

Bijlage 1 bij Discussienota Briefstemmen

Inleiding

In het kader van de evaluatie¹ van de Tweede Kamerverkiezing heeft Verdonck Klooster & Associates (VK&A) in opdracht van het ministerie van BZK een rapport gemaakt waarin de risico's van briefstemmen in kaart zijn gebracht en maatregelen zijn geformuleerd om die risico's te mitigeren.

In onderstaande tabellen zijn de geïdentificeerde risico's van briefstemmen en mogelijke mitigerende maatregelen daarvoor beschreven. Hiervoor is het rapport van VK&A als basis genomen.

De risico's van briefstemmen

Nr.	Omschrijving risico	Toelichting
1	Beïnvloeding van de kiezer bij het uitbrengen van de stem	De stemvrijheid en het stemgeheim kan worden geschonden door beïnvloeding of intimidatie in de familiesfeer, via sociale omgeving, etc.. Dit wordt veelal aangeduid als het risico van "family voting". Dit is een Intrinsiek risico van alle vormen van stemmen buiten het stemlokaal.
2	Kiezer maakt fout bij stemmen waardoor zijn stem niet kan meetellen	Briefstemmen heeft meer complexiteit dan het stemmen in het stemlokaal. De kiezer kan een fout maken/zich vergissen (bv stempas of briefstembiljet niet opsturen of foutieve retourenveloppe gebruiken). Dit kan ertoe leiden dat de briefstem niet aankomt of dat de briefstem terzijde moeten worden gelegd en niet kan meetellen.
3	Drukke bij verwerken van briefstemmen die per post zijn verzonden leidt tot niet tijdige ontvangst retourenveloppen	In de postverwerking kan drukte er toe leiden dat een briefstem niet op tijd (via de gemeente) bij het briefstembureau aankomt.
4	Verlies van retourenveloppen	In het bezorgproces kunnen zich gebeurtenissen voordoen (bijvoorbeeld kwijtraken, bij verkeerde gemeente bezorgen) waardoor een briefstem niet op tijd (via de gemeente) bij het juiste briefstembureau aankomt.
5	Hoogwaardige vervalsingen stemplussen	Een kwaadwillende zou kunnen proberen om een hoogwaardige vervalsing te maken van de stempas voor briefstemmen en om daar gebruik van te maken. NB Het risico op vervalste stempassen bestaat ook bij het uitbrengen van een stem in het stemlokaal. Dan is dit vervalsingsscenario echter moeilijker op een significante schaal uit te voeren immers men moet dan steeds naar een ander stemlokaal. De pakkans in het stemlokaal wordt wezenlijk hoger ingeschat dan bij briefstemmen, omdat in het stemlokaal het stembureau in bijzijn van kiezers controleert.
6	Twijfel zaaien over briefstemproces	Allerhande actoren zouden zich, zonder feitenbasis, negatief kunnen uiten over het briefstemmen. Dat zou kunnen leiden tot verminderd vertrouwen in het briefstemproces.
7	Vals afgiftepunt retourenveloppen	Kwaadwillenden zouden een vals afgiftepunt kunnen opzetten om zo in bezit te komen van briefstemmen. Deze zouden kunnen worden

¹ Kamerstukken II 2020/21, 35165, nr. 40.

Nr.	Omschrijving risico	Toelichting
		vernietigd. Een andere dreiging is dat de stempassen uit de enveloppen worden gehaald en vervolgens met een ander ingevuld briefstembiljet in het proces worden gebracht.
8	Menselijke fouten vooropening	Bij het vooropenen kunnen briefstembureauleden fouten maken. Daardoor zouden briefstemmen ten onrechte toegelaten of ten onrechte terzijde gelegd kunnen worden.
9	Manipulatie briefstemmen door frauduleuze leden van briefstembureaus	Briefstembureauleden zouden, als toezicht en vierogenprincipe falen, de uitgebrachte stemmen kunnen veranderen danwel briefstemmen ten onrechte ter zijde leggen waardoor ze niet meetellen.
10	Diefstal/ vernietiging retourenveloppen of toegelaten briefstemmen in beveiligde opslag	Kwaadwillende derden zouden retourenveloppen kunnen stelen (voordat ze bij gemeenten zijn bezorgd) of briefstemmen uit de beveiligde opslag bij de gemeente kunnen stelen of briefstemmen uit de opslag kunnen vernietigen. Briefstemmen tellen niet mee (omdat ze niet bij gemeente komen of worden vernietigd) of de stempas uit de ontvreemde briefstemmen worden misbruikt om een andere briefstem uit te brengen.
11	Foutieve stembescheiden verspreiden	Een kwaadwillende die het proces wil verstoren of vertrouwen daarin wil aantasten verspreidt foutieve briefstembescheiden ² in de hoop dat deze gebruikt worden. Worden deze briefstembescheiden gebruikt dan zal het leiden tot terzijdelegging waardoor de stem niet mee kan tellen.
12	Brand in opslag retourenveloppen of toegelaten briefstemmen	Een brand leidt tot de vernietiging van retourenveloppen of toegelaten briefstemmen. Deze stemmen gaan verloren.

² Briefstembescheiden zijn de documenten die moet ontvangen van de gemeente om een briefstem uit te brengen, in casu een stempas, een briefstembiljet en de envelop(pen) om de briefstem te retourneren.

De mogelijke maatregelen om risico's te mitigeren

a. Mitigeren van risico's op misbruik en verlies van briefstembescheiden/briefstemmen

Omschrijving maatregel	Toelichting
1 Briefstemmen alleen op aanvraag.	<p>Voorkomt dat briefstembescheiden terecht komen bij kiezers die niet per brief willen stemmen. Verkleint het risico dat misbruik wordt gemaakt van briefstembescheiden die de kiezer niet wil gebruiken. In landen waar briefstemmen mogelijk is, is briefstemmen op aanvraag veelal de regel. Ook Nederlanders in het buitenland moeten een aanvraag doen (voor registratie) om per brief te stemmen. Briefstemmen op aanvraag voorkomt niet (het risico) dat een kiezer onder druk wordt gezet om per brief te stemmen.</p> <p>Voor gemeenten is een aanvraagproces uitvoerbaar mits er voldoende tijd is om dat proces goed in te richten (inclusief het aanpassen/ontwikkelen van ICT-systemen). Verder is voor gemeenten de termijn voor het aanvragen van briefstemmen relevant. Gemeenten moeten voldoende tijd hebben voor het verwerken van de aanvragen ook in het geval dat veel kiezers tot op het laatst mogelijke moment wachten met het doen van een aanvraag. Voor de leveranciers van de stembescheiden en de leveranciers die de stembescheiden bij de kiezer bezorgen is vooral van belang dat op tijd bekend is voor hoeveel kiezers er briefstembescheiden geproduceerd moeten worden. Indien de termijn tussen de dag van kandidaatstelling en de dag van stemming ongewijzigd blijft (in casu 44 kalenderdagen) dan is een aantal van ca 2,5 miljoen briefstemmen het maximaal haalbare voor deze leveranciers. Dit is ook al geconstateerd voorafgaand aan de Tweede Kamerverkiezing.</p> <p>Het aanvragen van briefstemmen beperken tot bepaalde (groepen) van kiezers is een optie. In andere landen is het aanvragen van briefstemmen mogelijk voor kiezers die in het ziekenhuis liggen, een gevangenisstraf uitzitten, door een beperking niet naar het stemlokaal kunnen gaan, etc. Bij de aanvraag moet dan worden aangetoond, bijvoorbeeld door een medische verklaring mee te sturen met de aanvraag, dat men voldoet aan de vereisten om per brief te kunnen stemmen. Dergelijke vereisten beperken de mogelijkheid tot het stemmen per brief en brengen ook administratieve lasten met zich mee. Ook raakt het aan privacy aspecten.</p>
2 Aanvragen vervangende stempas	<p>Kiezers die aanvragen om per brief te kunnen stemmen krijgen een stempas waarmee de kiezer ook in het stemlokaal kan stemmen. Een kiezer die "onder dwang" een briefstem heeft moeten uitbrengen kan, mits de deadline daarvoor niet is verstreken, een vervangende stempas aanvragen en daarmee gaan stemmen in het stemlokaal. De stempas die is meegestuurd met de briefstem wordt daardoor ongeldig en opgenomen in het register van ongeldige stempassen. Het briefstembureau zal deze briefstem terzijde moeten leggen.</p>

Omschrijving maatregel	Toelichting
3 De kiezer op enigerlei wijze de stempas authenticiseren	<p>Bij het uitbrengen van de briefstem moet de stempas worden meegestuurd. Dat voorkomt dat de kiezer meerdere keren kan stemmen. Door de stempas te voorzien van een authenticatie wordt het risico verkleind dat de stem afkomstig kan zijn van iemand anders dan de kiezer die per brief mag stemmen.</p> <p>Er zijn verschillende opties voor de authenticatie, te weten: het zetten van een handtekening (al dan niet in combinatie met het meesturen van een kopie van een ID-document) en het vermelden van een code die gekoppeld is aan de aanvraag om per brief te stemmen. Het moeten authenticiseren van de stempas (in welke vorm ook) vergroot evenwel het risico op het terzijde moeten leggen van briefstemmen. Een deel van de kiezers zal immers vergeten om de stempas te authenticiseren. Als een briefstem ter zijde moet worden gelegd, telt de stem niet mee.</p>
4 Steekproeven betrouwbaarheid postbezorging.	<p>Door dummy retourenveloppen in te sturen kan steekproefsgewijs de betrouwbaarheid van de postbezorging worden vastgesteld. Een dergelijke meetmethode wordt door PostNL gehanteerd voor kwaliteitsmetingen³.</p>
5 Tellingen en rapportages zo inrichten dat ‘lerend systeem’ resulteert.	<p>Verantwoording (transparantie en controleerbaarheid) van de verwerking, bezorging en opslag van de briefstemmen vergt administratieve voorschriften die resulteren in registraties/rapportages over het procesverloop en afwijkingen daarin (vertragingen in transport, te laat binnengekomen retourenveloppen, redenen voor terzijdelegging enzovoorts). Aandachtspunt hierbij is de uitvoerbaarheid (gelet op de doorlooptijden tot en met de vaststelling van de uitslag van de verkiezingen) voor gemeenten en leveranciers.</p>
6 Controle op echtheid stempas om te bepalen of geprobeerd wordt met een vervalste stempas een briefstem uit te brengen.	<p>Controle van de echtheid van de stempas vindt plaats aan de hand van een voorbeeldpas die de stembureauleden van de gemeente ontvangen. Bij “geavanceerde” vervalsingen is niet uit te sluiten dat stembureauleden (die geen experts zijn in controleren van de echtheid van documenten) niet twijfelen aan de echtheid van de stempassen. Het is daarom van belang dat de gebruikte echtheidskenmerken enerzijds robuust zijn, maar tevens makkelijk door (leken) te controleren zijn. Een optie zou kunnen zijn om echtheidskenmerken te gebruiken die machinaal (zoals dat gebeurt bij bankbiljetten) gecontroleerd kunnen worden.</p>
7 Actief communiceren over maatregelen	<p>Het creëren en behouden van vertrouwen in de betrouwbaarheid van briefstemmen is van groot belang. Daarvoor dient actief gecommuniceerd worden over de maatregelen die zijn genomen om op een betrouwbare wijze per brief te kunnen stemmen. Daar hoort ook bij dat op een transparante wijze wordt gecommuniceerd over de risico’s. De kiezer kan dan zo een geïnformeerde en weloverwogen keuze maken of hij/zij per brief wil stemmen. Actief communiceren is ook nodig om onjuiste informatie over briefstemmen te kunnen weerleggen.</p>

³ <https://www.postnl.nl/klantenservice/bezorging-en-ontvangst/kwaliteit-postbezorging/>

b. Mitigeren van risico's op niet kunnen meetellen van briefstemmen

Briefstemmen is (veel) complexer voor veel kiezers dan het stemmen in het stemlokaal. Briefstemmen vergt namelijk meer handelingen van de kiezer en bij fouten bestaat het risico dat de stem niet kan worden meegeteld. Dat is een inherent risico dat verbonden is aan briefstemmen. Dat wijzen de ervaringen die zijn opgedaan met het briefstemmen voor de Nederlanders in het buitenland uit, maar ook de ervaringen in andere landen die briefstemmen kennen.

Er zijn ten opzichte van de wijze waarop bij de Tweede Kamerverkiezing van 17 maart jl. per brief kon worden gestemd aanpassingen denkbaar waarbij mogelijk de complexiteit en daarmee de foutkans wordt gereduceerd. Echter ook met dergelijke veranderingen zal de foutkans bij briefstemmen altijd groter zijn dan bij het stemmen in het stemlokaal. Denkbare aanpassingen worden in onderstaande tabel beschreven.

Korte beschrijving	Toelichting
1 Briefstemmen aanvragen	Door het briefstemmen alleen op aanvraag mogelijk te maken ontstaat de mogelijkheid om de betreffende kiezersgericht te informeren over hoe het stemmen per brief gaat. Door bij de aanvraag een emailadres op te geven is het bijvoorbeeld mogelijk om de betreffende kiezers informatie te sturen (met een link naar instructievideo bijvoorbeeld) over het stemmen per brief. Dat gebeurt ook bij de kiezers die vanuit het buitenland kunnen stemmen.
2 Schrappen aparte envelop voor briefstembiljet	Het schrappen van de aparte envelop voor het briefstembiljet kan voorkomen dat kiezers de stembescheiden in de verkeerde envelop stoppen. Het verminderen van het aantal stembescheiden vermindert ook de complexiteit (zie ook evaluatie Tweede Kamerverkiezing). Het briefstembiljet dat de kiezer thuis krijgt heeft is voorgevouwen. Als de kiezer na het invullen het briefstembiljet vouwt dan zal het briefstembureau bij het vooropenen een dichtgevouwen stembiljet aantreffen en niet kunnen zien wat de keuze van de kiezer is. Het briefstembureau mag bij de vooropening het stembiljet niet openvouwen. Het moet dichtgevouwen in de stembus worden gedeponneerd. Daarmee is het stemgeheim, ook zonder dat het briefstembiljet in een envelop zit, geborgd ⁴ . Een optie zou kunnen zijn om kiezers die nog het stembiljet zelf willen “afsluiten” bij de briefstembescheiden een sluitzegel gevoegd kunnen worden. Zou de envelop voor het briefstembiljet gehandhaafd worden, dan moet op die envelop een codering worden aangebracht zodat PostNL weet bij welke gemeente een dergelijke envelop bezorgd moet worden.

⁴ Bij de kiezers in het buitenland is dat (deels anders). Deze kiezers kunnen het stembiljet per mail ontvangen. Dat stembiljet moet de kiezer printen. Voorvouwen van het stembiljet is daarom bij deze kiezers niet mogelijk.

Korte beschrijving	Toelichting
<p>3 Briefstembescheiden in één zending uitreiken aan kiesgerechtigde</p>	<p>De complexiteit voor de kiezer wordt betekenisvol gereduceerd als de kiezer alle briefstembescheiden in 1 keer kan ontvangen (en niet zoals bij de Tweede Kamerverkiezing van 17 maart jl. in 2 zendingen). Het kan daarnaast het risico mitigeren dat de kiezer vergeet de stempas (die als eerste kan worden verstuurd aan de kiezer) mee te sturen met het briefstembiljet. Het in 1 zending verzenden mitigeert het risico op fouten, maar vergroot wel het risico dat een kwaadwillende misbruik kan maken van de briefstembescheiden. Onderschept zo'n persoon briefstembescheiden dan heeft hij/zij de documenten in bezit om een briefstem uit te brengen.</p> <p>Het in 1 zending toesturen van briefstembescheiden is binnen de huidige wettelijke termijnen (44 dagen tussen dag van kandidaatstelling en dag van stemming) en met de beschikbare capaciteit voor de postbezorging niet uitvoerbaar als een substantieel deel van de kiezers per brief wil stemmen. Bij 1 zending kunnen de briefstembescheiden pas worden verstuurd nadat het stembiljet is geproduceerd. Dat kan pas nadat onherroepelijk vaststaat welke partijen en kandidaten op het stembiljet mogen staan. Dat is pas onherroepelijk nadat de periode voor beroep is verstreken en (indien beroep is ingesteld tegen de besluiten van het centraal stembureau) de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak heeft gedaan. Als dan pas de stempas naar deze kiezers wordt verstuurd bestaat het risico dat een deel van de kiezers de stempas niet ontvangen voor het verstrijken van de termijn voor het aanvragen van een vervangende stempas.</p> <p>Een oplossing voor het hiervoor beschreven uitvoeringsprobleem zou kunnen zijn het toestaan dat briefstemmen die ook na de verkiezingsdag worden ontvangen kunnen meetellen. Dat is een veel voorkomende regeling in landen waar briefstemmen mogelijk is. Knelpunt hierbij is dat als de briefstemmen later mogen binnenkomen de gemeenten de zogenoemde gemeentelijke opgave van het totaal aantal uitgebrachte stemmen pas kunnen opmaken als alle briefstemmen zijn geteld. Dat zou betekenen dat de uitslag van de verkiezing niet meer binnen de huidige termijn(en) kan worden vastgesteld. Deze maatregel is derhalve alleen mogelijk als de wettelijke termijnen voor het vaststellen van de uitslag van de verkiezing (en voor de toelating van de nieuwe leden in het betreffende vertegenwoordigende orgaan) worden gewijzigd. Een ander knelpunt is dat op de verkiezingsavond of de dag erna de voorlopige uitslag van de telling door de gemeenten bekend wordt gemaakt. Als de briefstemmen daarna nog kunnen binnenkomen zal alleen een gedeeltelijke voorlopige uitslag bekend gemaakt kunnen worden.</p>
<p>4 Voorspelbaarder maken wanneer kiezer briefstembescheiden zal ontvangen</p>	<p>De leveranciers die voor de gemeenten stembescheiden produceren en verzenden maken plannings waaruit blijkt wanneer geproduceerd en verzonden wordt. Die plannings maken het mogelijk voor gemeenten om, bijvoorbeeld op de gemeentelijke website te publiceren wanneer in de betreffende gemeente de stembescheiden bezorgd zullen worden. Het actief verstrekken van deze informatie kan voorkomen dat kiezers te laat (als de termijn voor aanvragen vervangende stempas is verlopen) ontdekken dat ze de bescheiden niet hebben ontvangen of te snel denken dat er iets verkeerd is gegaan en onnodig een aanvraag doen voor een vervangende stempas of de andere briefstembescheiden.</p>
<p>5 Uitleg/Handleiding waar mogelijk versimpelen en verbeteren</p>	<p>De uitleg/handleiding voor het stemmen per brief moet zo eenvoudig mogelijk zijn.</p>

