloppe, en plakt deze dicht.

Het briefstembewijs wordt ondertekend en voorzien van een datum. De kiezer in buitenland moet het briefstembewijs ondertekenen. Dat is wettelijk verplicht. Bij de stemopneming wordt de handtekening op het briefstembewijs gecontroleerd aan de hand van de kopie van het identiteitsdocument.

Het briefstembewijs, de dicht geplakte enveloppe met het stembiljet en een kopie van een Nederlands identiteitsbewijs worden in de oranje retourenveloppe ingesloten, of in een eigen zelf geadresseerde enveloppe. De kiezer frankeert de enveloppe met de briefstem en verzendt deze via de post naar stembureau Den Haag.

Het briefstembureau Den Haag verwacht de ontvangst van de briefstem uiterlijk op 17 maart 2021 om 15.00 uur lokale tijd. De kiezer buiten Nederland heeft ook de mogelijkheid om de briefstem op te sturen naar of af te geven bij een Nederlandse ambassade. In dat geval moet de briefstem

uiterlijk op vrijdag 5 maart 2021 bij de ambassade zijn ontvangen. Deze uiterste ontvangstdata zijn gecommuniceerd naar de kiezer in het buitenland.

In de wijziging van de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19, is geregeld dat het briefstembureau van de gemeente Den Haag de briefstemmen uit het buitenland later dan 17 maart 2021 kan ontvangen en meetellen. Briefstemmen van kiezers die vanuit het buitenland stemmen kunnen tot maandag (22 maart) na de dag van de stemming om 12.00 uur worden ontvangen door de burgemeester van Den Haag, die de briefstemmen vervolgens onverwijld naar het briefstembureau overbrengt. Deze extra tijd is bedoeld ter compensatie voor extra vertraging in de bezorging als gevolg van de coronacrisis. Het is niet bedoeld om kiezers meer tijd te geven voor het uitbrengen van hun stem.

Na ontvangst van de geadresseerde (oranje) enveloppe met de briefstem door het briefstembureau Den Haag wordt deze voorgeopend en de inhoud op stembescheiden gecontroleerd. De vooropening door het briefstembureau is openbaar. Het briefstembewijs en het kopie identiteitsbewijs wordt gescheiden van de gesloten enveloppe met het stembiljet. De handtekening op het briefstembewijs wordt gecontroleerd aan de hand van de kopie van het identiteitsdocument. Als het briefstembewijs geldig is wordt de briefstem in de gesloten enveloppe ongeopend in de stembus gedeponeerd, en is de kiezer tot de stemming toegelaten. Ongeldige stembescheiden worden ter zijde gelegd.

Het briefstembureau start met het tellen van de briefstemmen in de stembus op de dag van de stemming 17 maart 2021 (vanaf 7:30). De stemopneming door het briefstembureau is openbaar. Per stembus worden de briefstembiljetten uit de gesloten enveloppen gehaald en vervolgens geteld. Het tellen van de briefstemmen volgt vanwege de specifieke indeling van het briefstembiljet een eigen procedure.

Op 1 januari 2021 is een wijziging van het Tijdelijk experimentenbesluit stembiljetten en centrale stemopneming, dat de grondslag biedt voor dit experiment, in werking getreden (Stb. 2020, 345). Nieuw is dat vanaf dat moment kiezers in het buitenland een vervangend briefstembewijs per e-mail toegestuurd kunnen krijgen. Omdat dit vervangend briefstembewijs een ander document is dan het briefstembewijs – er wordt een afzonderlijk model voor vastgesteld – wordt in deze bepaling verduidelijkt dat het briefstembureau in dat geval de som van het aantal geldige briefstembewijzen en vervangend briefstembewijzen vaststelt, behorend bij de enveloppen met een stembiljet, dan wel losse stembiljetten, die het in de stembus heeft gedeponeerd.

Alle briefstemmen tellen mee in de kieskring 's-Gravenhage, en worden daarom opgenomen in het proces-verbaal van het hoofdstembureau Den Haag.

3 RISICOANALYSE

In dit hoofdstuk worden de kwetsbaarheden, dreigingen en aanvullende maatregelen beschreven op het proces briefstemmen in Nederland. Daarbij wordt de specifieke inrichting beschouwd van het briefstemproces bij de Tweede Kamerverkiezing van 2021 voor 70-plussers in Nederland. De gesignaleerde kwetsbaarheden en dreigingen en de daarbij passende maatregelen, zijn afgezet tegen het reguliere proces bij dezelfde verkiezing. Zo zullen zwakheden, dreigingen en maatregelen die niet specifiek zijn voor het briefstemproces niet worden beschreven, tenzij een zwakheid of dreiging in het briefstemproces wezenlijk anders is dan in het reguliere stemproces.

Kwetsbaarheden kunnen daarbij zwakheden zijn die inherent zijn aan het stemmen per brief in het algemeen, die niet of heel onvolledig zijn te compenseren met maatregelen. Kwetsbaarheden kunnen ook zwakheden zijn die het gevolg zijn van de wijze waarop het briefstemproces specifiek was ingericht voor de afgelopen Tweede Kamerverkiezing van 2021 met de maatregelen die daarbij zijn gehanteerd.

Bij de dreigingen worden de omstandigheden beschreven waarin een zwakheid daadwerkelijk tot ongewenste gevolgen voor het briefstemmen leidt. Het kan daarbij gaan om verschillende soorten dreigingen. Het kan gaan om bewust handelen van een kwaadwillend persoon, die een zwakheid exploiteert, maar ook een menselijke fout van een kiezer of een lid van een briefstembureau. Ook kan het gaan om externe gebeurtenissen ('Force majeure') waarbij menselijk handelen niet de bepalende factor is, denk bijvoorbeeld aan een overstroming of een massale stroomstoring. De ongewenste gevolgen betreffen steeds het briefstemproces. Ofwel op het niveau van een enkele briefstem gaat er iets verkeerd, een correct uitgebrachte stem wordt ten onrechte niet meegeteld of een vervalste briefstem wordt wel meegeteld enzovoorts. Het betreft dan dus materiele gevolgen in het briefstemmen, ook uit te drukken in de geformuleerde waarborgen voor het verkiezingsproces zoals stemgeheim, stemvrijheid, uniciteit of integriteit. Het kan echter ook gaan om gevolgen voor het publiek vertrouwen in het briefstemmen, waarbij het verband met de materiele gevolgen in het briefstemproces beperkt of zelfs afwezig zijn. Denk bijvoorbeeld aan het zaaien van (ongegronde) twijfels over het briefstemproces door al dan niet vermeende incidenten tot onrealistische proporties op te blazen. Dreigingen zijn daarbij gerangschikt naar de mate waarin zij naar ons oordeel in een extra risico opleveren bovenop het gewone proces van verkiezingen met een gang in persoon naar het stembureau.

Maatregelen betreffen de maatregelen die worden voorgesteld om het briefstemproces te versterken, aanvullend aan de reeds getroffen maatregelen in het uitgevoerde briefstemproces tijdens de Tweede Kamerverkiezing van 2021. Het gaat hier om een selectie van mogelijke maatregelen op basis van de geconstateerde zwakheden en het risico dat de mogelijke dreigingsscenario's inhouden. De reeds aanwezige maatregelen zoals de echtheidskenmerken in de stempluspas, de beveiligde opslag van retour ontvangen briefstembescheiden en de diverse tellingen en proces-verbalen zijn daarbij dus reeds verondersteld, tenzij expliciet vermeld is dat een bestaande maatregel komt te vervallen.

3.1 Inherente kwetsbaarheden briefstemmen

Het stemmen per brief kent enkele zwakheden die inherent zijn aan het op afstand per brief stemmen, en die niet of slechts zeer beperkt met behulp van maatregelen in de inrichting van het proces zijn te mitigeren. Het kabinet onderkent deze zwakheden (zie memorie van toelichting bij wijziging tijdelijke wet verkiezingen covid-19) en heeft vanwege deze zwakheden briefstemmen niet voor alle kiesgerechtigden mogelijk willen maken.

Inherente kwetsbaarheden:

- De stem wordt uitgebracht in een ongecontroleerde omgeving, waarmee wordt ingeleverd op de waarborgen van stemvrijheid en stemgeheim. De kans is immers aanwezig er druk wordt uitgeoefend op de kiezer om op een bepaalde kandidaat te stemmen of juist niet te stemmen. We laten deze zwakheid terugkomen in de lijst van kwetsbaarheden en de dreigingenscenario's, omdat er wel enige compenserende maatregelen zijn te nemen. De zwakheid is overigens niet uniek voor briefstemmen en geldt voor alle vormen van stemmen buiten het stemlokaal.
- Bij briefstemmen moet vertrouwd worden op het briefgeheim. Het is denkbaar dat tussen verzending en ontvangst ergens in de keten het briefgeheim wordt geschonden.
- Briefstemmen maakt gebruik van de postbezorging. De correcte en tijdige bezorging van de briefstembescheiden (naar de kiesgerechtigde) is belangrijk en de correcte en tijdige bezorging van briefstemmen (van de kiezer naar het briefstembureau) is essentieel. Verlies of te late bezorging van poststukken is echter een 'fact of life'. Ook dit is in de lijst van zwakheden en dreigingenscenario's opgenomen en ook hier zijn compenserende maatregelen mogelijk om verlies of te late bezorging tot een minimum te beperken. De belangrijkste maatregel hiertegen is overigens gelegen in een zorgvuldige behandeling door het postbedrijf en hierover zijn afgelopen verkiezing dan ook afspraken gemaakt met het postbedrijf.
- Om te stemmen per brief, zijn er van de kiezer meer handelingen gevraagd, zonder mogelijkheid tot correctie indien de kiezer een fout maakt. Uit andere landen, waar het stemmen per brief al langer mogelijk is, is het bekend dat dit leidt tot enkele procenten 'uitval'.

3.2 Beperkende randvoorwaarden

Het verkiezingsproces is afhankelijk van externe leveranciers. De markt voor massaal geproduceerd hoogkwalitatief drukwerk is beperkt, evenals die van de bezorging van briefpost. Het aantal geschikte leveranciers en de keuzevrijheid van gemeenten daarin is beperkt. Opschalingscapaciteit van leveranciers is niet onbeperkt, evenals de voorzieningen ter borging van de continuïteit van het productieproces. Dit vormt een algemene kwetsbaarheid in het verkiezingsproces en is niet specifiek voor briefstemmen.

Voor het stemmen per brief reikt de afhankelijkheid van leveranciers verder:

- Briefstemmen zorgt voor extra drukwerk, in de vorm van het briefstempakket, boven op de bestaande productie van stembescheiden. De briefstembiljetten in het briefstempakket wijken ook af van de 'normale' stembiljetten.
- De briefstembiljetten vergen extra handelingen:
 - Vouwen van de briefstembiljetten, op een andere wijze dan de reguliere stembiljetten.
 - Couverteren van de briefstembiljetten in de enveloppen, om deze klaar te maken voor verzending naar de kiesgerechtigden.
- De bezorging van het extra drukwerk – het briefstempakket – aan de kiesgerechtigde moet passen binnen de door de Kieswet voorgeschreven termijn.
- De postbezorging moet in staat zijn de postretourstroom – de door de kiezer via de post verstuurde briefstemmen – op tijd te bezorgen, uiterlijk op de dag van stemming, dd. 17 maart 21:00 uur.

In figuur 3 (paragraaf 2.3.2) is de tijdlijn geschetst voor Tweede Kamerverkiezing van 2021. De periode tussen de dag dat de kandidatenlijsten onherroepelijk zijn (16 februari) en de dag van stemming (17 maart) ligt vast in de Kieswet. Deze periode is bepalend (beperkend) voor de uitvoeringsmogelijkheden ten aanzien van keten van processtappen: productie van briefstembescheiden, bezorging aan de kiesgerechtigden en retourstroom van briefstemmen. Er zijn in Nederland meerdere bedrijven met de machinale vouwcapaciteit voor het formaat van het briefstembiljet, maar het aanbod is wel beperkt. De keuze van het formaat van de retourenveloppe (C5+) wordt bepaald door de verwerking van de verzonden poststukken.

Met deze beperkingen is het invoeren van briefstemmen in Nederland voor alle kiesgerechtigden binnen de huidige wettelijke termijnen, vanuit praktisch oogpunt lastig. In landen waar briefstemmen al langer een mogelijkheid is, is de ervaring dat ongeveer één derde van de kiesgerechtigden per brief stemt. Als we dit extrapoleren voor de Nederlandse situatie zou dat met een vergelijkbare opkomst als bij de Tweede Kamerverkiezing in 2021 een poststroom opleveren van ruim 4,4 miljoen retourenveloppen. Deze postretourstroom zou tussen 24 februari (vroegst mogelijk ontvangst van briefstembescheiden door kiesgerechtigde) en 17 maart (dag van stemming) verwerkt moeten worden. Indien zich daarin een piekmoment voordoet dan is het denkbaar dat de gebruikelijke garanties over de tijdigheid van bezorging niet meer waargemaakt kunnen worden. Het is dan dus essentieel dat de kiezer hier rekening mee houdt en de retourenveloppe (ruim) op tijd post, of als alternatief de briefstem aanbiedt op een afgiftepunt van de gemeente. Bij de afgelopen Tweede Kamerverkiezing van 2021 hebben de meeste kiezers overigens gekozen om de retourenveloppe tijdig per post te versturen, waarmee deze kiezers dus de laatste dagen van de verkiezingscampagne missen.

3.3 Kwetsbaarheden van het briefstemproces

In deze paragraaf zijn de kwetsbaarheden opgesomd en toegelicht. Het gaat hierbij enerzijds om inherente kwetsbaarheden die zijn verbonden aan het stemmen per brief in het verkiezingsproces.

Anderzijds gaat het om kwetsbaarheden die voortkomen uit de wijze waarop het briefstemproces is ingericht bij de recente Tweede Kamerverkiezing van 2021.

De voornaamste kwetsbaarheden in genoemd briefstemproces zijn, in willekeurige volgorde:

1. De stempluspas is gegeven het ontbreken van een effectieve controle op de identiteit feitelijk een 'stemrechtbewijs aan toonder'. Met andere woorden, de persoonsgebondenheid is laag.
2. De stempluspas heeft een aantal echtheidskenmerken, gelijk aan die van de 'gewone' stempas. Deze bemoeilijken namaak of vervalsing van de stempluspas maar sluiten dit niet 100% uit. Er zijn bovendien geen maatregelen getroffen die verhinderen dat de gegevens op stempluspassen meermalen gebruikt kunnen worden.
NB Dit is ook een zwakte van de 'gewone' stempas. De stempluspas wordt echter in relatieve anonimiteit aangeboden aan het briefstembureau (vooropening), hetgeen de drempel voor misbruik kan verlagen.
3. De 'logistieke' verwerking van retourenveloppen tot bezorging bij de gemeente is per definitie gevoelig voor verlies, diefstal of te late bezorging. Dit kan ertoe leiden dat (correct) uitgebrachte briefstemmen niet worden ontvangen en meegeteld.
4. De kans op menselijke fouten door de kiezer thuis is aanzienlijk en leidt tot het niet ontvangen van briefstemmen of terzijdeleggingen bij vooropenen. De gehanteerde procedure is gebaseerd op de bestaande procedure voor kiezers buiten Nederland. Briefstemmers in Nederland hoeven geen kopie van een identiteitsbewijs met de briefstem mee te sturen. Gezien de grotere absolute aantallen briefstemmen in Nederland kan verlies van briefstemmen het draagvlak verkleinen.
5. De stemvrijheid en het stemgeheim zijn bij briefstemmen intrinsiek zwak geregeld, omdat de kiezer thuis zijn stem niet in een gecontroleerde omgeving uitbrengt. (NB dit is een zwakte van elke vorm van stemmen buiten het stemlokaal).
6. Het is eveneens een intrinsieke zwakte van briefstemmen dat het briefgeheim van retourenveloppen kan worden geschonden en dat daarmee het stemgeheim ook wordt aangetast.
7. Ook kunnen de in de retourenveloppen aanwezige stempluspassen na diefstal gebruikt worden om ze te combineren met andere briefstembiljetten (en de oorspronkelijke briefstembiljetten te verwijderen).
8. De logistiek en veilige opslag van de retourenveloppen na aankomst bij gemeente tot de vooropening kan kwetsbaar zijn voor diefstal of verlies vanwege het feit dat elke retourenveloppe een (geldige) stempluspas bevat.
9. Het proces van vooropenen is een kwetsbare processtap. Aanbevolen is middels de Handleiding voor de leden van een briefstembureau (zie geraadpleegde bronnen) dat de vooropening volgens het vierogenprincipe wordt uitgevoerd. Dit is conform deze handleiding procedureel geborgd. Indien onverhoopt afgeweken wordt van het vierogenprincipe, neemt het risico toe op menselijke fouten of op frauduleuze handelingen door een medewerker van het briefstembureau. Denk bijvoorbeeld aan: het onterecht niet toelaten van een briefstem,

het opnieuw gebruiken van een reeds goedgekeurde stempluspas, het niet deponeren van een briefstembiljet ná toelating.

NB Deze zwakheid is opgenomen omdat de vooropening een processtap is die specifiek is voor het briefstemproces. Het moge duidelijk zijn dat het procedureel voorkomen van fouten en mogelijk misbruik ook speelt bij een regulier stemlokaal, waar over de toegang tot verkiezing wordt besloten.

10. Na het vooropenen maakt de bewaarperiode van de stemmen (de briefstembiljetten) in de beveiligde opslag deze kwetsbaar voor diefstal of verlies. De situatie van de afgelopen Tweede Kamerverkiezing ten voorbeeld nemend: omdat de vooropening al kon starten na opmaken van het ROS (vanaf 12 maart 17:00) en de stemopneming startte op de dag van stemming (17 maart), moesten de stemmen voor maximaal vijf dagen in beveiligde opslag worden bewaard. Ter vergelijking de stemmen die worden uitgebracht in het vervroegd stemmen (TK2021), worden voor maximaal 2 dagen bewaard in de beveiligde opslag.
11. Door veilige opslag is voorzien dat de gedurende het vooropenen gecontroleerde stempluspassen, behorend bij de briefstemmen die zijn toegelaten, niet nogmaals gebruikt kunnen worden in combinatie met een ander stembiljet. Dit sluit hergebruik van deze stempluspassen en op deze wijze doen meetellen van een onrechtmatig uitgebrachte briefstem echter niet geheel uit.
NB Vanwege de mogelijkheid van vervroegd stemmen in het verkiezingsproces is dit niet uniek voor briefstemmen. Immers, ook dan kunnen de stempassen een tweede keer worden gebruikt. Gegeven de identificatieprocedure in het stemlokaal is de kans op dit type misbruik groter bij briefstemmen dan in het reguliere stemproces.
12. Afhankelijkheid van leveranciers is een eerdergenoemde beperkende randvoorwaarden in het briefstemproces. Er zijn in Nederland meerdere bedrijven met de machinale vouwcapaciteit voor het formaat van het briefstembiljet, maar het aanbod is wel beperkt. De keuze van het formaat van de retourenveloppe (C5+) wordt bepaald door de verwerking van de verzonden poststukken. De verwerkingscapaciteit van postbedrijven is beperkt (op)schaalbaar, waardoor tijdige bezorging van briefstempakketten bij kiesgerechtigden en bezorging van de postretourstroom aan briefstemmen bij gemeenten, binnen de wettelijke termijnen, kwetsbaar is voor uitval in het productieproces van leveranciers.

De kwetsbaarheden die aan de stemopneming zijn verbonden zijn niet uniek voor het briefstemmen. Deze kwetsbaarheden worden hier dan ook niet beschouwd.

Het is overigens ook zinvol om op te merken dat het briefstemproces zelf door het decentrale karakter ook intrinsiek robuust is. Waar problemen optreden, zullen deze in veel gevallen een lokaal karakter hebben, waarmee de invloed op de uitkomst van een verkiezing ook in veel gevallen beperkt blijft.

Een laatste constatering is dat de mechanismes om fouten in het briefstemproces te detecteren en hieruit lering te trekken beperkt zijn. Feitelijk gaat het uitsluitend om de tellingen op de processen-verbaal. Hieruit een integraal beeld verkrijgen wat goed en wat minder goed gaat, is echter veel

werk gezien de aantallen processen-verbaal en de publicatievorm (pdf-formaat) die geautomatiseerde analytische verwerking bemoeilijkt.

BZK heeft gemeenten gevraagd tellingen bij te houden van te laat ontvangen briefstemmen en van stempluspassen met en zonder handtekening, ten behoeve van de evaluatie van de verkiezing.

3.4 Dreigingen

Hieronder zijn een aantal dreigingen beschouwd. Zoals bij de inleiding van dit hoofdstuk aangegeven, zijn er verschillende categorieën dreigingen te onderkennen:

- Bewust menselijk handelen (**BMH**): de dreiging wordt veroorzaakt door één of meer mensen, die handelen om een specifiek belang te realiseren.
- Onbewust menselijk handelen (**OMH**): de dreiging komt voort uit het handelen van één of meerdere mensen waarbij er niet een specifiek belang wordt nagestreefd. Veelal is er sprake van menselijk falen.
- Systeemfalen of technisch falen (**TF**): dreigingen die voortvloeien uit het niet correct functioneren van systemen.
- Force Majeur (calamiteiten, externe gebeurtenissen) (**FM**): dreigingen die het gevolg zijn van overmacht situaties zoals natuurrampen, pandemieën, et cetera.

Het gaat bij een dreiging steeds om menselijk handelen, een menselijke fout enzovoorts, die aangrijpt op een of meer onderkende zwakheden van het systeem, in dit geval het briefstemproces. Dit kan zich naar verwachting vaker of minder vaak voordoen (kans) en meer of minder nadelige gevolgen hebben voor het briefstemproces (impact). De impact is daarbij het effect op het briefstemproces. Raakt de geschetste dreiging potentieel veel stemmen of beïnvloedt de dreiging het vertrouwen van het gehele briefstemproces, dan is de impact hoog. Het totale risico wordt bepaald door het product van kans maal schade.

In de bijgaande tabel is, bij ontstentenis van een panel van experts, ervan afgezien om de kans en de impact separaat te schatten, daar dit een schijnnaauwkeurigheid zou opleveren. Uitsluitend het door de auteurs van dit rapport geschatte totale risico is vermeld en de dreigingen zijn in volgorde van totaal risico van Hoog naar Laag gerangschikt.

De dreigingen zijn voorts zo gekozen dat ze een mix vormen waarbij de relevante zwakheden en gevolgen op een evenwichtige wijze in beeld worden gebracht, zonder hierbij naar volledigheid te streven.

De onderkende dreigingen zijn weergegeven in de onderstaande tabel.

Tabel 1 Dreigingen

Nr.	Korte beschrijving	Cat.	Ernst risico	Toelichting
1	Kiezer maakt fout bij stemmen	OMH	Hoog	De kiezer maakt een fout in de stemprocedure (bv stempluspas of briefstembiljet niet meegestuurd)

Nr.	Korte beschrijving	Cat.	Ernst risico	Toelichting
				of foutieve retourenveloppe). Dit leidt tot niet-ontvangen briefstemmen en terzijdeleggingen bij het vooropenen of bij de stemopneming.
2	Te grote drukte bij verwerken van briefstemmen die per post zijn verzonden leidt tot niet tijdige ontvangst retourenveloppen	TF	Hoog	De drukte is groter dan voorzien wat ertoe leidt dat sommige retourenveloppen niet tijdig bij de gemeente aankomen.
3	Beïnvloeding kiezer thuis	BMH	Hoog	De stemvrijheid en het stemgeheim worden geschonden door beïnvloeding of intimidatie in de familiesfeer of via sociale omgeving. (Intrinsiek probleem van stemmen in een niet gecontroleerde omgeving.)
4	Verlies van retourenveloppen bij verwerken van briefstemmen die per post zijn verzonden.	TF	Midden	De drukte of fouten in het sorteer- en distributieproces leiden ertoe dat sommige retourenveloppen geheel niet bij de gemeente aankomen.
5	Hoogwaardige vervalsingen stemplusspassen	BMH	Midden	Een kwaadwillende maakt hoogwaardige vervalsingen van stemplusspassen en maakt hiervan gebruik, om hiermee valse stemmen uit te brengen (in combinatie met geldige stemplusspasnummers). NB Het risico op vervalste stempassen bestaat ook in het normale proces. In het normale proces is dit vervalsingsscenario echter moeilijker op een significante schaal uit te voeren en ook is de pakkans in het normale proces wezenlijk hoger dan bij briefstemmen, wat misbruik minder waarschijnlijk maakt.

Nr.	Korte beschrijving	Cat.	Ernst risico	Toelichting
6	Twijfel zaaien over briefstemproces	BMH	Midden	Allerhande actoren laten zich zonder feitenbasis negatief uit over het briefstemmen en dit leidt tot verminderd vertrouwen in het briefstemmen.
7	Vals afgiftepunt retourenveloppen	BMH	Midden	Kwaadwillenden richten valse afgiftepunten op om retourenveloppen te onderscheppen. Deze worden vernietigd of de stempluspassen worden hergebruikt om valse stemmen uit te brengen.
8	Menselijke fouten vooropening	OMH	Midden	Door gebrekkige uitvoering van procedures worden fouten gemaakt bij het vooropenen. Briefstemmen worden ten onrechte toegelaten of ten onrechte terzijde gelegd.
9	Manipulatie briefstemmen door frauduleuze medewerker briefstembureau	BMH	Laag	Door gebrekkige uitvoering van procedures en gebrekkig toezicht ziet een frauduleuze medewerker kans om briefstembiljetten toe te voegen, weg te nemen et cetera.
10	Diefstal/ vernietiging retourenveloppen of toegelaten briefstemmen in beveiligde opslag	BMH	Laag	Kwaadwillende derden stelen retourenveloppen of briefstemmen uit de beveiligde opslag bij de gemeente of vernietigen deze. De uitgebrachte briefstemmen raken verloren. Gestolen stempluspassen kunnen tevens gebruikt worden voor valse stemmen.
11	Foutieve stembescheiden verspreiden	BMH	Laag	Kwaadwillende willen het briefstemmen verstoren en verspreiden foutieve briefstembescheiden in de hoop dat deze gebruikt worden. Het leidt tot het gebruik van deze briefstembescheiden. Briefstemmen worden terzijde gelegd of als ongeldig geteld.

Nr.	Korte beschrijving	Cat.	Ernst risico	Toelichting
12	Brand in opslag retourenveloppen of toegelaten briefstemmen	FM	Laag	Een spontane brand leidt tot de vernietiging van retourenveloppen of toegelaten briefstemmen. Deze stemmen raken derhalve verloren.

Veel van deze dreigingen zijn duidelijk op basis van de bovenstaande tabel. Hieronder lichten we een aantal van de bovenstaande scenario's nader toe.

Ad 1. De kiezer maakt een fout bij het uitbrengen van de stem c.q. het samenstellen van de retourenvelop

Een waarschijnlijke dreiging is dat de kiezer in zijn deel van het proces een menselijke fout maakt. Fouten die kunnen leiden tot het niet-ontvangen of terzijdeleggen van de briefstem.

Bij de afgelopen Tweede Kamerverkiezing van 2021 bleek dat circa 4-6% van de briefstemmen (in Nederland) terzijde werden gelegd⁸. Circa 2/3 van deze terzijdeleggingen betroffen gevallen waarin de stempluspas niet was bijgevoegd en in circa 1/3 van de gevallen was het briefstembiljet niet bijgevoegd. Het aantal ongeldig ingevulde briefstembiljetten was overigens vergelijkbaar met gewone verkiezingen (circa 0,3%). Het gaat in deze dreiging dus niet om het correct invullen van het briefstembiljet, maar om de rest van de door de kiezer te verrichten handelingen.

Uit ervaringen in het buitenland (bijvoorbeeld UK, Oostenrijk) is het bekend dat uitval in de ordegrootte van 5% niet ongebruikelijk is. De ervaringen bij de gemeente Den Haag voor het briefstemmen voor kiezers in het buitenland wijzen overigens op een iets lager percentage van terzijdeleggingen, maar de daar gevolgde procedure is een andere en ook de doelgroep is daar uiteraard een andere. Kans bestaat dat het percentage geflatteerd is vanwege het ontbreken van volledige tellingen van verkeerd geadresseerde enveloppen. Het is niet bekend hoeveel briefstemmen niet aankomen omdat de kiezer de retourenvelop niet goed heeft geadresseerd of gefrankeerd. In de internationale postbezorging zullen dergelijk briefstemmen niet in Nederland aankomen.

Deze ervaringen onderstrepen overigens de noodzaak om de procedure voor het briefstemmen voor de kiezer eenvoudig te houden. Met name de aanwezigheid van de binnenste (briefstem)enveloppe voor het briefstembiljet is voor veel kiezers verwarrend gebleken in de afgelopen Tweede Kamerverkiezing van 2021. De vraag is gerechtvaardigd of het voordeel van de binnenste enveloppe, het extra borgen van het stemgeheim, opweegt tegen de verwarring en het mogelijk verloren gaan van stemmen. Bovendien is het stemgeheim ook goed op een andere wijze te borgen (zie de paragraaf maatregelen).

⁸ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2021Z04668&did=2021D12356> ,
<https://nos.nl/artikel/2375960-65-000-stemmen-70-ers-niet-meegeteld-door-fouten-bij-briefstemmen.html>
en <https://nextcloud.openstate.eu/s/MF7Z2z4XgKnHFx5>

Ad 2. Te grote drukte bij postbedrijf leidt tot te late bezorging bij de gemeente

Uit landen waar briefstemmen (al langere tijd) mogelijk is, is bekend dat briefstemmen in een behoefte voorziet en dat gerekend moet worden dat een derde van de kiezers ervoor zal kiezen hier gebruik van te maken. Hoe dit uitpakt in Nederland is uiteraard nog te bezien. Het gebruik van de mogelijkheid tot stemmen per brief bij de afgelopen Tweede Kamerverkiezing van 2021 geeft in ieder geval wel aan dat het briefstemmen in deze bijzondere omstandigheden in een behoefte heeft voorzien.

In elk geval moet bij het openstellen van de mogelijkheid tot het stemmen per brief rekening worden gehouden met aanzienlijke poststromen, die significant zijn in verhouding tot de totale poststroom in het land. Waar bij het toezenden van briefstembescheiden aan de kiesgerechtigde enige vertraging nog overkomelijk is⁹, is de verwerking van de retourenveloppen zeer tijdkritisch. Immers, een te laat binnengekomen briefstem telt niet meer mee. Als kiezers hun briefstem pas laat uit gaan brengen, tegen de uiterste datum aan, zorgt dit voor een piek in de postretourstroom. Als er dan in bestek van enkele dagen een 4 à 5 miljoen poststukken extra dienen te worden verwerkt (op een gemiddeld dagelijks aantal van zo'n 8 miljoen poststukken door PostNL¹⁰), dan is dat significant.

Het is bovendien duidelijk dat tijdige bezorging bij de gemeente een absolute voorwaarde is. Te laat bezorgde retourenveloppen leidt er immers toe dat de stemmen niet worden toegelaten en niet worden meegeteld.

Ad 3. Beïnvloeding kiezer thuis

In dit scenario wordt er een dusdanige druk op de kiezer uitgeoefend zodat deze zijn stem niet in vrijheid kan uitbrengen. Dit fenomeen staat ook wel bekend als *family voting*. Net als bij andere manieren van stemmen buiten het stemlokaal, zoals internetstemmen en volmachtstemmen, kan het proces van stemmen per brief de stemvrijheid niet garanderen.

Een kiezer die onder druk wordt gezet kan in een later stadium overigens wel een nieuwe stempluspas (en overige stembescheiden) aanvragen, zodat de oude stempluspas in het ROS landt en niet meer meegeteld wordt. Dit levert een bepaalde mate van bescherming tegen deze bedreiging.

Ad 5. Hoogwaardige vervalsingen stempluspassen

Stempluspassen kunnen worden nagemaakt of vervalst op een zodanige wijze dat ze de echtheidscontrole bij het vooropenen doorstaan. In dit geval zijn er eigenlijk geen belemmeringen meer om een valse briefstem uit te brengen. Immers, het op de vervalste stempluspas aangebrachte stempasnummer zal – behoudens een extreem toeval – niet voorkomen in het ROS.

⁹ De kiesgerechtigde kan de stempluspas opnieuw aanvragen en afhalen bij de gemeente; het briefstempakket is af te halen bij een afgiftepunten van de gemeente of de gemeente zelf.

¹⁰ Zie <https://www.postnl.nl/klantenservice/bezorging-en-ontvangst/kwaliteit-postbezorging/>

Het uitbrengen van een valse briefstem in anonimiteit kan drempelverlagend werken en de kans hierop vergroten.

Bij de afgelopen Tweede Kamerverkiezing van 2021 is gerapporteerd over aantallen terzijdeleggingen vanwege onechte stempluspassen. Uit deze rapportage is niet duidelijk of het hier specifiek vervalsingen of nagemaakte stempluspassen betrof. Gevreesd moet echter worden dat de controles bij het vooropenen beperkt zullen worden door het werkvolume dat de medewerkers van het briefstembureau hebben uit te voeren, alsmede het feit dat medewerkers niet zijn getraind om vervalsingen te detecteren¹¹.

Omdat deze dreiging alleen met vergaande maatregelen is tegen te gaan, is het zinvol om een goed beeld te verkrijgen of en hoeveel het vervalsen of namaken van stempluspassen vóórkomt. Daarmee is het mogelijk om op geleide van objectieve vaststelling van dit type fraude de maatregelen aan te scherpen.

Een hierop gelijkende dreiging op basis van de diefstal van niet-gepersonaliseerde stempluspassen is hier niet opgenomen. Hierop zijn in het proces al gerichte maatregelen getroffen, waarbij de niet-gepersonaliseerde stempluspassen als waardedocument worden behandeld.

Ad 6. Twijfel zaaien over briefstemproces

Er is een trend gaande om de betrouwbaarheid van verkiezingen in twijfel te trekken. Die trend is zich ook aan het manifesteren in Nederland. Ook in afgelopen Tweede Kamerverkiezing van 2021 zijn er weer geregeld uitspraken gedaan die de betrouwbaarheid van de verkiezing in twijfel trokken, zowel door politici¹² als anderen¹³. Dit gaat zelfs zo ver dat sommige spreken van fraude, zonder dit te kunnen onderbouwen. Deze geluiden waren niet enkel op het briefstemproces gericht.

Omdat het briefstemproces in Nederland nieuw is, in aanvulling op het 'normale' verkiezingsproces en nieuwe processtappen en activiteiten introduceert ten opzichte van het 'normale' verkiezingsproces, mag worden verwacht dat ook specifiek rondom het briefstemmen in de toekomst dergelijke twijfels worden gezaaid.

Een belangrijke bestaande tegenmaatregel is het bieden van volledige transparantie. Iedereen kan namelijk komen kijken naar de gang van zaken bij stembureaus. Briefstembureaus zijn hierop geen uitzondering. De vraag dient men zich echter te stellen of deze maatregel het beoogde effect heeft. Van dit recht wordt maar beperkt gebruik gemaakt en het toenemen van negatieve geluiden

¹¹ In Nederland is expertise op gebied van echtheidscontrole van identiteitsdocumenten geconcentreerd bij de KMAR, politie en andere opsporingsinstanties.

¹² Zie <https://www.bnr.nl/nieuws/politiek/10435251/baudet-zaait-nog-steeds-twijfel-over-briefstemmen>

¹³ Zie <https://factchecknederland.afp.com/geen-bewijs-voor-verkiezingsfraude-tijdens-de-tweede-kamerverkiezingen-2021>

over de betrouwbaarheid van verkiezingen heeft in de afgelopen jaren niet geleid tot een duidelijke toename van burgers die komen observeren bij een stembureau. Aanvullend lijkt hiervoor iets anders nodig, zoals bv. onafhankelijke nationale waarnemers.

Ad 7. Valse afgiftepunten retourenveloppen.

Een kwaadwillende derde richt een vals afgiftepunt in, waar nietsvermoedende kiezers hun retourenveloppe vervolgens inleveren. De kwaadwillende speelt op het vertrouwen van de nietsvermoedende kiezer die dan ook vergeet te controleren of het afgiftepunt in kwestie wel voorkomt op de gepubliceerde lijst van de gemeente.

Deze ingeleverde retourenveloppen worden vervolgens ofwel kwijtgemaakt, of de stempluspassen worden gebruikt om deze te combineren met andere stembiljetten.

Dit scenario is met name in een 'hit-and-run' opzet aannemelijk: iemand zorgt enkele uren aanwezig te zijn, bijvoorbeeld om retourenveloppen zogenaamd te 'verzamelen' en 'zorg te dragen voor tijdige bezorging bij de gemeente'. De kans dat iemand gedurende langere tijd een of meer illegale inleverpunten kan verzorgen – met voldoende bekendheid voor significante aanloop, maar niet genoeg bekendheid om op te vallen bij de autoriteiten – moet beperkt worden geacht.

Ad 8. Menselijke fouten vooropening.

Een medewerker van een briefstembureau dient bij de vooropening een aantal controles uit te voeren en wel op:

- Aanwezigheid van stempluspas en briefstembiljet/-enveloppe.
- Echtheid – niet vervalste stempluspas.
- Geldigheid – stempluspas komt niet voor in het ROS.

Voor de vooropening is duidelijk instructiemateriaal voorhanden. Niettemin is de kans aanwezig dat er in de controles fouten worden gemaakt, mede omdat medewerkers van een briefstembureau zeer vaak geen ervaring hebben met het proces van vooropenen.

De menselijke fouten zijn niet noodzakelijk beperkt tot de bovengenoemde controles. Ook is het denkbaar dat de koppeling tussen het passeren van de bovenstaande controles en het daadwerkelijk in de stembus deponeren van het briefstembiljet niet goed is geborgd, waardoor een briefstembiljet ten onrechte wel wordt toegelaten of onterecht juist niet wordt toegelaten.

In de afgelopen Tweede Kamerverkiezing van 2021 adviseerde BZK om deze redenen het proces van vooropening in te richten volgens het vierogenprincipe. Dit advies is in de handleiding voor de leden van het briefstembureau opgenomen. Naast het feit dat het hier een advies betreft en geen bindend voorschrift, laat deze handleiding bovendien nog vrij *hoe* dit vierogenprincipe dient te worden ingevoerd, wat de kans vergroot dat dit niet op een gedegen wijze wordt doorgevoerd.

Ad 9. Manipulatie briefstemmen door frauduleuze medewerker briefstembureau.

Bij deze dreiging is er sprake van een frauduleuze medewerker van het briefstembureau. Deze maakt gebruik van de mazen die er in de uitvoering van het proces van vooropenen zitten om eigen valse briefstemmen in te voegen of geldige briefstemmen te vernietigen.

Dit is een vrij onwaarschijnlijk scenario als het proces van vooropenen al conform het vierogenprincipe is ingericht. De vraag is echter hoe dit in de praktijk wordt uitgevoerd, dat is bepalend voor de kans dat dit optreedt. De mogelijkheid om hiermee grote aantallen briefstemmen te vervalsen of te vernietigen is echter beperkt.

Ad 11. Sabotage briefstemmen door foutieve stembescheiden in omloop te brengen, leidt tot ongeldige stemmen.

Bij deze dreiging verspreidt een kwaadwillende derde foutieve briefstembescheiden, hetgeen tot verwarring en mogelijk chaotische toestanden leidt. Denk aan afwijkende briefstembiljetten, foutieve adressering van retourenveloppen etc. Sommige kiezers zullen abusievelijk van de foutieve briefstembescheiden gebruik maken, wat tot ongeldige briefstemmen leidt of tot het verloren gaan van briefstemmen.

Verspreiding kan gericht zijn op specifiek die kiesgerechtigden die in aanmerking komen voor briefstemmen. Dit lijkt minder waarschijnlijk vanwege noodzaak van een adressenbestand, zodat ongerichte verspreiding van dergelijke foutieve stembescheiden het meest waarschijnlijk is. Wel is bezorging van foutieve stembescheiden op adressen waar naar waarschijnlijkheid kiesgerechtigden briefstemmen verblijven mogelijk, zoals verzorgingshuizen.

Het meest vervelende effect van deze dreiging is dat dit leidt tot een boel chaos en onzekerheid, wat op het gehele briefstemproces kan afstralen waardoor het publiek het vertrouwen in briefstemmen verliest.

Overigens is deze dreiging niet uniek voor het stemmen per brief. Het feit dat er meer stembescheiden zijn dan bij het gewone stemproces, biedt echter meer aanknopingspunten voor de verspreiding van deze foutieve stembescheiden.

3.5 Maatregelenselectie

Hieronder is een verzameling maatregelen weergegeven die een passend antwoord bieden op de geconstateerde zwakheden van het briefstemproces. Daarbij is er, om hier geen overvloed aan maatregelen te presenteren, uitgegaan dat de bestaande maatregelen als basis gewoon gehandhaafd blijven. We spreken dus over *aanvullende* maatregelen.

We presenteren hier de maatregelen in de volgende tabel en relateren deze aan de eerder geconstateerde zwakheden en de gepresenteerde dreigingenscenario's. Vervolgens lichten we enkele maatregelen nader toe. In hoofdstuk 4 worden de uitvoeringsconsequenties dan nader uitgediept.

Tabel 2 Maatregelen en de gerelateerde zwakheden en dreigingen

Nr.	Korte beschrijving	Zwakheden	Dreigingen	Toelichting
1	Briefstemmen alleen op aanvraag.	3	2,5	Een systeem waarmee de kiezer langs elektronische weg zijn voorkeur voor briefstemmen kan vastleggen. Aanvragen kan ook via de gemeentelijke balie.
2	Aanmaken ondertekencode in aanvraagproces en het 'ondertekenen' hiermee van de stempluspas.	1,2	5	In de aanvraagstap wordt een ondertekencode aangemaakt (gedeeld geheim met de kiezer). Later zal de kiezer hiermee de stempluspas ondertekenen. Hiermee wordt geborgd dat de persoonsgebondenheid van de stempluspas omhoog gaat. NB Extra terzijdeleggingen zijn te verwachten.
3	Steekproeven op gebruikte stempluspassen om achteraf te bepalen of er vervalste stempluspassen zijn gebruikt.	1,2	5	Deze maatregel is erop gericht om een goed beeld te krijgen in welke mate de dreiging van hoogwaardig vervalste stempluspassen zich manifesteert. Dit is belangrijke informatie om verdergaande maatregelen in te voeren bij volgende verkiezingen. NB Deze steekproef is binnen de huidige wetgeving alleen mogelijk tijdens de zitting van vooropening aangezien de gecontroleerde stempluspassen na het eind van de zitting verzegeld worden opgeslagen.
4	Briefstemmenveloppe vervangen door sluitzegel.	4	2	Het briefstembiljet heeft vanuit het couverteerproces reeds een vouwwijze waarmee het stemgeheim bij vooropenen al redelijk geborgd is. De meeste kiezers zullen het briefstembiljet opvouwen langs de bestaande vouwrichting. Gebruik van een sluitzegel borgt het stemgeheim nog eens extra. NB Dit is geen <u>sluitende</u> maatregel omdat kiezers het briefstembiljet op een andere wijze kunnen invouwen.

Nr.	Korte beschrijving	Zwakheden	Dreigingen	Toelichting
5	Briefstembescheiden in één zending uitreiken aan kiesgerechtigde	4	1	Een veelgemaakte fout is te vergeten de stempluspas toe te voegen. Door deze in één zending mee te sturen, wordt dit waarschijnlijk ondervangen.
6	Beperken afgiftepunten tot enkele vertrouwde punten per gemeente.	3	7	Afgiftepunten lijkt weinig behoefte aan te zijn. Fraude met 'pop up' afgiftepunten is echter wel een zorgpunt. Vandaar dat wordt voorgesteld het aantal afgiftepunten te minimaliseren.
7	Vierogenprincipe bij vooropenen bindend voorschrijven en detailleren in werkinstructie.	9	8, 9	Zie uitwerking onder deze tabel.
8	Onafhankelijke steekproeven betrouwbaarheid postbezorging.	3	2, 4	Door dummy retourenveloppen over de gehele periode in te sturen. Overkomt tot aan ontvangst gemeente. Een dergelijke meetmethode komt goed overeen met de kwaliteitsmetingen die PostNL ook al uitvoert ¹⁴ . Hier wordt deze aanpak echter toegespitst op de retourenveloppen.
9	Voorlichting en objectieve informatie verspreiden over briefstemproces.		6	Ook aanwezigheid op sociale media. Wellicht aanvullend ook nog het (onafhankelijk) waarnemen aanmoedigen en/of (uitbreiden) van onafhankelijke nationale waarnemers.
10	Tellingen en rapportages zo inrichten dat 'lerend systeem' resulteert.		1, 2, 8, 10, 11	Het is zaak dat tellingen en registraties zodanig zijn ingeregeld dat rapportages informatie geven over de het procesverloop en afwijkingen daarin (vertragingen in transport, te laat binnengekomen retourenveloppen, redenen voor terzijdelegging enzovoorts). Dat is een iets gedetailleerder beeld dan thans uit de processen-verbaal voorhanden.

¹⁴ <https://www.postnl.nl/klantenservice/bezorging-en-ontvangst/kwaliteit-postbezorging/>

Nr.	Korte beschrijving	Zwakheden	Dreigingen	Toelichting
11	Toelaten van te laat ontvangen retourenveloppen als gevolg van vertraagde postzending	3	2	Het vooropenen en de stemopneming van te laat ontvangen maar op tijd geposte retourenveloppen voorkomt verlies van stemmen als gevolg van (structureel) te late bezorging door het postbedrijf, bijvoorbeeld als gevolg van te grote (piek)drukke. Net als voor kiezers buiten Nederland kan de uiterste ontvangst datum-tijd voor retourenveloppen worden verruimd tot enkele dagen na de dag van stemming.
12	Verruimen wettelijke termijnen	3, 12	2, 4	De tijdlijn in het verkiezingsproces ligt vast in de Kieswet (zie figuur 3). Verruiming van de termijnen voorafgaand aan de dag van stemming zorgt voor meer capaciteit in productie, vouwen, couverteren en postverzending van de briefstembescheiden. Te denken valt aan bijvoorbeeld het vervroegen van de dag van kandidaatstelling.
13	'Ikea-style' handleiding bijvoegen	4	1	Optimaliseren van de uitleg over het stemmen per brief.

De meeste van bovenstaande maatregelen behoeven geen toelichting. Enkele maatregelen vragen echter wel enige nadere toelichting.

Ad 1 Briefstemmen alleen op aanvraag.

Voorgesteld wordt om het briefstemmen alleen op aanvraag te laten plaatsvinden. Met deze maatregel wordt beoogd het aantal kiezers dat gebruik maakt van deze mogelijkheid, te beperken. Daarmee wordt ook bereikt dat alleen die mensen die daadwerkelijk per brief gaan stemmen briefstembescheiden krijgen toegestuurd en voorkomt het onnodig 'rondzwerven' van briefstembiljetten. Bovendien is het een goede indicatie van de omvang van te verwachte poststroom van retourenveloppen, wat het postbedrijf helpt om een goede capaciteitsplanning te maken.

Naar verwachting zullen slechts die kiesgerechtigden die daadwerkelijk een goede reden hebben om per brief te stemmen, de moeite nemen om een aanvraag te doen. Zo'n bescheiden drempel, gevormd door het per verkiezing aanvragen, is ook nuttig om te zorgen dat de fysieke gang naar een stemlokaal de voorkeursvariant blijft. Dat is wenselijk, omdat in het stemlokaal de waarborgen voor verkiezingen nog steeds het best zijn te realiseren. Om dezelfde reden wordt de vorming van

een permanente registratie van kiesgerechtigden met een voorkeur voor briefstemmen niet aanbevolen, hoewel dat in de uitvoering een significante hoeveelheid werk zou schelen.

Ad 2 Aanmaken ondertekencode in aanvraagproces en het 'ondertekenen' hiermee van de stempluspas.

Zoals geanalyseerd is de persoonsgebondenheid van de geretourneerde en (al dan niet) ondertekende stempluspas erg laag. Met andere woorden: de kans dat iemand anders dan de bedoelde kiesgerechtigde van de stempluspas misbruik maakt, is reëel. Om de persoonsgebondenheid te verhogen wordt voorgesteld om gebruik te maken van een ondertekencode.

Tijdens het aanvraagproces wordt een ondertekencode aangemaakt en met de kiesgerechtigde gedeeld ('gedeeld geheim'). Vervolgens wordt deze ondertekencode gebruikt door de kiezer om de stempluspas mee te 'ondertekenen'. De kans dat de per brief uitgebrachte stem ook werkelijk is uitgebracht door de betreffende kiezer, neemt hiermee wezenlijk toe.

Om voldoende beveiliging te bieden, kan gedacht worden aan een code van 4 posities, waarbij zowel alleen numerieke of alfanumerieke reeksen beide volstaan. Het voorstel is om de code in het aanvraagstelsel voor briefstemmen aan te maken, en naar voorkeur van de kiesgerechtigde, op te sturen op papier of via de Mijnoverheid Berichtenbox. Bovendien kan een mogelijkheid worden geboden om, na afdoende identificatie en authenticatie, deze ondertekencode nogmaals op te vragen.

Er is gekozen voor tamelijk vergaande maatregel, omdat hiermee een grote verbetering van de persoonsgebondenheid is te realiseren en er hiermee wordt voortgebouwd op het toch al te realiseren stelsel voor het aanvraagproces.

Het is van belang om te realiseren dat het grootste nadeel van deze maatregel is gelegen in de toename van het aantal terzijdeleggingen. Maar ook is het dan van belang zich te realiseren dat elke alternatieve maatregel op dit punt een vergelijkbaar effect zal hebben op het aantal terzijdeleggingen. Men denke bijvoorbeeld aan:

- Ondertekening van de stempluspas, te combineren met de toezending van een kopie van een identiteitsbewijs.
- Ondertekening van de stempluspas, te combineren met gegevens van een identiteitsbewijs, te weten het documenttype en het documentnummer.

Ook in deze gevallen zijn meer terzijdeleggingen te verwachten, maar ze realiseren een veel geringer positief effect op de persoonsgebondenheid dan de voorgestelde maatregel.

Een belangrijk aandachtspunt in de uitvoering is de wijze waarop de verificatie van deze code kan plaatsvinden, bijvoorbeeld door de combinatie van stempasnummer en ondertekencode te controleren. De ondertekencode moet immers verifieerbaar zijn voor het betreffende briefstembureau. Het briefstembureau dient dan te beschikken over een verificatiemogelijkheid, waarin het gedeeld geheim toegankelijk moet zijn. Het ligt voor hand dat hiervoor elektronische

verificatiemogelijkheden moeten worden geboden, bijvoorbeeld in de vorm van een gespecialiseerde app. Zie eveneens hoofdstuk 4 – Uitvoeringsconsequenties.

Ad 3. Steekproeven op gebruikte stempluspassen om achteraf te bepalen of er vervalste stempluspassen zijn gebruikt.

De integriteit van het briefstemproces steunt in belangrijke mate op de echtheid van de stempluspassen. Indien een partij in staat is en de motivatie heeft om hoogwaardige vervalsingen van stempluspassen te maken, dan is de kans dat hiermee de verkiezing op een significante schaal kan worden beïnvloed, wezenlijk groter in het geval van briefstemmen dan in het vergelijkbare geval in het normale stemproces. Immers, een dergelijke aanval kan bij briefstemmen op grotere schaal worden opgezet en in relatieve anonimiteit worden uitgevoerd.

Thans zijn er geen aanwijzingen dat er hoogwaardige vervalsingen van stempluspassen zijn gecreëerd en moet het vóórkomen hiervan als minder waarschijnlijk worden gezien. Het moet echter ook worden opgemerkt dat hier geen enkel onderzoek naar wordt verricht. Een onderzoek naar dergelijke vervalsingen is ook nauwelijks mogelijk gegeven het feit dat de retour ontvangen stempluspassen en briefstembiljetten direct na het opmaken van het proces-verbaal van het briefstembureau worden verzegeld en alleen bij een vermoeden van fraude en een daaropvolgend strafrechtelijk onderzoek kunnen worden geopend.

Deze omstandigheden maken het lastig om op dit specifieke punt passende maatregelen te treffen. Het is bovendien ongewenst om op dit punt onnodig zware maatregelen te treffen. Maatregelen hiervoor zijn namelijk verstrekkend. Daarbij kan gedacht worden aan aanvullende echtheidskenmerken op de stempluspas en bijbehorende aanvullende controles bij het vooropenen, of zelfs het overgaan naar een positief register van uitgegeven stempluspassen met een controle via elektronische hulpmiddelen op het enkelvoudige gebruik van een stempluspas en het daarop vermelde nummer.

Daarom is het aan te bevelen om de Kieswet zodanig aan te passen dat een steekproefsgewijs onderzoek naar dergelijke vervalsingen wel degelijk mogelijk wordt. Zodoende kan men aanvullende maatregelen in een volgende verkiezing treffen op geleide van signalen uit de genomen steekproef. Een dergelijk onderzoek zou ingepast kunnen worden in een bredere bepaling omtrent een reguliere evaluatie van verkiezingen. Hiermee kan geleerd worden van de gang van zaken en kan de inrichting van volgende verkiezingen worden geoptimaliseerd. Deze aanbeveling strookt ook met aanbeveling 27 uit het eindrapport “Stemmen met vertrouwen” van de Commissie Korthals-Altes (2007).

Ad 4. Briefstemmenveloppe vervangen door sluitzegel.

In het briefstemproces voor 70-plussers in Nederland in de afgelopen Tweede Kamerverkiezing is een binnenste enveloppe – de briefstemmenveloppe – voorzien om het stemgeheim te waarborgen. Gebleken is in de afgelopen Tweede Kamerverkiezing van 2021 dat deze binnenste enveloppe echter een bron is voor veel verwarring en fouten:

- Mensen vergeten de binnenste enveloppe.
- Mensen stoppen ook de stempluspas in de binnenste enveloppe.
- Mensen doen de binnenste enveloppe op de bus (welke geen adres bevat).

De kans op schending van het stemgeheim is echter klein en de toegevoegde waarde van een binnenste enveloppe gering:

- Er is natuurlijk de intrinsieke dreiging dat iemand het briefgeheim schendt en de enveloppe open maakt. In dat geval biedt een binnenste enveloppe ook geen extra bescherming.
- De enige andere situatie is dan bij vooropening. Het briefstembiljet zal gegeven de afmetingen altijd opgevouwen zijn en om kennis te nemen van de inhoud, zal het tenminste deels uitgevouwen moeten worden. Dat is bij het vooropenen bijzonder opvallend en daarmee is het ook iets waar eenvoudig op toe te zien is.
Voor een vollediger bescherming kan er echter een sluitzegel worden meegeleverd, waarmee gezorgd wordt dat het briefstembiljet niet kan worden uitgevouwen zonder het zegel te verbreken of door te snijden. Dit is een passende maatregel en een die minder verwarring oplevert dan een binnenste envelop.

Mocht men de binnenste enveloppe toch willen handhaven, dan is nader onderzoek gewenst naar modellen, visuele instructies en kleurgebruik van alle briefstembescheiden om verwarring te voorkomen. Bijvoorbeeld door de te nemen stappen te nummeren en met kleur te coderen; “stop het lichtblauwe briefstembiljet in de lichtblauwe briefstembiljetenveloppe etc.”. Te overwegen is ook om de binnenste enveloppe van een adres te voorzien, zodat die in ieder geval op de juiste bestemming aankomt.

NB Overigens is het goed mogelijk dat het vermelden van een antwoordnummer op deze binnenste enveloppe de kans vergroot dat kiezers deze op de bus doen, maar dit zou moeten blijken in de praktijk. Als alternatief kan op de binnenste enveloppe de bezorgcode worden opgenomen zoals die ook op de retourenveloppe is opgenomen ter ondersteuning van het postale proces van PostNL, zodat de enveloppe in ieder geval kan worden bezorgd op het juiste adres.

Ad 5. Stembescheiden in één envelop.

Om verder in te zetten op de reductie van fouten bij de kiezer kan het voor de kiezer vereenvoudigd worden door de briefstembescheiden zoveel mogelijk in één keer naar de kiezer te versturen. Dat wil zeggen inclusief de stempluspas. Een eventuele ondertekencode zal echter separaat moeten worden toegezonden.

Ad 6. Afgiftepunten retourenveloppen beperken tot een enkele vertrouwde locatie.

In de afgelopen Tweede Kamerverkiezing is gebleken dat er nauwelijks gebruik is gemaakt van afgiftepunten om retourenveloppen in persoon af te geven. Blijkbaar stelt de kiezer op grote schaal vertrouwen in postbezorger PostNL en haar dienstverlening.

Afgiftepunten zijn kwetsbaar in de zin dat ze 'social engineering' met valse afgiftepunten kunnen uitlokken, waarbij kiezers de legitimiteit van het afgiftepunt verzuimen te controleren.

Het verdient daarom de voorkeur om het aantal afgiftepunten te beperken tot een enkel afgiftepunt op officiële locaties van de gemeente, zodat direct duidelijk is dat het afgiftepunt vertrouwd kan worden.

NB Tevens is om redenen van eenvoud te overwegen om de afgiftemogelijkheid in een stemlokaal voor 'gewoon' stemmen te schrappen, hoewel dit geen significant risico introduceert.

Ad 7. Vierogenprincipe bij vooropenen bindend voorschrijven en detailleren in werkinstructie.

In de handleiding voor de leden van een briefstembureau wordt het proces van vooropenen beschreven op basis van het vierogenprincipe. Dit is een advies van het ministerie van BZK en niet bindend voorgeschreven. Ook de in dit advies beschreven werkwijze maakt het nog steeds mogelijk om niet werkelijk een vierogenproces uit te voeren. Zie de handleiding voor de leden van het briefstembureau.

Het voorstel is het verwerken en tellen van retourenveloppen bindend voor te schrijven en dieper uit te werken, op het niveau van activiteiten. De activiteiten kunnen hierbij door telformulieren worden ondersteund. In bijlage C is een voorbeelduitwerking opgenomen van een instructievoorschrift voor het vooropenen door briefstembureauleden.

Ad 8. Onafhankelijke steekproeven betrouwbaarheid postbezorging

Huur een onafhankelijke partij in om steekproeven te doen op de postbezorging door dummy retourenveloppen aan te bieden. Doe dit vanaf het moment dat kiezers retourenveloppen kunnen insturen en verspreid door het land. Registreer de tijd en plaats van aanbidding en aflevering aan de gemeente.

Onderzoek in hoeverre er ook een vorm van track-and-trace binnen het proces van postbezorger PostNL mogelijk is, zodat er ook eigen statistieken vanuit PostNL beschikbaar komen.

Er is bij het opstellen van deze risicoanalyse overwogen om kiezers een bevestiging van aankomst van hun retourenveloppe te bieden. Omdat er geen goed handelingsperspectief mogelijk is in het geval dat een retourenveloppe niet (of niet op tijd) op de bestemming aankomt, wordt dit echter niet aanbevolen.

Ad 12. Wettelijke termijnen verruimen

In de Kieswet ligt de tijdlijn van het verkiezingsproces vast. Zo is de dag van kandidaatstelling 6 weken voorafgaand aan de dag van stemming, en ontvangt de kiesgerechtigde de stempas uiterlijk 2 weken voorafgaand aan de dag van stemming, etc. Deze data liggen vast en maakt dat het voor externe leveranciers in een relatief korte periode zeer druk is. Het briefstemproces draagt extra bij

aan deze drukte door extra productiecapaciteit te claimen voor specifiek het briefstempakket en verzending van de briefstembescheiden (zie ook paragraaf 3.2. Beperkende randvoorwaarden).

Het verruimen van termijnen zou kunnen zorgen voor meer capaciteit in productie, couverteren en/of postverzending van briefstembescheiden. Te denken valt aan het vervroegen van de definitieve en onherroepelijke vaststelling van de kandidatenlijst, zodat er meer ruimte ontstaat voor productie en verzending van de briefstembiljetten naar de kiesgerechtigden. Daarmee ontstaat ook meer mogelijkheden voor het in één keer verzenden van alle briefstembescheiden naar de kiesgerechtigde (zie ook maatregel 5). Ook kan vervroeging van de productie en verzending van de briefstembescheiden de kiezer meer gelegenheid geven voor het tijdig verzenden van de briefstem per post. Tenslotte zorgt verruiming voor verminderde kwetsbaarheid van het verkiezingsproces (niet alleen briefstemmen) voor tijdelijke/geedeeltelijke uitval van de productie bij externe leveranciers.

Ad 13. 'IKEA-style' handleiding.

Om nog verder in te zetten op de reductie van fouten bij de kiezer kan het voor de kiezer verder vereenvoudigd worden door een grafische instructie voor het briefstemmen toe te voegen, een stap-voor-stap uitleg ('IKEA-style'), zulks in aanvulling op de tekstuele instructie. Nog meer dan nu het geval is, wordt daarbij langs grafische weg duidelijk gemaakt wat de bedoeling is. De kiezer die dat wil kan met uitsluitend dergelijke grafische instructies uit de voeten, zodat een volledige handleiding met toelichtende tekst overbodig wordt. Zo'n volledige handleiding kan echter nog wel worden toegevoegd, de grafische instructie is echter als los product te gebruiken.

De uiteindelijke systematiek dient uiteraard, net als in afgelopen Tweede Kamerverkiezing van 2021, door een professioneel bureau te worden ontwikkeld. Als er meer tijd is voor de voorbereiding dan kunnen verschillende modellen op een representatieve groep personen worden uitgetest zodat de beste oplossing kan worden gebruikt.

4 UITVOERINGSCONSEQUENTIES

In dit hoofdstuk worden de uitvoeringsconsequenties in kaart gebracht van de voorgestelde aanvullende maatregelen, zoals in de maatregelenselectie (hoofdstuk 3) gepresenteerd.

Voor alle voorgestelde aanvullende maatregelen geldt aanpassing van wet- en regelgeving noodzakelijk is.

Tabel 3 Overige maatregelen en uitvoeringsconsequenties

Nr.	Korte beschrijving	Consequenties
1	Briefstemmen alleen op aanvraag.	Gemeentelijk aanvraagstelsysteem. Zie ook nadere toelichting.
2	Aanmaken ondertekencode in aanvraagproces en het 'ondertekenen' hiermee van de stempluspas.	Via gemeentelijk aanvraagstelsysteem een ondertekencode aanmaken. Bij vooropenen ook verifiëren van de ondertekencode. Naast aanzienlijke uitvoeringsconsequenties ook toename van aantal terzijdeleggingen. Zie ook nadere toelichting.
3	Steekproeven op gebruikte stempluspassen om achteraf te bepalen of er vervalsingen van stempluspassen zijn gebruikt.	Het achteraf onderzoeken van een steekproef van stempluspassen. Indien vervalsingen worden geconstateerd, dan gericht onderzoek daarnaar.
4	(Binnenste) enveloppe voor briefstembiljet vervangen door sluitzegel.	Instructie en voorlichtingsmateriaal dienen te worden aangepast. Implementatietijd van weken.
5	Stembescheiden in één zending	Het combineren van de stempluspas en de overige briefstembescheiden is logistiek lastig. Tevens zet deze maatregel druk op de tijdige ontvangst van de briefstembescheiden door kiesgerechtigde.
6	Beperken afgiftepunten tot enkele vertrouwde punten per gemeente.	Gegeven het feit dat de meeste gemeenten afgelopen Tweede Kamerverkiezing slechts een enkel afgiftepunt hebben ingericht, waar bovendien beperkt gebruik van is gemaakt, heeft deze maatregel geringe uitvoeringsconsequenties.
7	Vierogenprincipe bij vooropenen bindend voorschrijven en verder	Zie detailuitwerking in bijlage C. Instructie- en voorlichtingsmateriaal aanpassen. Tel- en controleformulier toevoegen. Implementatietijd van weken. Een echt vierogenprincipe wordt afgedwongen via dubbele tellingen en

Nr.	Korte beschrijving	Consequenties
	detailleren in werkinstructie.	controles, dat zal wat meer capaciteit tijdens het vooropenen vragen (schatting 30% meer inspanning).
8	Onafhankelijke steekproeven betrouwbaarheid postbezorging.	Voorstel is om hier een taakstellende post voor op te nemen.
9	Voorlichting en objectieve informatie verspreiden over briefstemproces.	Ook aanwezigheid op sociale media. Wellicht aanvullend ook nog het (onafhankelijk) waarnemen aanmoedigen (door burgers).
10	Tellingen en rapportages zo inrichten dat 'lerend systeem' resulteert.	Bepalen van de te tellen elementen (redenen voor terzijdeleggingen, maar ook tellingen van bepaalde twijfelgevallen, te laat aangekomen retourenveloppen etc.) Toegankelijk maken van deze tellingen in een gestandaardiseerd digitaal format gelijkend aan de publicatie van tellingen uit de processen-verbaal die in OSV worden ingevoerd.
11	Toelaten van te laat ontvangen retourenveloppen als gevolg van vertraagde postzending	Retourenveloppen die te laat zijn ontvangen door de gemeente of het afgiftepunt van de gemeente kunnen nog worden meegeteld als blijkt dat dit het gevolg is buiten de schuld van de kiezer. De consequentie hiervan is dat er extra zittingen van het briefstembureau nodig zijn, voor de vooropening en de stemopneming op een later tijdstip dan de dag van stemming. De uitslag per gemeente zou dan ook pas later bekend gemaakt kunnen worden. Alternatief kunnen briefstemmen apart worden behandeld en bekend gemaakt, vergelijkbaar met het briefstemmen van kiezers in het buitenland.
12	Verruimen wettelijke termijnen	Er zullen meer mutaties plaatsvinden op het kiezersregister als gevolg van de ruimere tijdlijn. De extra inspanning van gemeente hierdoor lijkt beperkt. Met externe leveranciers moeten nieuwe/aanvullende afspraken worden gemaakt voor een goede benutting van de extra beschikbare tijd.
13	'IKEA-style' handleiding bijvoegen	Inhuren van professioneel designbureau en testen van concepten op representatieve groep gebruikers. Verder minimale consequenties.

4.1 Nadere toelichting maatregel 1, 'aanvraagstelsysteem'

Hierbij gaat het om het aanvragen door een kiesgerechtigde van briefstemmen. Om de registratie te realiseren is het nodig dat een systeem wordt gerealiseerd. Hierin moeten kiesgerechtigden

kunnen inloggen via DigiD om het briefstemmen aan te vragen. Ook moet het mogelijk zijn voor de kiesgerechtigde om deze aanvraag aan de balie van de gemeente te verrichten. Ten slotte dient dit aanvraagproces ook mogelijk te zijn voor een gemachtigde (zowel in de elektronische variant als in de balievariant).

Het ligt voor de hand om de applicaties, die gemeentelijke ICT-leveranciers leveren, hiervoor uit te breiden. Gegeven het feit dat het met deze applicaties nu al mogelijk is om via het digitale kanaal en via de balie vervangende stempassen, kiezerspassen en schriftelijke volmachten aan te vragen, moet de uitbreiding die nodig is voor het aanvragen van briefstemmen te realiseren zijn.

Niettemin dient een dergelijke aanpassing wel in de ontwikkelagenda's van de gemeentelijke ICT-leveranciers te worden ingepast. Een implementatieperiode van 1 à 2 jaar lijkt dan realistisch.

Naast de ICT-inspanning voor bouw, aanpassingen en beheer van deze applicatie, zijn er uiteraard ook aanzienlijke uitvoeringsinspanningen om de aanvragen te verwerken die via de gemeentelijke balie binnen komen, bovenop de inspanning die komt kijken bij de afhandeling van alle aanvragen.

4.2 Nadere toelichting maatregel 2, 'ondertekencode'

Een belangrijke maatregel is te treffen om de persoonsgebondenheid van de briefstem te verhogen. Als maatregel wordt voorgesteld om dit te doen door de stempluspas te 'ondertekenen' met een 'ondertekencode'. De persoonsgebondenheid die hiermee wordt gerealiseerd is wezenlijk hoger dan bij alternatieve maatregelen. Overwogen alternatieven zijn daarbij:

1. Het met een 'natte handtekening' ondertekenen van de stempluspas, in combinatie met het meesturen van een kopie van een identiteitsbewijs;
2. De stempluspas doen waarmerken door de kiezer met behulp van het nummer van een Nederlands identiteitsbewijs.

Alle maatregelen om de persoonsgebondenheid te verhogen zullen ertoe leiden dat het aantal terzijdeleggingen zal toenemen. Al met al is hier een lastige afweging te maken: wordt de persoonsgebondenheid van de retour gezonden stempluspas verhoogd of niet? En zo ja, welke

methode wordt hiervoor dan geadopteerd? Kiest men voor een aanzienlijke verhoging, dan zijn de uitvoeringsconsequenties ook aanzienlijk.

Voor de voorgestelde eenmalige ondertekencode dient de in maatregel 1 geïntroduceerde aanvraagfunctionaliteit ten behoeve van die ondertekencode te worden uitgebreid:

- Functionaliteit voor het aanvragen van een 'ondertekencode' en het tonen hiervan.
- Functionaliteit om de 'ondertekencode' nogmaals op te vragen na afdoende identificatie / authenticatie.
- Een koppeling met de Berichtenbox om de kiesgerechtigde (desgewenst) een bericht te sturen met de 'ondertekencode'.
- Een koppeling met een beveiligde printstraat om de kiesgerechtigde (desgewenst) een veilige mailer met de 'ondertekencode' toe te sturen.
- Een koppeling met de personalisator van de stempluspassen, voor de uitwisseling van nummers van stempluspassen.
- Een beveiligde koppeling met verificatiemiddelen om de stempluspas met de 'ondertekencodes' te kunnen verifiëren.

Tevens moeten de 'ondertekencodes' ook op een veilige wijze worden opgeslagen, zodat een hack niet onmiddellijk leidt tot het uitlekken van alle geregistreerde 'ondertekencodes'.

Aanvullend dienen dan verificatiemiddelen te worden geïntroduceerd, om de ondertekencodes te kunnen controleren. Aangenomen wordt dat daarbij de combinaties van stempasnummers (van de stempluspassen) en ondertekencodes dienen te worden geverifieerd.

Hiervoor is het, gegeven de te verwachten schaal van briefstemmen, onvermijdelijk dat hiervoor elektronische verificatiemiddelen worden ingezet.

Dergelijke elektronische verificatiemiddelen dienen uiteraard veilig ontwikkeld en gebruikt te worden. Een sluitend beveiligingsconcept is in de kader van deze risicoanalyse niet te geven. Wel kan worden aangegeven dat een, op basis van de verificatie voorgenomen terzijdelegging, nogmaals in het genoemde registratiesysteem kan worden gecontroleerd (handmatig). Dit beperkt de afhankelijkheid van de genoemde verificatiemiddelen en voorkomt volledig geautomatiseerde uitsluiting van kiesgerechtigde tot de stemming, hetgeen ongewenst is en wettelijk niet is toegestaan (AVG).

Het gebruik van ondertekencodes zal, ten opzichte van uitsluitend een aanvraagproces voor briefstemmen, aanvullende druk op de gemeentelijke balies geven. Dit betreft dan met name het nogmaals opvragen van de ondertekencode door de kiesgerechtigde.

A Bijlage – Geraadpleegde bronnen

Tabel 4. Bronnen

Omschrijving	Datum
Factsheet briefstembescheiden v1.2, Ministerie van BZK	2 februari 2021
Factsheet hoe ontvangt de gemeente de briefstemmen v1.2, Ministerie van BZK	3 maart 2021
Factsheet samenstelling en taken briefstembureau, Ministerie van BZK	27 februari 2021
Factsheet stemopneming briefstemmen, hoe gaat dat?, Ministerie van BZK	28 december 2021
Factsheet terzijdelegging v1.3, Ministerie van BZK	16 maart 2021
Werkwijze afgiftepunt en bijzonder situaties, Ministerie van BZK	12 maart 2021
Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 – BWBR0044317	4 november 2020
Memorie van toelichting bij wijziging van de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19, Tweede Kamer der Staten-Generaal	30 november 2020
Nota naar aanleiding van het verslag Tijdelijke wet verkiezingen covid-19, Ministerie van BZK	14 december 2020
Memorie van antwoord over de wijziging Tijdelijke wet verkiezingen covid-19, Eerste Kamer der Staten-Generaal	15 januari 2021
Nota naar aanleiding van het verslag over de wijziging Tijdelijke wet verkiezingen covid-19, Eerste Kamer der Staten-Generaal	22 januari 2021
Handleiding voor leden van het briefstembureau bij de Tweede Kamerverkiezingen, Ministerie van BZK	15 februari 2021
Kamerbrief 'Aanvullende maatregelen voor de Tweede Kamerverkiezing in verband met covid-19', Ministerie van BZK	30 oktober 2020
Kamerbrief 'Voortgang voorbereiding Tweede Kamerverkiezing', Ministerie van BZK	2 maart 2021
Website Kiesraad.nl	Maart 2021
Rapport 'Stemmen met vertrouwen', adviescommissie inrichting verkiezingsproces (vz. Dhr. F. Korthals Altes)	27 september 2007
Antwoorden PostNL over stemmen per brief	21 januari 2021
Tijdpad proces van uitslagvaststelling en bezorging briefstemmen door PostNL	10 februari 2021
Verkiezingskalender Tweede Kamerverkiezingen 2021, Kiesraad	21 december 2020
Instructiefolder 'Stemmen vanuit buitenland', gemeente Den Haag	15 februari 2021
Kamerbrief 'Antwoord op vragen van het TK-lid Den Haan over meetellen briefstemmen'	11 mei 2021

Omschrijving	Datum
Kamerbrief 'Antwoord op vragen van het lid Van Otterloo over de aanpassing van de procedure omtrent het geldig verklaren en het tellen van binnengekomen briefstemmen' – 2021D12356	9 april 2021

B Bijlage – Begrippen

Tabel 5 Begrippen

Begrip	Omschrijving
Stempluspas	Stempas waarmee ook per brief kan worden gestemd. Op verzoek kan een kiesgerechtigde een nieuwe stempluspas aanvragen bij de gemeente, de vervangende stempluspas. Synoniem: Stempas, Briefstembewijs (Kiezers buiten Nederland)
Briefstembiljet	Stembiljet waarmee specifiek per brief de stem kan worden uitgebracht
Briefstembiljetenveloppe	Ongeadresseerde enveloppe bedoeld voor het verpakken van het briefstembiljet en ter bescherming van de briefstem tegen inzage tijdens de vooropening. Synoniem: Stembiljetenveloppe
Retourenveloppe	Aan de gemeente geadresseerde enveloppe voor het verzenden per post of in persoon afgeven van de briefstem
Afgiftepunt	Door gemeente aangewezen locatie waar briefstemmen (Retour-/enveloppen) in persoon kunnen worden afgegeven.
Briefstembureau	Stembureau specifiek voor, en alleen voor, de verwerking van briefstemmen (vooropenen en tellen)
Briefstembescheiden	Alle benodigde stukken voor het uitbrengen van een stem per brief, zijnde de stempluspas en het briefstempakket. De briefstembescheiden worden in twee aparte postzendingen aan de kiesgerechtigde uitgereikt.
Briefstempakket	Tweede postzending aan kiesgerechtigde met daarin de voorgeadresseerde retourenveloppe, briefstembiljetenveloppe, briefstembiljet en uitleg. Onderdelen uit het briefstempakket worden op verzoek ook door gemeente of afgiftepunten verstrekt.
Kiesgerechtigde	Een natuurlijk persoon die bevoegd is om aan de stemming deel te nemen voor een vertegenwoordigend orgaan.
Kiezer	Kiesgerechtigde die deelneemt aan de stemming door het uitbrengen van zijn stem.
ROS	Registratie Ongeldige Stempassen; gemeentelijke registratie van stempassen die ten onrechte zijn uitgereikt.
Briefstem	Een stem uitgebracht met een briefstembiljet.
Stembus	Afgesloten opslag- en vervoermedium voor stembiljetenveloppen en/of (brief)stembiljetten.
Transportbox	Opslag- en vervoermiddel van door de gemeente ontvangen retourenveloppen.

C Bijlage – Voorbeeld voorschrift vooropenen

In de handleiding voor de leden van een briefstembureau staat dat het vooropenen een proces is dat op basis van een vierogenprincipe dient te worden uitgevoerd. De precieze werkwijze is echter niet op het niveau van activiteiten voorgeschreven. Hiermee is het nog steeds mogelijk om niet werkelijk een vierogenproces uit te voeren.

De bijlage beschrijft een voorbeelduitwerking van een instructievoorschrift voor het vooropenen door briefstembureauleden. De activiteiten kunnen hierbij door telformulieren worden ondersteund.

Voorbeeld voorschrift vooropenen:

1. Lever een stapel retourenveloppen aan een tweetal medewerkers aan die aan elkaar zijn gekoppeld;
2. Vul een telformulier in per stapel van retourenveloppen, die door een tweetal wordt verwerkt;
3. Tel de retourenveloppen vooraf. Persoon 1 telt en schrijft aantal op, geeft stapel aan 2^{de} persoon en die telt ook. Komt het aantal overeen? Zo nee, herhaal;
4. Splits stapel in 2 ruwweg gelijke delen, beide stapels gaan nu door vergelijkbaar proces van beide personen:
5. Open de retourenveloppe en doe de eerste controles;
6. Maak daarbij 5 stapels: alles oké, terzijdeleggingen van verschillende soorten. Per stuk terug in envelop, aantekening op enveloppe aangaande resultaat eerste controle.
7. Stapels worden nu gewisseld en ondergaan een 2^{de} controle. Noteer 2^{de} controle op envelop. Leg op aparte stapel bespreekgevallen. Alles nog steeds in envelop.
8. Er zijn nu 6 stapels. De 5 stapels waar 1^e en 2^{de} controle uitlijnen en een stapel bespreekgevallen.
9. Verwerk samen de bespreekgevallen en voeg toe aan een van de 5 stapels;
10. Verzegel de terzijdeleggingen;
11. Tel de stapels (wederom 1^e telling / 2^{de} telling) en noteer op telformulier;
12. Splits van de toe te laten retourenveloppen de stempas(sen) en het biljet(ten) (al dan niet met envelop)
13. Tel de stelbiljetten (al dan niet met envelop) nog een keer, idem stempassen en check met genoteerde aantal;
14. Ontwaard de stempas met stempel o.i.d.;
15. Deponeer de stembiljetten gezamenlijk in bus.