



# EVALUATIERAPPORT

Gemeente- en provincieraads-  
verkiezingen

14 oktober 2018

AGENTSCHAP BINNENLANDS BESTUUR



Vlaamse  
overheid

## Colofon

Depotnummer: depot D/2019/3241/132

Verantwoordelijke uitgever:  
Jeroen Windey, administrateur-generaal

Redactie:  
Jo Craeghs, Tom Doesselaere, Geert Demarsin, Charlotte Cols,  
Peter Maes, Ulrich Rogiers, Ria Truyts

Vlaanderenkiest.be  
2018



Agentschap Binnenlands Bestuur  
Havenlaan 88, 1000 Brussel

# Inhoud

<b>VOORWOORD</b> .....	9
<b>Hoofdstuk 1. Aanpak van de evaluatie</b> .....	11
1. Interne informatie .....	11
2. Vragen van externe actoren .....	11
3. Parlementaire vragen .....	12
4. Enquêtes en overleg met bij de verkiezingen rechtstreeks betrokken partijen .....	12
5. Rapporten van controleorganen .....	12
<b>Hoofdstuk 2. Enkele belangrijke trends</b> .....	13
1. De betrokkenheid van de burgers .....	13
2. De complexiteit van de verkiezingsregelgeving en de verkiezingsorganisatie .....	14
3. De hoogste kwaliteitsnormen op vlak van veiligheid en integriteit van het verkiezingsproces .....	15
4. Het belang van intensieve communicatie .....	16
<b>Hoofdstuk 3. Juridische evaluatie</b> .....	17
1. Regelgevende initiatieven .....	17
1.1. Bestuurlijke context .....	17
1.2. Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges .....	18
1.3. Het GRECO-decreet van 3 juni 2016 .....	19
1.4. Het decreet Vrijwillige Samenvoeging van Gemeenten van 24 juni 2016 .....	20
1.5. De wijzigingsdecreten van 30 juni 2017 .....	20
1.5.1. Vermindering van het aantal provincieraadsleden en gedeputeerden .....	22
1.5.2. De herindeling van de provinciedistricten .....	22
1.5.3. De kiezerslijsten .....	22
1.5.4. Indeling van de kiezers in stemafdelingen .....	23
1.5.5. Afschaffing van het kantonhoofdbureau .....	23
1.5.6. Samenstelling van het gemeentelijk hoofdbureau .....	23
1.5.7. De gemeentelijke coördinator .....	23
1.5.8. Samenstelling van de stem- en telbureaus .....	24
1.5.9. De kandidatenlijsten .....	24
1.5.10. Weglating van het woord 'kartel' .....	24
1.5.11. Afschaffing van de lijstenverbinding .....	24
1.5.12. Indiening van de kandidatenlijsten .....	24
1.5.13. Het digitaal stembureau .....	25
1.5.14. De audiomodule .....	25
1.6. De buitengewone verkiezingen .....	25
1.7. Het wijzigingsdecreet van 25 mei 2018 .....	26
1.8. Uitvoeringsbesluiten en formulieren .....	26
1.9. Omzendbrieven en brieven van de minister in het kader van de verkiezingsorganisatie .....	28





2.	Suggesties ter verbetering van de kieswetgeving .....	29
2.1.	Het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet .....	30
2.1.1.	Inleidende bepalingen .....	30
2.1.2.	Voor de verkiezingsdag .....	30
2.1.3.	Op de verkiezingsdag .....	56
2.1.4.	Na de verkiezingsdag .....	63
2.1.5.	Algemene bepalingen .....	93
2.2.	Het Digitaal Kiesdecreet .....	95
2.2.1.	Inleidende bepalingen .....	95
2.2.2.	Voor de verkiezingsdag .....	95
2.2.3.	Op de verkiezingsdag .....	97
2.2.4.	Algemene bepalingen en slotbepalingen .....	102
2.3.	De formulieren .....	102
3.	Belangrijkste aandachtspunten .....	104
3.1.	Tijdige besluitvorming .....	105
3.2.	Naar een verdere verbetering van de verkiezingsregelgeving .....	106
	<b>Hoofdstuk 4: Organisatie en Informatica .....</b>	<b>109</b>
1	Praktische organisatie van de verkiezingen .....	109
1.1.	Organisatie in het agentschap .....	109
1.1.1.	Organisatie van het projectteam .....	109
1.1.2.	Organisatie van de helpdesk .....	110
1.1.3.	Kritische dagen in de aanloop naar de verkiezingen .....	111
1.2.	Andere organisatorische aspecten .....	114
1.2.1.	Aanduiding van gemeentelijke coördinatoren .....	114
1.2.2.	Samenwerking met bpost .....	115
1.2.3.	Samenwerking met informaticacentra en bestuursdrukkerijen .....	118
1.2.4.	Samenwerking met media voor de verkiezingsresultaten .....	119
2.	Ontwikkeling software voor kandidaten- en resultatenbeheer .....	122
2.1.	Gemeenschappelijke overheidsopdracht: concept en toekenning .....	122
2.2.	Uitvoering overheidsopdracht .....	126
2.3.	De toepassingen van de softwareapplicatie .....	131
2.3.1.	Digitale voordrachtsakten .....	132
2.3.2.	Kandidatenbeheer in de hoofdbureaus .....	139
2.3.3.	Resultatenbeheer .....	143
2.3.4.	Contactenbeheer .....	148
2.3.5.	Cockpit .....	151
2.4.	Functionele eindevaluatie PwC .....	152
2.5.	Interfederale samenwerking .....	153
2.5.1.	Naar inhoud .....	154
2.5.2.	Naar beheer van de overheidsopdracht .....	156



2.5.3.	Uitvoering gemeenschappelijke overheidsopdracht .....	158
2.6.	Adviesorgaan.....	160
3.	Digitaal stemsysteem.....	164
3.1.	Beschrijving van het digitaal stemsysteem .....	164
3.2.	Aanpassingen hardware.....	167
3.3.	Aanpassingen software .....	168
3.4.	Interfederale samenwerking.....	170
3.5.	Pilootproject audiomodule .....	171
3.6.	Controle stemapparatuur .....	171
3.7.	Digitaal stemsysteem in het stembureau .....	172
3.8.	Ex-post controle .....	175
4.	Veiligheidsaspecten .....	176
4.1.	Digitaal stemsysteem .....	176
4.2.	Veiligheid elektronisch stemmen.....	179
4.3.	Hosting .....	184
4.4.	Veiligheidsmaatregelen datacenter .....	188
4.5.	Testprocedures .....	190
4.6.	Toepassingen ‘kandidatenbeheer’ en ‘resultatenbeheer’ .....	192
4.7.	Calcul-bis .....	202
4.8.	Calcul-ter .....	204
4.9.	Tool voor het opladen resultaatbestanden digitale stembureaus in de hoofdbureaus .....	204
4.10.	Federale veiligheidsdiensten.....	205
5.	Vorming .....	206
5.1.	Vorming digitaal stemmen voor gemeentelijke verantwoordelijken .....	206
5.2.	Vorming hoofdbureaus ‘kandidatenbeheer’ en ‘resultatenbeheer’ .....	206
6.	College van Deskundigen.....	207
	Juridische adviezen.....	208
	Andere adviezen .....	210
	Samenvatting.....	215
	<b>Hoofdstuk 5: Communicatie</b> .....	217
1.	Praktische info en ondersteuning belanghebbenden.....	217
	Ondersteuning hoofdbureaus, lokale besturen, stem- en telbureaus, kandidaten, kiezers .....	217
1.1.	Website vlaanderenkiest.be .....	217
1.1.1.	Beschrijving aanbod.....	217
1.1.2.	Evaluatie .....	219
1.1.3.	Aanbevelingen .....	225
1.2.	Digitale nieuwsbrief vlaanderenkiest.be.....	227
1.2.1.	Beschrijving.....	227
1.2.2.	Evaluatie.....	227
1.2.3.	Aanbevelingen .....	229

1.3. WhatsApp .....	230
1.3.1. Beschrijving.....	230
1.3.2. Evaluatie.....	230
1.3.3. Aanbevelingen .....	232
1.4. Digitaal en print communicatiepakket .....	233
1.4.1. Beschrijving.....	233
1.4.2. Evaluatie .....	236
1.4.3. Aanbevelingen .....	238
2. Promotie vlaanderenkiest.be .....	239
Directe communicatie naar de kiezers .....	239
2.1. Beschrijving.....	239
2.2. Evaluatie.....	240
2.3. Aanbevelingen.....	241
3. Perscontact en crisiscommunicatie .....	241
Transparantie t.a.v. pers en kiezers.....	241
3.1. Beschrijving .....	241
3.2. Evaluatie.....	242
<b>Hoofdstuk 6: Uitgaven verkiezingen 2018 .....</b>	<b>245</b>
<b>Bijlagen .....</b>	<b>247</b>
Bijlage 1: Overzicht parlementaire vragen .....	247
Bijlage 2: Rapport Vlaamse Ombudsdienst .....	248
Bijlage 3: Evaluatie van het testproject ‘Audiomodule bij de stemcomputers’ .....	253
Bijlage 4: Advies keuze datacenter verkiezingstoepassing .....	258

## Legende

-  Tekstvoorstellungen en beoordelingen van het agentschap.
-  Aanbevelingen en beoordelingen van het agentschap
-  Opmerkingen en aandachtspunten van het agentschap.
-  *Cursieve teksten: adviezen van externen: PwC, College van deskundigen,...*

adviesorgaan	Bedrijf dat erkend is door de overheid en door leveranciers van verkiezingssystemen kan gekozen worden als verplicht extern adviesorgaan (certificering).
CCB	Centrum voor Cybersecurity Belgium
CERT	Computer Emergency Response Team
CEVI	Gents informaticabedrijf dat tot de NRB-groep behoort en initieel alleen bedoeld was om de telefonische helpdesk waar te nemen op de kritische dagen van de verkiezingen, maar laat in het ontwikkel- en testproces werd betrokken als brug tussen het agentschap en CIVADIS.
CIVADIS	Informaticabedrijf uit Namen dat deel uitmaakt van de NRB-groep en aan wie de opdracht voor het ontwikkelen van de toepassingen 'kandidatenbeheer' en 'resultatenbeheer' gegund werd.
Diebold-Nixdorf	Bedrijf dat instaat voor het onderhoud en de technische bijstand van de stemapparatuur (in onderaanneming van Smartmatic).
DXC	Informaticabedrijf dat deel uitmaakt van het consortium HBplus.
e-ID	elektronische identiteitskaart
HBplus	Consortium aan wie de ICT-exploitatie van de Vlaamse overheid werd gegund.
LPKD	Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet
MARTINE	Naam van de overheidsopdracht voor de ontwikkeling van software voor het 'kandidatenbeheer' en het 'resultatenbeheer'.
NRB	Moederbedrijf van de NRB groep. Incorporeert Cevi, Logins, Civadis Afelio en Trasys.
PwC	Consultingbedrijf dat door de overheden erkend is als adviesorgaan voor verkiezingssystemen.
Smartmatic	Fabrikant en leverancier van de stemapparatuur.
Trasys	Informaticabedrijf dat deel uitmaakt van de NRB-groep.



## VOORWOORD

Net als na de verkiezingen van 14 oktober 2012 voerde het agentschap Binnenlands Bestuur een uitgebreide evaluatie uit van de organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen die op 14 oktober 2018 plaatsvonden.

Het lijvig evaluatierapport van 2012 kwam tot stand na een ruime consultatie van de belangrijkste actoren die betrokken waren geweest bij het verkiezingsproces. De problemen en knelpunten die zich vóór, tijdens en na de verkiezingsdag hadden voorgedaan, werden erin geïnventariseerd en beoordeeld. Op basis daarvan werden vereenvoudigingen en verbeteringen van de kiesregelgeving en van de verkiezingsorganisatie voorgesteld. Op 16 april 2013 besprak de Commissie Binnenlandse Aangelegenheden van het Vlaams Parlement het evaluatierapport uitvoerig.

Bij de voorbereiding van de lokale en provinciale verkiezingen van 14 oktober 2018 bleek dit evaluatierapport een uitstekende leidraad. De suggesties die erin waren opgenomen, werden in de voorbereidende fase vertaald naar betere regelgeving en efficiëntere organisatorische processen. Mede daardoor werd de organisatie van de verkiezingen in 2018 een succes.

Maar we zijn ervan overtuigd dat het nog beter kan. Daarom heeft het agentschap opnieuw bij alle actoren gepeild naar hun ervaringen en inzichten. Het voorliggend rapport is daar het resultaat van. Het rapport wil in eerste instantie de ervaringen van de verkiezingen van 14 oktober 2018 zo goed mogelijk documenteren en de aanzet geven voor toekomstige verbeteringen. Daarnaast wil het inspiratie bieden voor het politieke debat over bepaalde aspecten van de verkiezingen en onze lokale democratie.

In het eerste hoofdstuk wordt de aanpak van de evaluatie toegelicht. Het tweede hoofdstuk is gewijd aan enkele belangrijke aandachtspunten die naar onze mening bijzondere aandacht verdienen en waarmee we het politieke debat wensen te voeden. In de daarop volgende hoofdstukken duiken we dieper in de evaluatie van de regelgeving (hoofdstuk 3), de verkiezingsorganisatie (hoofdstuk 4), en de communicatie (hoofdstuk 5).

Jeroen Windey

Administrateur-generaal  
Agentschap Binnenlands Bestuur



## Hoofdstuk 1. Aanpak van de evaluatie

Met het oog op een zo nauwkeurig mogelijke opmaak van dit evaluatierapport heeft het Agentschap Binnenlands Bestuur getracht te peilen naar de ervaring en inzichten van zoveel mogelijk partijen die nauw betrokken waren bij het verkiezingsproces. Het agentschap heeft alle ontvangen vragen, opmerkingen en suggesties van hen in overweging genomen bij de voorbereiding van dit rapport.

De informatie is in hoofdzaak geput uit volgende informatiebronnen:

- de informatie die werd verzameld bij de medewerkers van het Agentschap Binnenlands Bestuur die betrokken waren bij de verkiezingsorganisatie;
- de talrijke mondelinge en schriftelijke vragen die het agentschap ontving via de georganiseerde helpdesk;
- de vragen van parlementsleden;
- de externe bevraging van een aantal belangrijke belanghebbenden;
- de rapporten van de controleorganen.

### 1. Interne informatie

Meer dan 100 medewerkers van het agentschap waren in meer of mindere betrokken bij de voorbereiding en organisatie van de verkiezingen. Hun vaststellingen en ervaringen tijdens de verkiezingsperiode vormen een belangrijke bron voor de verbetervoorstellen, zowel op het juridische als op het organisatorische vlak.

### 2. Vragen van externe actoren

In de maanden voorafgaand aan de verkiezingen, ontving het Agentschap Binnenlands Bestuur een groot aantal vragen via de georganiseerde helpdesk. Die was bereikbaar op het daartoe bekend gemaakte e-mailadres [info@vlaanderenkiest.be](mailto:info@vlaanderenkiest.be). Vanaf 15 september 2019 verzorgde het agentschap ook een telefonische helpdesk. Zowel burgers, besturen, politieke partijen als voorzitters van hoofdbureaus en stembureaus vonden vlot de weg naar deze helpdesk.

Via [info@vlaanderenkiest.be](mailto:info@vlaanderenkiest.be) kwamen ongeveer 9400 vragen per e-mail binnen: 55% van deze vragen handelden over de toepassing van de kiesregelgeving, 45% van de vragen hadden betrekking op de organisatorische of ICT- aspecten van het verkiezingsproces. Ook na de verkiezingsdatum ontving het agentschap nog talrijke positieve reacties en bevindingen, maar ook frustraties, knelpunten, grieven en suggesties.

Het agentschap ontving via de telefonische helpdesk enkele honderden telefonische vragen, die in de mate van het mogelijke onmiddellijk werden afgehandeld door de medewerkers. Indien nodig werd de betrokkene gevraagd de vraag per e-mail te stellen zodat interne afstemming mogelijk was. Het agentschap streefde er steeds naar zo snel mogelijk (en zeker binnen 48 uur) een antwoord te geven.

De antwoorden op de vragen die bij herhaling werden gesteld werden op de website gepubliceerd onder de rubriek 'veel gestelde vragen' zodat deze informatie onmiddellijk voor het ruime publiek toegankelijk werd.

### 3. Parlementaire vragen

Het agentschap registreerde ook 18 parlementaire vragen die in de periode voorafgaand aan de verkiezingen aan de minister zijn gesteld in het Vlaams Parlement.<sup>1</sup>

### 4. Enquêtes en overleg met bij de verkiezingen rechtstreeks betrokken partijen

De organisatie van verkiezingen is een complex gebeuren, waar zeer veel actoren bij betrokken zijn. In het kader van deze evaluatie was het bijgevolg belangrijk om, ook na de verkiezingen, de mening en suggesties te horen van deze actoren. Dat gebeurde op onderstaande wijze:

- Het agentschap organiseerde een bevraging bij de voorzitters van de hoofdbureaus, de gemeentelijke coördinatoren en de digitale coördinatoren. Zij hadden de mogelijkheid om hun opmerkingen te geven of verbetervoorstellen te formuleren.
- Er vond overleg plaats met de gemeenten Knokke-Heist, Sint-Katelijne-Waver en Sint-Truiden. Hier kwam vooral het standpunt van de medewerkers van de gemeenten aan bod.
- Wat de organisatie in de stad Antwerpen betreft, zijn de verschillende organiserende partijen samengebracht voor overleg: vertegenwoordigers van de rechtbank van eerste aanleg van Antwerpen, van Digipolis en de gemeentelijke coördinator.
- Ook met de griffier van de rechtbank van eerste aanleg van Gent vond een overleg plaats.
- De politieke partijen werden aangeschreven met de vraag om hun bevindingen over het verkiezingsproces mee te geven.

### 5. Rapporten van controleorganen

Tot slot zijn bij deze evaluatie ook de rapporten van de organen die zijn aangewezen om controleverrichtingen uit te voeren op het verkiezingsgebeuren meegenomen:

- het rapport van het college van deskundigen van het Vlaams Parlement;
- de rapporten en de tussentijdse vaststellingen van het onafhankelijk adviesorgaan PwC.

Volledigheidshalve wordt, hoewel het hier niet om een controleorgaan gaat, ook verwezen naar het rapport dat de Vlaamse ombudsman naar aanleiding van de lokale verkiezingen opmaakte.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Zie bijlage 1 bij dit rapport.

<sup>2</sup> Zie bijlage 2 bij dit rapport.



## Hoofdstuk 2. Enkele belangrijke trends

In dit tweede hoofdstuk belichten we een aantal maatschappelijke trends die uit de evaluatie naar voor komen en bijzondere aandacht verdienen, omdat deze fundamenteel zijn en de organisatie van de verkiezingen in grote mate kunnen beïnvloeden. De onderwerpen worden ook aangeraakt in de gedetailleerde evaluatie van het verloop van de verkiezingen in de volgende hoofdstukken. Het gaat om volgende belangrijke onderwerpen:

1. De betrokkenheid van de burgers
2. De complexiteit van de verkiezingsregelgeving en de verkiezingsorganisatie
3. De veiligheid en integriteit van het verkiezingsproces
4. Het belang van communicatie

### 1. De betrokkenheid van de burgers

Verkiezingen zijn belangrijke sleutelmomenten in ieder democratisch politiek systeem. In een democratisch bestel kiest de burger zijn vertegenwoordigers die voor de komende jaren zijn politieke wil zullen uitdrukken. In België is de aanduiding van de vertegenwoordigers op ieder politiek niveau een plicht. Een eerste vaststelling is dat het agentschap weerom werd overstelpt met vragen over de stemplicht en de volmachtenregeling. Een groep burgers zoekt naar wegen om niet meer te moeten gaan stemmen.

In onze verkiezingsorganisatie wordt ook een aantal burgers verplicht om mee in te staan voor het ordelijk verloop van de verkiezingen. Zij krijgen die plicht toebedeeld omwille van hun functie als magistraat of politiek ambtsdrager. Maar ook de burger heeft de plicht om zijn rol als voorzitter, secretaris of lid van een kiesbureau te vervullen als hij daartoe aangeduid wordt. Een tweede belangrijke vaststelling is dat opnieuw tal van vragen en problemen zijn gerezen over de samenstelling van de stem- en telbureaus. Een algemene trend die in de meeste steden en gemeenten waargenomen wordt, is dat het bij elke verkiezing moeilijker wordt om de stem- en telbureaus (tijdig) samen te stellen. De betrokkenheid van de burgers die mee instaan voor het ordentelijk verloop van de verkiezingen is dus een belangrijk aandachtspunt voor de toekomst

Daartegenover staat de vaststelling dat de opkomst in vergelijking met de vorige lokale verkiezingen van 14 oktober 2012 is gestegen. Gemiddeld daalde het aantal kiezers dat komt opdagen elke verkiezing met 0,5 procentpunten sedert 1976. Zo registreerden we in 2012 het laagste opkomstcijfer in ruim 30 jaar: 91,6%. Het is een positief gegeven dat deze neerwaartse evolutie is omgebogen. Van de 4.873.677 opgeroepen kiezers trokken er op 14 oktober 2018 4.514.781 naar de stembus. De opkomst bedroeg zo 92,6%.

## 2. De complexiteit van de verkiezingsregelgeving en de verkiezingsorganisatie

Het is geen geheim dat de organisatie van de verkiezingen een zeer complexe aangelegenheid is en dat dit des te meer geldt voor de lokale en provinciale verkiezingen. Er werden op 14 oktober 2018 maar liefst zes verschillende verkiezingen georganiseerd (gemeenteraad, stadsdistrictsraad, provincieraad, raad voor maatschappelijk welzijn in de zes randgemeenten en Voeren, de rechtstreekse verkiezing van de schepenen en tenslotte de rechtstreekse verkiezing van de leden van het vast bureau in voormelde zeven gemeenten). Aan die verkiezingen participeerden meer dan 4,5 miljoen burgers met verschillende kiesbevoegdheden. Alleen al voor de gemeenteraadsverkiezingen stelden zich meer dan 36.000 burgers kandidaat. Om de burgers hun stem te laten uitbrengen werden 6093 stembureaus ingericht en 1902 telbureaus samengesteld om de manueel uitgebrachte stemmen te tellen.

De organisatie van de verkiezingen wordt verder nog gecompliceerd omwille van het feit dat er zowel digitaal (met een stemcomputer) als manueel (met potlood en papier) gestemd wordt, waarvoor er verschillende regelgeving dient uitgewerkt te zijn en er andere instructies noodzakelijk zijn aan de burgers en aan de leden van de kiesbureaus.

Bij de organisatie van de verkiezingen zijn er tal van actoren betrokken die taken krijgen toebedeeld door de decreetgever of die op basis van een contract een of meerdere welbepaalde taken uitvoeren binnen het verkiezingsproces. De sterke afhankelijkheid tussen de verschillende actoren maakt dat de coördinatie ervan een uiterst complexe aangelegenheid is.

### **Pleidooi voor verdere digitalisering**

Op een aantal plaatsen in dit rapport doet het agentschap de suggestie om verdere stappen te zetten in de digitalisering van een bepaalde deelprocessen, maar het belangrijkste proces is ongetwijfeld de stemming zelf. Tijdens de voorbije verkiezingen stemden de kiezers al in 156 gemeenten digitaal. In de overige 144 gemeenten stemden de kiezers nog met potlood en papier. Een dergelijk hybride systeem verhoogt de complexiteit van de verkiezingsorganisatie aanzienlijk.

Het agentschap is er voorstander van om de digitale stemwijze in te voeren in alle Vlaamse gemeenten. De keuze voor één digitale stemprocedure zou leiden tot een afslanking van de regelgeving, een uniforme communicatie naar alle betrokkenen en zou, door de overbodigheid van telbureaus, ook minder inzet van de burger vergen<sup>3</sup>.

### **Pleidooi voor een sterke Vlaamse regie met aandacht voor wederzijdse afhankelijkheden**

Vlaanderen staat sedert 2006 zelf in voor de organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen. Om efficiëntieredenen is het steeds een uitgangspunt geweest om samen

---

<sup>3</sup> Er waren op 14 oktober 2018 1902 telbureaus met in totaal ca. 10.700 leden.

te werken met de verschillende overheden die verkiezingen organiseren. De kiezers die digitaal stemmen, gebruiken om evidente redenen voor elke verkiezing dezelfde stem-apparatuur. In 2012 werd, na een gezamenlijke overheidsopdracht, gekozen voor een nieuw digitaal stelsysteem. Daarnaast hebben de verschillende overheden in 2014 ook de krachten gebundeld om de software te ontwikkelen die onder meer zorgt voor de correcte verwerking van de stemmen en de berekening van de zetelverdeling.

Het is de afgelopen jaren niet altijd evident gebleken om bij gezamenlijke overheidsopdrachten de besluitvorming tussen de verschillende overheden op elkaar af te stemmen. Eerst en vooral is er het gegeven dat de verschillende overheden niet steeds hetzelfde tijdsperspectief hanteren, meer bepaald prioriteit geven aan die verkiezing waar zij zelf voor verantwoordelijk zijn. Daarnaast groeien de verschillende verkiezingsregelgevingen stelselmatig uit elkaar, waardoor efficiëntiewinsten worden teniet gedaan. Hoewel de verschillende overheidsdiensten steeds goed hebben samengewerkt in het kader van de verkiezingsorganisatie, genereert dit coördinatiekosten in de aansturing van leveranciers die hun producten en diensten parallel moeten ontwikkelen voor verschillende verkiezingsregelgevingen en volgens verschillende verwachtingen.

Het agentschap wenst ook te wijzen op de bijzondere omstandigheid dat de volgende lokale en provinciale verkiezingen doorgaan op de 2<sup>de</sup> zondag van oktober in 2024. Dit is normaalgezien minder dan 5 maanden na de Europese, federale en regionale verkiezingen, die georganiseerd worden door de federale regering. Dit vergt bijzondere aandacht voor de impact die dit kan hebben op de projectplanning van de lokale en provinciale verkiezingen. Sowieso rest er weinig tijd om eventuele aanpassingen door te voeren na de verkiezingen van mei 2019. Bovendien zal minstens tijdelijk de ontslagneme Vlaamse regering politiek verantwoordelijk zijn voor de organisatie van de verkiezingen.

De gedeelde aansturing verhoogt de risico's voor de organisatie van de verkiezingen. De kordate aansturing van externe leveranciers die een cruciale bijdrage leveren aan de organisatie van de verkiezingen is bijzonder belangrijk. Het agentschap beveelt dan ook aan om bij de volgende verkiezingen, vooraleer te kiezen voor een krachtenbundeling met de andere organiserende overheden, een grondige verkenning te doen van de mogelijkheid om de ontwikkeling van de software voor het kandidatenbeheer, contactenbeheer en resultatenbeheer zelf in handen te nemen. Indien de operationele risico's van de verkiezingsorganisatie op deze manier kunnen worden verminderd, rechtvaardigt dit volgens het agentschap de meerkost die dit mogelijk genereert.

### 3. De hoogste kwaliteitsnormen op vlak van veiligheid en integriteit van het verkiezingsproces

De afgelopen jaren is de aandacht voor de integriteit en de veiligheid van de organisatie van de verkiezingen enkel toegenomen. Enerzijds is er de stapsgewijze digitalisering van de verkiezingsorganisatie (zie boven) die een aantal uitdagingen met zich meebrengt, anderzijds is de aandacht voor de veiligheid van het verkiezingsproces veel groter dan voorheen.

Cybersecurity moet gelijke tred houden met de toename van ICT-mogelijkheden. Kennis wordt makkelijk verspreid via internet en het *dark web*. Het agentschap moet daarom steeds de modernste technieken en algoritmes met betrekking tot *hashing* en cryptografie aanwenden. Audit van de toegepaste cybersecurity gebeurt door vier instanties onafhankelijk van elkaar: het certificatieorgaan PwC, het College van Deskundigen aangesteld door het Vlaams Parlement, het Centrum voor Cybersecurity België en de ICT-huisleverancier van de Vlaamse overheid: DXC (HBplus).

In het publieke debat over de veiligheids- en de integriteitsrisico's van verkiezingen wordt al te vaak gefocust op het digitaal stemmen. Het agentschap is echter resoluut voorstander van verdere digitalisering (cf. supra). Ingeval van discussie biedt een goed ontworpen gedigitaliseerde kiesprocedure een *audit trail* dat elke twijfel kan wegnemen. Uiteraard beveelt het agentschap aan om ook in de toekomst de hoogste veiligheidsnormen toe te passen op het verkiezingsproces, zowel op de analoge stappen in de verkiezingsorganisatie als bij de stappen waarbij er gebruik gemaakt wordt van ICT-componenten (hard- en software). De procedures en controle-instanties die in 2018 actief waren vormen een goede basis voor de toekomstige aanpak.

#### 4. Het belang van intensieve communicatie

De nieuwe media zorgen voor een snelle verspreiding en versterking van nieuws en opinies. Maar het fenomeen van *fake news* houdt ook risico's in voor het vertrouwen dat cruciaal is voor het ordentelijk verloop van de verkiezingsorganisatie.

Het agentschap heet sterk ingezet op transparantie door een uitgebreide communicatie over het verkiezingsproces en over de waarborgen die zijn ingebouwd om de integriteit en veiligheid te garanderen. Zo werd er geanticipeerd op mogelijke desinformatie.

Het agentschap heeft veel waardering gekregen voor de website Vlaanderenkiest.be en voor de overige communicatiekanalen die werden ingezet. De informatiewebsite was dé centrale vindplaats voor alle informatie over de verkiezingen, de resultatenwebsite werd sterk gewaardeerd op vlak van gebruiksvriendelijkheid en performantie. Ook werd het ondersteuningsaanbod aan lokale besturen uitgebreid. Daarnaast zorgde het agentschap voor een prominentere aanwezigheid op sociale media.

Naar aanleiding van de regionale verkiezingen van 26 mei 2019 wordt vlaanderenkiest.be in samenspraak met het Vlaams Parlement ingezet voor de publicatie van de resultaten van de Vlaamse verkiezingen.

Het verdient absoluut aanbeveling om de ingeslagen weg verder te bewandelen en de sterke merknaam vlaanderenkiest.be verder in de markt te zetten als de meest betrouwbare bron voor alle informatie m.b.t. de lokale en provinciale verkiezingen en verder in te zetten op informatieverstrekking langs nieuwe mediakanalen.

## Hoofdstuk 3. Juridische evaluatie

### 1. Regelgevende initiatieven

#### 1.1. Bestuurlijke context

Sinds 1 januari 2002 zijn de gewesten bevoegd voor de verkiezing van de provinciale, gemeentelijke en binnengemeentelijke organen. De lokale verkiezingen van 14 oktober 2012 waren de eerste die werden georganiseerd op basis van de kiesregelgeving zoals vastgelegd in het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 en in het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012.

Op 16 april 2013 heeft de toenmalige Vlaamse minister voor Binnenlands Bestuur het “evaluatierapport gemeente- en provincieraadsverkiezingen 14 oktober 2012” van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur voorgesteld aan de Commissie Bestuurszaken, die het zeer gunstig heeft onthaald. Dat rapport bevatte een groot aantal suggesties om het juridisch kader te verbeteren, met het oog op een correcte juridische basis en een efficiëntere organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen in oktober 2018. In haar beleidsnota 2014-2019 heeft de minister voor Binnenlands Bestuur aangekondigd dat zij de verbeteringsuggesties die in het “evaluatierapport gemeente- en provincieraadsverkiezingen 14 oktober 2012” werden geformuleerd, wilde omzetten in een decreet dat het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 en het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012 wijzigt. Daarbij benadrukte de minister het belang om minstens één jaar voor de volgende verkiezingen volstreekte duidelijkheid te hebben over de verschillende aspecten van de verkiezingsorganisatie, zowel juridisch als technisch. Vanuit democratisch oogpunt is het immers essentieel dat de spelregels voor de verkiezingen tijdig vastliggen. Dat bevordert ook een tijdige communicatie naar alle belanghebbenden en naar alle betrokken actoren.

Het Vlaams regeerakkoord 2014-2019 bevatte enkele afspraken die betrekking hadden op de provinciale verkiezingen, namelijk de halvering van het aantal provincieraadsleden en de vermindering van het aantal gedeputeerden tot maximaal 4.

Op 17 juli 2015 nam de Vlaamse regering op zijn beurt nog enkele principiële beslissingen die bijkomend in de kiesregelgeving moesten worden opgenomen:

- een herindeling van de provinciedistricten op basis van de vroegere bestuurlijke arrondissementen, met enkele samenvoegingen in de provincies Oost- en West-Vlaanderen;
- de afschaffing van de lijstenverbinding voor de provincieraadsverkiezingen;
- de berekening van de maximumbudgetten voor de verkiezingsuitgaven op basis van de aantallen inwoners, in plaats van op basis van de aantallen kiezers;
- de opheffing van het verbod op het gebruik van bepaalde campagnemiddelen.

Op 30 juni 2017 bekrachtigde de Vlaamse regering de wijzigingsdecreten waarmee bijna alle voorgenomen wijzigingen in de kiesdecreten werden aangebracht. Zodoende

was er, zoals vooropgesteld, ruim een jaar voor de lokale en provinciale verkiezingen van 14 oktober 2018 duidelijkheid over de verkiezingsregels. Daarvoor al was het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 echter al gewijzigd met het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse Bestuursrechtscolleges en nog voor de minister haar voorontwerp van wijzigingsdecreet indiende, werd een deel van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 gewijzigd met het zogenaamde GRECO-decreet van 3 juni 2016.

Tenslotte werden nog enkele kleinere wijzingen aan het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 aangebracht met de decreten van 24 juni 2016 en 25 mei 2018. Het is ook belangrijk te wijzen op enkele bepalingen in het decreet voor het lokaal bestuur van 22 december 2017 die van belang waren voor de organisatie van de verkiezingen in de gemeenten die op 1 januari 2019 zouden samengevoegd worden. Hierna volgt een beknopt overzicht van de belangrijkste inhoudelijke wijzigingen.

## 1.2. [Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges](#)

Met dit decreet werden de vijf raden voor verkiezingsbetwistingen (één voor elke provincie) vervangen door één Raad, die de bevoegdheid kreeg voor het beslechten van alle betwistingen inzake verkiezingen in heel Vlaanderen, met inbegrip van de vervalvenverklaring en de schorsing van de verkozenen wegens inbreuken op de bepalingen inzake de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven. Hiermee wordt beoogd om meer eenvormigheid te bekomen in de rechtspraak en de behandeling van de verkiezingsbetwistingen<sup>4</sup>.

De samenstelling en de werking van deze Raad werden in dit decreet vastgesteld, tegelijk met die van twee andere Vlaamse bestuursrechtscolleges, namelijk het Milieuhandhavingscollege en de Raad voor Vergunningsbetwistingen. De regels voor deze drie colleges werden op elkaar afgestemd of gemeenschappelijk vastgelegd. De regels inzake de geschillenbeslechting omtrent de lokale en provinciale verkiezingen zijn uit het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet verwijderd (de artikelen 206 tot en met 217) en zijn nu vervat in het decreet van 4 april 2014 en in het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges.

De procedure voor de behandeling van de bezwaren blijft behouden. Krachtens artikel 23 van het decreet van 4 april 2014 moesten bezwaren in verband met de verkiezingsuitgaven van lijsten en kandidaten echter binnen een termijn van 30 dagen na de dagtekening van het proces-verbaal van de verkiezingen ingediend worden bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen. De aangiften van de verkiezingsuitgaven, die een bron van informatie zijn voor een eventueel bezwaar, liggen echter pas ter inzage vanaf de 31<sup>ste</sup> dag na de verkiezingen, wanneer de termijn om een bezwaar in te dienen reeds verstreken is. De termijn om bezwaren in te dienen, werd bijgevolg verlengd tot het einde van de inzagetermijn (met 15 dagen dus). Die verlenging gebeurde met het

---

<sup>4</sup> De Raad voor Verkiezingsbetwistingen zal in zijn jaarverslag een overzicht geven van de bezwaren die naar aanleiding van de lokale en provinciale verkiezingen zijn ingediend.



GRECO-decreet (zie hieronder, rubriek 1.3). De beroepsprocedure bij de Raad van State blijft ongewijzigd. De Raad van State behandelt de beroepen met volle rechtsmacht.

### 1.3. Het GRECO-decreet van 3 juni 2016

GRECO is de afkorting van 'Groupe d'Etats Contre la Corruption', een orgaan dat is opgericht binnen de Raad van Europa, om de strijd van zijn leden tegen corruptie te verbeteren. Op 15 mei 2009 keurde GRECO een evaluatierapport goed over de transparantie in de financiering van de politieke partijen in België. In het rapport wordt de regelgeving inzake partijfinanciering en verkiezingsuitgaven getoetst aan een reeks principes over de financiering van politieke partijen en verkiezingscampagnes die de Raad van Ministers van de Raad van Europa heeft goedgekeurd. Het rapport bevat elf aanbevelingen tot aanpassing van de regelgeving, zowel met betrekking op de parlementsverkiezingen als op de lokale en provinciale verkiezingen.

In de tussentijdse conformiteitsrapporten van GRECO werden de gewesten rechtstreeks opgeroepen om hun regelgeving inzake de verkiezingsuitgaven voor de lokale en provinciale verkiezingen aan te passen. De voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers nam daarom in juni 2015 het initiatief om de deelstaatparlementen bij deze evaluatiecyclus te betrekken en bezorgde hen het derde tussentijds conformiteitsrapport.

Op 12 oktober 2015 gaf het Uitgebreid Bureau van het Vlaams Parlement aan een technische werkgroep van fractiesecretarissen de opdracht om het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet te toetsen aan de GRECO-aanbevelingen. Op basis van een verslag van de werkgroep beslisten de fractievoorzitters unaniem om, naar aanleiding van het GRECO-rapport, het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet op de volgende punten aan te passen:

- de invoering van een sponsorregeling die overeenstemt met de giftenregeling;
- de verplichting om giften en sponsorbedragen van 125 euro en meer elektronisch over te schrijven;
- de verlenging van de sperperiode met het begin van de sperperiode op een vaste datum (1 juli van het verkiezingsjaar);
- de invoering van een bewaartermijn voor bewijsstukken (een bewaartermijn van vijf jaar voor politieke partijen en een bewaartermijn van twee jaar voor lijsten en kandidaten);
- de uitbreiding van de Controlecommissie voor de Verkiezingsuitgaven met een externe deskundige (de voorzitter van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen);
- de uitbreiding van het straffenarsenaal voor gekozen kandidaten en lijsttrekkers, naar analogie van de regeling voor de federale parlementsleden;
- de invoering, eveneens naar analogie van de regeling voor de federale parlementsverkiezingen, van administratieve straffen voor partijen zodat ook partijen zonder aanvullende Vlaamse partijfinanciering effectief strafbaar zijn;
- de invoering van analoge administratieve straffen voor lijsten/lijsttrekkers.

Met het decreet van 3 juni 2016 houdende wijziging van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 en het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, wat de omzetting van de aanbevelingen van GRECO betreft (in dit rapport het 'GRECO-decreet' genoemd) werden de aanbevelingen van het GRECO-rapport geïntegreerd in het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet. Tegelijkertijd werd van de gelegenheid gebruikgemaakt om de bepalingen inzake de verkiezingsuitgaven (deel 4, titel 1) duidelijker te structureren, enkele anomalieën weg te werken en een aantal legistische en taalkundige correcties door te voeren.

Concreet werd in het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet een definitie gegeven van het woord 'sperperiode' (artikel 2, 5°) en werden de artikelen die betrekking hadden op de giften, op de aangifte en controle van de uitgaven en op de sancties, grondig herschreven en geherstructureerd (de artikelen 195 tot en met 201/1, en artikel 205).

#### 1.4. Het decreet Vrijwillige Samenvoeging van Gemeenten van 24 juni 2016

Kort na het GRECO-decreet volgde met het decreet Vrijwillige Samenvoeging van Gemeenten van 24 juni 2016 een kleine wijziging van artikel 218 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet. Een samenvoeging van gemeenten geeft immers aanleiding tot een buitengewone verkiezing van de eerste gemeenteraad van de nieuwe gemeente. In het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet moest meteen worden opgenomen dat dit ook moet gebeuren bij een vrijwillige samenvoeging, waarvoor de regelgeving met het decreet van 24 juni 2016 verder werd uitgewerkt. Inmiddels werd het decreet van 24 juni 2016 geheel opgeheven, aangezien de regelgeving over vrijwillige samenvoeging volledig geïntegreerd werd in het decreet voor het lokaal bestuur van 22 december 2017.

#### 1.5. De wijzigingsdecreten van 30 juni 2017

Op voorstel van de minister van Binnenlands Bestuur werden met de twee decreten van 30 juni 2017 op diverse plaatsen wijzigingen aan de kiesregelgeving aangebracht, zowel aan het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet, als aan het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012. Ook aan het Provinciedecreet van 9 december 2005 en aan het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse Bestuursrechtscolleges werden wijzigingen aangebracht.

De wijzigingen in die decreten waren grotendeels gebaseerd op de verbeteringsuggesties die het "evaluatierapport gemeente- en provincieraadsverkiezingen 14 oktober 2012" bevatte en legden de juridische basis voor de organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen op 14 oktober 2018. Tegelijk gaven de beide decreten uitvoering aan de elementen uit het Vlaams regeerakkoord 2014-2019 die verband hielden met de verkiezingen, namelijk de halvering van het aantal provincieraadsleden en de verlaging van het aantal gedeputeerden tot vier. De halvering van het aantal provincieraadsleden werd voorgelegd als een ontwerp van bijzonder decreet, gelet op het advies van de Raad van State over het voorontwerp van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 (zie hieronder). De wijzigingen die in hun totaliteit een negatieve invloed had-



den op de evenredigheid van de zetelverdeling in verhouding tot de stemmenverdeling, moeten immers, luidens dat advies van de Raad van State, worden aangebracht met een bijzonder decreet, waardoor we eigenlijk moeten spreken over twee afzonderlijke wijzigingsdecreten van 30 juni 2017, een gewoon en een bijzonder, die wel gelijktijdig bij het Vlaams Parlement werden ingediend en goedgekeurd.

Tenslotte bevatten de decreten wijzigingen die uitvoering gaven aan de principiële beslissingen van de Vlaamse Regering, genomen met de goedkeuring van de conceptnota betreffende de voorbereiding van de gemeente- en provincieraadsverkiezingen van 2018, op 17 juli 2015 (zie rubriek 1.1). Twee van deze principiële beslissingen stuitte echter in de ontwerpfasen van de decreten op een negatief advies van de Raad van State en moesten uit het ontwerp van decreet worden geschrapt:

- de berekening van de maximumbudgetten voor de verkiezingsuitgaven op basis van de aantallen inwoners, in plaats van op basis van de aantallen kiezers;
- de opheffing van het verbod op het gebruik van bepaalde campagnemiddelen.

In uitvoering van deze twee beslissingen bevatte het voorontwerp van decreet dat de Vlaamse Regering op 27 mei 2016 principiële goedkeuring had goedgekeurd, bepalingen die de regels betreffende de beperking van de verkiezingsuitgaven en van de campagnemiddelen (de artikelen 191, 192 en 194 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011) wijzigden.

Hierover merkte de Raad van State in zijn advies nr. 59.511/AV/3 van 18 juli 2016 op dat de gewesten luidens artikel 6, §1, VIII, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' wat de ondergeschikte besturen betreft, bevoegd zijn voor "de verkiezing van de provinciale, bovengemeentelijke, gemeentelijke en binnengemeentelijke organen, alsook van de organen van de agglomeraties en federaties van gemeenten, met inbegrip van de controle op de hierop betrekking hebbende verkiezingsuitgaven en de herkomst van de geldmiddelen die daaraan zijn besteed (...)". Aangezien daarmee in beginsel de volledige bevoegdheid tot het uitvaardigen van regels die eigen zijn aan deze verkiezingen, was overgedragen, kon worden aangevoerd dat de beperking van de verkiezingsuitgaven door de gewesten kon worden geregeld als onderdeel van hun bevoegdheid om de voormelde verkiezingen te regelen. Die stelling werd evenwel tegengesproken door de toenmalige tekst van artikel 6, §1, VIII, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, die een duidelijk onderscheid maakte tussen de bevoegdheid van de gewesten inzake, enerzijds, "de verkiezing van de provinciale, bovengemeentelijke, gemeentelijke en binnengemeentelijke organen" en, anderzijds, de controle van de verkiezingsuitgaven. De toevoeging van de woorden "met inbegrip van de controle op de hierop betrekking hebbende verkiezingsuitgaven" in die bepaling zou immers zinloos zijn geweest indien de regeling van de verkiezingsuitgaven een onderdeel vormde van de regeling van de verkiezingen zelf.

Aangezien de regeling van de verkiezingsuitgaven en de regeling van de verkiezingen als twee onderscheiden aangelegenheden waren geconcentreerd in de zin van de bijzondere wet, concludeerde de Raad van State uit wat voorafgaat, dat het Vlaams Gewest niet bevoegd was om de beperking van de verkiezingsuitgaven, met inbegrip van de beperking van de campagnemiddelen, te regelen.

Aan die opmerking van de Raad van State werd gevolg gegeven door de bepalingen die de artikelen 191, 192 en 194 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 wijzigen, te schrappen uit het ontwerp van decreet. Naar aanleiding van dat negatieve advies werd begin 2018 in de Kamer een voorstel ingediend tot herziening van de bijzondere wet, waardoor de regio's de volle bevoegdheid zouden krijgen over de regelgeving inzake de campagnemiddelen bij lokale verkiezingen. Met een bijzondere wet van 30 juli 2018 werd deze wetswijziging goedgekeurd en sinds 6 september 2018 is deze in werking getreden, waardoor het Vlaams Gewest nu de volle bevoegdheid heeft. Om hiervan gebruik te maken voor de verkiezing van 14 oktober 2018 was het evenwel te laat.

Hierna volgt een beknopt overzicht van de belangrijkste inhoudelijke wijzigingen die met het decreet van 30 juni 2017 aan de kiesregelgeving werden aangebracht.

#### 1.5.1. Vermindering van het aantal provincieraadsleden en gedeputeerden

In uitvoering van het Vlaams regeerakkoord 2014-2019 werd het aantal provincieraadsleden gehalveerd en werd het maximum aantal gedeputeerden verminderd tot vier. De provincie Limburg, dat minder dan 1 miljoen inwoners telt, heeft nu dus 31 provincieraadsleden en de andere provincies 36.

#### 1.5.2. De herindeling van de provinciedistricten

De herindeling van de provinciedistricten hangt samen met de halvering van de aantallen provincieraadsleden. Bij de totstandkoming van het Provinciedecreet had het Grondwettelijk Hof immers in zijn arrest nr. 149/2007 van 5 december 2007 opgemerkt dat er minstens vier te verkiezen mandaten per provinciedistrict zouden moeten zijn, om het democratisch principe van de evenredigheid tussen de stemmenverdeling en de zetelverdeling te kunnen handhaven. Als er minder dan vier zetels te verkiezen zijn, dan zou dat principe in het gedrang komen. De Vlaamse Regering heeft daarom beslist om de provincies zo in te delen dat er in elk provinciedistrict minstens zes te verkiezen mandaten zouden zijn. Door de halvering van het aantal provincieraadsleden, halveerden natuurlijk ook de aantallen te verkiezen provincieraadsleden per provinciedistrict, en zakten er 24 provinciedistricten onder het minimum van zes. Een tiental daarvan telden zelfs minder dan vier mandaten.

Het was dus juridisch noodzakelijk dat de provinciedistricten groter moesten gemaakt worden. De bijlage bij het kiesdecreet met de indeling van de provinciedistricten, werd bijgevolg gewijzigd. De grenzen van de provinciedistricten werden hertekend zodat er per kieskring minstens zes provincieraadsleden worden verkozen.

#### 1.5.3. De kiezerslijsten

Gelet op de evolutie naar het algemeen beschikbaar komen van gegevens in digitale vorm, wordt de kiezerslijst voortaan alleen nog in digitale vorm ter beschikking gesteld aan de indieners van de kandidatenlijsten en aan de kandidaten, als zij daarom

verzoeken. De aanvraag moet schriftelijk bij de burgemeester gebeuren. Belangrijk hierbij is dat de kiezerslijst die men ter beschikking stelt, het Rijksregisternummer niet meer mag vermelden. Dat was ook al het geval bij de federaal georganiseerde verkiezingen.

#### 1.5.4. Indeling van de kiezers in stemafdelingen

Het college van burgemeester en schepenen deelt de kiezers volledig autonoom in stemafdelingen in. Het college wordt geacht zelf wel te weten hoe de stemafdelingen best ingedeeld worden. Er zijn dus geen minima of maxima per stemafdeling meer.

#### 1.5.5. Afschaffing van het kantonhoofdbureau

Aangezien het kantonhoofdbureau geen taken had uit te voeren, werd de oprichting daarvan afgeschaft. Alleen de voorzitter van het kantonhoofdbureau (dat was normaal gezien de vrederechter of de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg) had een aantal opdrachten, namelijk de samenstelling van de stem- en telbureaus. De taken van de vroegere voorzitter worden nog altijd door diezelfde persoon uitgevoerd, maar hij wordt niet meer 'de voorzitter van het kantonhoofdbureau' genoemd, maar gewoon 'de vrederechter of de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg'. Er is ook nog altijd bepaald dat zij ondersteuning kunnen vragen van gemeentepersoneel, zoals dat vroeger voor het kantonhoofdbureau mogelijk was.

#### 1.5.6. Samenstelling van het gemeentelijk hoofdbureau

De voorzitter van het gemeentelijk hoofdbureau moet nu uiterlijk zes maanden voor de verkiezing benoemd zijn. Dat geeft het Agentschap Binnenlands Bestuur meer tijd om die mensen de opleiding en informatie te geven die ze nodig hebben voor de uitvoering van hun taken.

Voor elk gemeentelijk hoofdbureau moet ook een plaatsvervangende voorzitter benoemd worden, ook zes maanden voor de verkiezingen. Als die de voorzitter niet effectief vervangt, dan functioneert die plaatsvervanger als bijzitter, en als hij de voorzitter wel vervangt, dan wordt hij zelf als bijzitter vervangen door een plaatsvervangende bijzitter.

Het bovenstaande geldt ook voor het stadsdistrictshoofdbureau.

#### 1.5.7. De gemeentelijke coördinator

Ook nieuw is de gemeentelijke coördinator, die de vergaderingen van het gemeentelijk hoofdbureau mag bijwonen met een adviserende stem. Die gemeentelijke coördinator is een personeelslid van de gemeente die door het college is aangeduid en instaat voor de coördinatie van de taken die het college van burgemeester en schepenen voor de verkiezingen moet uitvoeren. Hij is de contactpersoon tussen de gemeente, de bureaus, de vrederechter en het Agentschap Binnenlands Bestuur. Hij is niet de coördinator die

wordt aangeduid in de gemeenten waar digitaal gestemd wordt. Die coördinator bestond al in 2012, bij de invoering van de stemprocedure met de nieuwe stemcomputers, en die had een aantal specifieke taken in het kader van de digitale stemming.

#### 1.5.8. Samenstelling van de stem- en telbureaus

De samenstelling van de stem- en telbureaus gebeurt nog altijd door de vrederechter (of door de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg als de hoofdplaats van het gerechtelijk kanton ook hoofdplaats is van het gerechtelijk arrondissement), m.a.w. door de persoon die volgens de oude regelgeving voorzitter van het kantonhoofdbureau zou geweest zijn. Die samenstelling gebeurt zoals voorheen, op basis van de lijsten die het college van burgemeester en schepenen hem bezorgt, en het college moet die bezorgen uiterlijk op 31 augustus.

De vrederechter moet ook minstens één plaatsvervangende voorzitter voor de stembureaus en één voor de telbureaus aanwijzen. De bedoeling hiervan is dat hij een reservelijst aanlegt van plaatsvervangende voorzitters die kunnen aangesproken worden in het geval een voorzitter ergens onverwacht wegvalt.

#### 1.5.9. De kandidatenlijsten

De lijstnaam mag nu bestaan uit maximaal 20 tekens in plaats van 18. De tekens die men mag gebruiken, zijn dezelfde als in 2012 en staan opgesomd in het MB van 16 juli 2012. Samengevat komt het erop neer dat alle tekens die op een toetsenbord staan, toegelaten zijn, behalve de dubbele aanhalingstekens en het hekje (of hashtag).

#### 1.5.10. Weglating van het woord 'kartel'

Het woord 'kartel' wordt niet meer gebruikt in het kiesdecreet. In de plaats daarvan bepaalt het kiesdecreet nu dat een lijst wiens naam begint met een beschermde lijstnaam, ook het gemeenschappelijk volgnummer van die lijstnaam mag gebruiken, op voorwaarde dat men een getuigschrift van de nationale voorzitter of van zijn gemandateerde kan voorleggen.

#### 1.5.11. Afschaffing van de lijstenverbinding

Voor de provincieraadsverkiezingen is de lijstenverbinding afgeschaft.

#### 1.5.12. Indiening van de kandidatenlijsten

De indiening van de kandidatenlijsten gebeurt op één dag, namelijk op de 29<sup>ste</sup> dag voor de verkiezing, tussen 9 en 12 uur en tussen 13 en 16 uur. Op zondag worden dus geen kandidatenlijsten meer in ontvangst genomen. De indiening gebeurt door de lijsttrekker of door een kandidaat die hij daartoe mandateert.

De kandidatenlijst vermeldt nu ook de nationaliteit van de kandidaten en het kiesdecreet bepaalt wanneer een akte van bekendheid moet bijgevoegd worden, namelijk als de kandidaat op het stembiljet wil vermeld worden met een roepnaam, die geen van

zijn voornamen is of geen afgeleide is van een van zijn voornamen. De akte van bekendheid kan afgeleverd worden door een vrederechter, een notaris of de burgemeester van de woonplaats van de kandidaat. Wanneer het hoofdbureau de lijsten definitief heeft afgesloten, worden ze ter inzage gelegd op het gemeentesecretariaat.

#### 1.5.13. Het digitaal stembureau

Bij de digitale stemming is het gebruik van de handscanner afgeschaft, evenals de procedure met de teststemmen.

De stembus werd uitgerust met een klep, die de stembus afsluit. Wanneer men een stembiljet inscant, dan gaat de klep open gedurende een aantal seconden en de kiezer steekt zijn stembiljet dan in de stembus. Vroeger moest hij zijn stembiljet aan de bijzitter geven die naast de stembus stond, en die stak het in de stembus. Als de kiezer binnen die tijdspanne zijn stembiljet toch niet in de stembus heeft gedeponneerd, dan kan hij het opnieuw scannen, en gaat de klep terug open. Dat leidt niet tot een dubbeltelling, want de QR-code op elk stembiljet is uniek en het stelsysteem zal merken dat die stem al geregistreerd is.

Het digitaal stembureau heeft geen printer meer. Het gebruik van die printer was zeer onhandig en milieuonvriendelijk. De voorzitter maakt het proces-verbaal gewoon op papier volgens het model dat de minister vaststelt in het ministerieel besluit voor de inrichting van de stemlokalen.

#### 1.5.14. De audiomodule

Voor blinden en slechtzienden werd het gebruik van een audiomodule mogelijk gemaakt. In 2018 ging het om een pilootproject: alleen in de steden Aalst en Mechelen werd de audiomodule gebruikt.

### 1.6. De buitengewone verkiezingen

In de 15 gemeenten die op 1 januari 2019 samengevoegd werden tot 7 nieuwe gemeenten, vonden buitengewone verkiezingen plaats. De kiezers brachten daar een stem uit voor de eerste gemeenteraad van die nieuwe gemeenten.

Die verkiezingen verliepen grotendeels volgens dezelfde regels als de gewone verkiezingen, met uitzondering van enkele punten, zoals bepaald in artikel 352, tweede lid, van het decreet voor het lokaal bestuur van 22 december 2017:

- op een kandidatenlijst kunnen uiteraard kandidaten staan uit beide gemeenten; het zijn lijsten die opgesteld worden uit en voor het kiezerspubliek van beide gemeenten samen;
- er wordt één gezamenlijk gemeentelijk hoofdbureau opgericht, want de kandidatenlijsten moeten op eenzelfde plaats ingediend worden, eenzelfde bureau moet de kandidatenlijsten onderzoeken en afsluiten, en de resultaten van de verkiezingen in beide gemeenten moeten als één gehele verkiezingsuitslag opgesteld worden door dat gemeentelijk hoofdbureau;

- kiezerslijsten kunnen gevraagd worden door kandidaten uit beide gemeenten;
- de maximumbedragen voor de verkiezingsuitgaven worden berekend op basis van het totaal aantal kiezers van de samengevoegde gemeenten.

### 1.7. Het wijzigingsdecreet van 25 mei 2018

Het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet zoals het op 8 juli 2011 werd afgekondigd, bepaalde in artikel 286 dat kandidaten vanaf 1 januari 2018 alleen nog hun eigen achternaam mochten gebruiken om op het stembiljet te staan, en dus niet meer de naam van de echtgenoot of echtgenote eraan mochten toevoegen. Voor de verkiezingen van 14 oktober 2018 zou dat dus voor de eerste keer het geval geweest zijn.

Op 23 mei 2018 echter wijzigde het Vlaams Parlement het Kiesdecreet nog op dit punt, zodat een kandidaat aan zijn achternaam ook de achternaam van zijn wettige echtgenoot of echtgenote mag toevoegen, of van de partner waarmee de kandidaat wettelijk samenwoont. Het geldt ook als de partner overleden is. De afkondiging van die wijziging gebeurde op 25 mei 2018.

### 1.8. Uitvoeringsbesluiten en formulieren

De volgende uitvoeringsbesluiten, die genomen werden tijdens de voorbereiding van de lokale en provinciale verkiezingen van 14 oktober 2012, konden ongewijzigd van kracht blijven:

- het BVR van 20 april 2012 houdende de regeling voor de verkiezingsaffiches en gemotoriseerde optochten;
- het MB van 21 juni 2012 houdende de vaststelling van de regels volgens welke de kandidaten van een kandidatenlijst op beeldscherm van de stemcomputer worden getoond;
- het MB van 16 juli 2012 houdende de vaststelling van de toegestane tekens voor de lijstnamen;
- het MB van 19 juli 2012 betreffende de manier waarop de gemeentebesturen de berichten over veroordeling, internering en onbekwaamverklaring behandelen, bewaren en doorzenden.

Tijdens de voorbereiding van de lokale en provinciale verkiezingen van 14 oktober 2018 trof de Vlaamse Regering 19 nieuwe uitvoeringsbesluiten (in chronologische volgorde):

- 7 juli 2017: BVR houdende de delegatie van diverse bevoegdheden inzake de organisatie van de verkiezingen aan de minister, bevoegd voor binnenlandse gelegenheden
- 29 september 2017: BVR tot regeling van de kosten voor de organisatie van de verkiezingen
- 4 december 2017: MB houdende de vaststelling van het model van het volmachtformulier

- 7 februari 2018: MB houdende de vaststelling van het formulier waarmee kiezers de terugbetaling van hun reiskosten vragen
- 22 februari 2018: MB houdende de vaststelling van de modellen van voordrachtsakten en verbeteringsakten
- 9 maart 2018: MB tot vaststelling van de modellen van de onderrichtingen voor de kiezer
- 30 maart 2018: MB houdende de vaststelling van het model van de stembiljetten
- 25 mei 2018: BVR houdende de vaststelling van het aantal te verkiezen mandaten
- 29 mei 2018: MB tot vaststelling van de modellen van de oproepingsbrieven
- 31 mei 2018: MB tot wijziging van het MB van 13 juni 2012 houdende de vaststelling van het te gebruiken digitaal stelsysteem + aanwijzing van de gemeenten (voor de aanwijzing van de bijkomende gemeenten die digitaal zouden stemmen)
- 12 juli 2018: MB tot wijziging van artikel 3 van het MB van 13 september 2012 houdende de bepaling van de opslag, de organisatie en de vernietiging van de stukken bij de verkiezingen
- 18 juli 2018: MB houdende de vaststelling van de modellen van voordrachtsakten en verbeteringsakten en de opheffing van het MB van 22 februari 2018 (dat gebeurde om tegemoet te komen aan de laatste wijziging van 25 mei 2018 aan het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet in verband met de vermelding van de achternaam van de partner van de kandidaat op de stembiljetten (zie rubriek 1.7) en aan de nieuwe vereisten die gesteld werden door de inwerkingtreding van de nieuwe Europese privacywetgeving op 25 mei 2018)
- 20 juli 2018: MB houdende de vaststelling van de inrichting van het digitaal stemlokaal en het kiesmaterieel
- 20 juli 2018: MB houdende de vaststelling van de inrichting van het stemlokaal waar met potlood en papier gestemd wordt en het kiesmaterieel
- 26 juli 2018: MB houdende vaststelling van het kiesmaterieel voor de telbureaus
- 23 augustus 2018: MB houdende de vaststelling van de modellen van de formulieren voor de aanvraag van de presentiegelden en vergoedingen
- 28 augustus 2018: MB houdende het verbod van het gebruik van sommige lijstnamen
- 28 september 2018: MB houdende de aanwijzing van de gemeenten die een audiomodule kunnen gebruiken
- 9 oktober 2018: MB houdende de vaststelling dat de digitale systemen en processen voor de verkiezingen de integriteit van de gegevens en het geheim van de stemming waarborgen

Met betrekking tot het BVR van 20 april 2012 houdende de regeling voor de verkiezingsaffiches en gemotoriseerde optochten bevatte het "evaluatierapport gemeente- en

provincieraadsverkiezingen 14 oktober 2012” de aanbeveling om in dit besluit een bepaling op te nemen die de gemeente verplicht om voor elke lijst die op haar grondgebied deelneemt aan de verkiezing, een bepaalde oppervlakte aan aanplakborden te voorzien die toelaat dat de lijst propaganda kan voeren, gelet op het arrest van de Raad van State nr. 220.496 van 3 september 2012. Met dat arrest schorste de Raad van State de beslissing van een gemeentebestuur om ter gelegenheid van de gemeenteraadsverkiezingen van 14 oktober 2012 geen aanplakborden ter beschikking te stellen.

Het Agentschap Binnenlands Bestuur had uit dat arrest afgeleid dat de Raad van State van oordeel was dat de gemeente verplicht is ruimte aan te bieden om alle partijen de mogelijkheid te bieden om propaganda te voeren. Aangezien die verplichting niet was opgenomen in de regelgeving, heeft de minister bij de Vlaamse Regering een ontwerpbesluit tot wijziging van het BVR van 20 april 2012 ingediend, waarmee die verplichting zou worden ingevoerd.

De Vlaamse Regering heeft dat ontwerpbesluit principieel goedgekeurd, waarna, zoals de procedure voorziet, het advies van de Raad van State werd gevraagd. De Raad van State bracht echter in zijn advies nr. 61.301/3 van 2 mei 2017 duidelijkheid over zijn arrest van 2012. De Raad van State heeft in dat arrest weliswaar de beslissing van het gemeentebestuur om ter gelegenheid van de gemeenteraadsverkiezingen van 14 oktober 2012 geen aanplakborden ter beschikking te stellen, geschorst. Het enige middel in die zaak was evenwel afgeleid uit de schending van een artikel van de code van gemeentelijke politiereglementen van diezelfde gemeente, waarin werd bepaald dat “[t]ijdens de verkiezingsperiodes [...] speciale aanplakborden ter beschikking [worden] gesteld van politieke partijen”. De verplichting om te voorzien in aanplakborden om verkiezingspropaganda te voeren, vloeide volgens de Raad derhalve uit die bepaling voort. Uit het voornoemde arrest kan dus niet op algemene wijze worden afgeleid dat de gemeenten verplicht zouden zijn om te voorzien in aanplakborden om verkiezingspropaganda te voeren.

Aangezien de aanbeveling in het evaluatierapport van 2012 gebaseerd was op een foutieve conclusie, werd de procedure om het BVR van 20 april 2012 te wijzigen, niet verdergezet.

De minister stelde bijna 300 modellen en formulieren ter beschikking om te gebruiken tijdens het verkiezingstraject. 44 hiervan waren nieuwe modellen of formulieren die speciaal aangepast waren voor de buitengewone verkiezingen in de gemeenten die op 1 januari 2019 zouden samengevoegd worden.

### 1.9. Omzendbrieven en brieven van de minister in het kader van de verkiezingsorganisatie

De minister vaardigde ook 14 brieven uit in verband met de verkiezingsorganisatie:

- omzendbrief BB 2017/4 van 27 september 2017 – beslissingen tijdens het jaar van de gemeenteraads-, stadsdistrictsraads- en provincieraadsverkiezingen en gebruik van informatiemiddelen;



- brief van 9 maart 2018 aan de provinciegouverneurs, de voorzitters van de rechtbanken van eerste aanleg, de vrederechters, de colleges van burgemeester en schepenen, de deputaties van de provincieraden en de stadsdistrictscolleges – stand van zaken bij de voorbereiding van de verkiezingen;
- brief van 22 maart 2018 aan de vrederechters – toelichting over de benoeming van de voorzitters en plaatsvervangende voorzitters van de gemeentelijke hoofdbureaus;
- brief van 1 juni 2018 aan de colleges van burgemeester en schepenen - onderrichtingen;
- brief van 1 juni 2018 aan de colleges van burgemeester en schepenen van samenvoegende gemeenten - onderrichtingen;
- brief van 1 juni 2018 aan de deputaties - onderrichtingen;
- brief van 17 juli 2018 aan de voorzitters van de rechtbank van eerste aanleg en aan de vrederechters - toelichting over de aanwijzing van de voorzitters en bijzitters van de stem- en telbureaus;
- brief van 17 juli 2018 aan de voorzitters van de gemeentelijke hoofdbureaus en van de stadsdistrictshoofdbureaus - onderrichtingen;
- brief van 17 juli 2018 aan de voorzitters van de gezamenlijke gemeentelijke hoofdbureaus in de gemeenten die op 1 januari 2019 samengevoegd worden - onderrichtingen;
- brief van 17 juli 2018 aan de voorzitters van de provinciedistrictshoofdbureaus en van de provinciale hoofdbureaus - onderrichtingen;
- brief van 17 juli 2018 aan de voorzitters van de stembureaus in de gemeenten met digitale stemming - onderrichtingen;
- brief van 17 juli 2018 aan de voorzitters van de stembureaus in de gemeenten waar met potlood en papier gestemd wordt - onderrichtingen;
- brief van 17 juli 2018 aan de voorzitters van de telbureaus - onderrichtingen;
- brief van 6 september 2018 aan de voorzitters van alle hoofdbureaus – mededeling van beschermde lijstnamen en gemeenschappelijke volgnummers toegekend aan de politieke formaties die in het Vlaams Parlement door ten minste drie leden vertegenwoordigd zijn + mededeling van de verboden lijstnamen.

## 2. Suggesties ter verbetering van de kieswetgeving

In de loop van het verkiezingsproces heeft het agentschap meer dan 5200 vragen beantwoord die betrekking hadden op de verkiezingsregels. Het ging vaak om louter informatieve vragen, maar daarnaast werden ook onduidelijkheden of tekortkomingen vastgesteld. In een aantal gevallen bleken er ook interpretatieproblemen te zijn. Het agentschap heeft de vragen en opmerkingen nauwgezet bijgehouden om te kunnen gebruiken bij het formuleren van voorstellen tot verbetering.

Daarnaast werden de voorzitters van de politieke partijen die in het Vlaams Parlement vertegenwoordigd zijn, schriftelijk uitgenodigd om hun opmerkingen en suggesties te bezorgen. Ook dat is een bron voor verbetervoorstellen aan de regelgeving. Tot slot bevroeg het agentschap een aantal gemeenten en magistraten over hun ervaringen tijdens het verkiezingsproces. Ook die input werd bij de evaluatie van de regelgeving meegenomen.

Hierna volgt een overzicht van verbeter suggesties, waarbij de structuur van de twee Kiesdecreten gevolgd wordt.

## 2.1. Het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet

### 2.1.1. Inleidende bepalingen

Dit deel heeft geen aanleiding gegeven tot opmerkingen.

### 2.1.2. Voor de verkiezingsdag

#### **Titel 1. Vaststelling van de datum van de verkiezingen**

Het enige artikel in deze titel heeft geen aanleiding gegeven tot opmerkingen.

#### **Titel 2. Vaststelling van het aantal te verkiezen vertegenwoordigers**

*Art. 7. §1. Overeenkomstig artikel 5, §3, eerste lid, en artikel 273, §2, van het Gemeentedecreet en artikel 5, §2, eerste lid, van het Provinciedecreet stelt de Vlaamse Regering uiterlijk op 1 juni van het jaar waarin de verkiezingen zullen plaatsvinden een lijst op van:*

*1° het aantal te verkiezen gemeenteraadsleden per gemeente, als vermeld in artikel 5, §1, van het Gemeentedecreet;*

*2° het aantal te verkiezen stadsdistrictsraadsleden per stadsdistrict, als vermeld in artikel 273, §2, van het Gemeentedecreet;*

*3° het aantal te verkiezen provincieraadsleden per provincie en per provinciedistrict, als vermeld in artikel 5, §1, en artikel 6, §1, tweede en derde lid, van het Provinciedecreet.*

*De lijst van de provinciedistricten en de aanwijzing van de provinciedistricthoofdplaats wordt vastgesteld in de tabel die als bijlage bij dit decreet is gevoegd.*

*§2. De lijst van het aantal te verkiezen raadsleden wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.*

#### **Probleemstelling**

De toepassing van dit artikel heeft in de praktijk geen aanleiding gegeven tot problemen. Het artikel zelf verwijst echter nog naar het Gemeentedecreet, dat inmiddels is opgeheven en vervangen werd door het decreet voor het lokaal bestuur van 22 december 2017.

## Aanbeveling

Het agentschap adviseert dat de verwijzing naar het Gemeentedecreet zou vervangen worden door een verwijzing naar het decreet voor het lokaal bestuur.

## Tekstvoorstel

**Art. 7.** §1. Overeenkomstig artikel 4, §3, eerste lid, en artikel 118, tweede lid, van het decreet voor het lokaal bestuur van 22 december 2017 en artikel 5, §2, eerste lid, van het Provinciedecreet stelt de Vlaamse Regering uiterlijk op 1 juni van het jaar waarin de verkiezingen zullen plaatsvinden een lijst op van:

1° het aantal te verkiezen gemeenteraadsleden per gemeente, als vermeld in artikel 4, §1, van het decreet voor het lokaal bestuur van 22 december 2017;

2° het aantal te verkiezen stadsdistrictsraadsleden per stadsdistrict, als vermeld in artikel 118, eerste lid, van het decreet voor het lokaal bestuur van 22 december 2017;

3° het aantal te verkiezen provincieraadsleden per provincie en per provinciedistrict, als vermeld in artikel 5, §1, en artikel 6, §1, tweede en derde lid, van het Provinciedecreet.

(...)

### Titel 3. Kiesvoorwaarden en kiezerslijst

De Hoofdstukken 1 tot en met 3, die handelen over de kiesvoorwaarden, hebben geen aanleiding gegeven tot opmerkingen.

#### Hoofdstuk 4. Schorsing en uitsluiting

**Art. 15.** §1. *Personen die levenslang ontzet zijn van de uitoefening van het kiesrecht door veroordeling zijn definitief uitgesloten van het kiesrecht en mogen niet worden toegelaten tot de stemming, overeenkomstig artikel 6 van het Algemeen Kieswetboek.*

§2. *Overeenkomstig artikel 7 van het Algemeen Kieswetboek worden de volgende personen in de uitoefening van het kiesrecht geschorst en mogen niet tot de stemming worden toegelaten zolang die onbekwaamheid duurt:*

1° *de gerechtelijk onbekwaamverklaarden, de personen met het statuut van verlengde minderjarigheid met toepassing van artikel 487bis van het Burgerlijk Wetboek, en de personen die geïnterneerd zijn met toepassing van de bepalingen hoofdstukken I tot en met VI van de wet van 9 april 1930 tot bescherming van de maatschappij tegen abnormalen en gewoontemisdadigers, vervangen door artikel 1 van de wet van 1 juli 1964. De kiesonbekwaamheid houdt op tezelfdertijd als de gerechtelijke onbekwaamheid, de verlengde minderjarigheid of de definitieve invrijheidsstelling van de geïnterneerde;*

2° *de personen die voor een bepaalde duur ontzet zijn van de uitoefening van het kiesrecht door veroordeling;*

3° *de personen die ter beschikking van de regering zijn gesteld met toepassing van artikel 380bis, 3°, van het Strafwetboek of met toepassing van artikel 22 en 23 van de wet van 9 april 1930 tot bescherming van de maatschappij tegen de abnormalen en de gewoontemisdadigers, vervangen door artikel 1 van de wet van 1 juli 1964.*

*De kiesonbekwaamheid van de personen, vermeld in het eerste lid, 3°, houdt op zodra de terbeschikkingstelling van de regering een einde neemt.  
(...)*

## Probleemstelling

Zoals blijkt uit de tekst van deze bepalingen, gaat het hier om een overname van wetgeving waarvoor de federale overheid bevoegd is. Sinds 1 september 2014 is de regelgeving over de onbekwaamverklaring echter gewijzigd (artikel 492/1 van het Burgerlijk Wetboek) en sinds 23 mei 2016 is de wet van 5 mei 2014 houdende de internering in werking getreden. De tekst in paragraaf 2 is bijgevolg niet meer actueel en leidde daardoor tot vragen bij de gemeentebesturen over de kiesbekwaamheid. In de onderrichtingen die aan de gemeentebesturen werden bezorgd, werd uiteraard wel de juiste, actuele wetgeving meegedeeld.

## Aanbeveling

Het agentschap adviseert dat de verwijzingen naar de bepalingen in de federale wetgeving zouden geactualiseerd worden.

## Tekstvoorstel

**Art. 15.** §1. Personen die levenslang ontzet zijn van de uitoefening van het kiesrecht door veroordeling zijn definitief uitgesloten van het kiesrecht en mogen niet worden toegelaten tot de stemming, overeenkomstig artikel 6 van het Algemeen Kieswetboek.

§2. Overeenkomstig artikel 7 van het Algemeen Kieswetboek worden de volgende personen in de uitoefening van het kiesrecht geschorst en mogen niet tot de stemming worden toegelaten zolang die onbekwaamheid duurt:

1° ~~de beschermde personen die krachtens artikel 492/1 van het Burgerlijk Wetboek uitdrukkelijk onbekwaam werden verklaard om hun politieke rechten uit te oefenen en zij die geïnterneerd zijn met toepassing van de wet van 5 mei 2014 houdende de internering. De kiesonbekwaamheid houdt op tegelijk met de beëindiging van de onbekwaamheid krachtens artikel 492/4 van het Burgerlijk Wetboek of met de definitieve invrijheidsstelling van de geïnterneerde;~~

2° de personen die voor een bepaalde duur ontzet zijn van de uitoefening van het kiesrecht door veroordeling.

3° ~~de personen die ter beschikking van de regering zijn gesteld met toepassing van artikel 380bis, 3°, van het Strafwetboek of met toepassing van artikel 22 en 23 van de wet van 9 april 1930 tot bescherming van de maatschappij tegen de abnormalen en de gewoontemisdadigers, vervangen door artikel 1 van de wet van 1 juli 1964.~~

*De kiesonbekwaamheid van de personen, vermeld in het eerste lid, 3°, houdt op zodra de terbeschikkingstelling van de regering een einde neemt.  
(...)*

## Hoofdstuk 5. Vaststelling van de kiezerslijsten

Dit hoofdstuk heeft geen aanleiding gegeven tot opmerkingen.

## Hoofdstuk 6. Bekendmaking van de kiezerslijsten

**Art. 19.** *Op 1 augustus van het jaar waarin de gewone vernieuwing van de gemeenteraden plaats heeft, maakt het college van burgemeester en schepenen door middel van een aanplakbrief algemeen bekend dat iedereen zich tot de twaalfde dag voor de dag van de verkiezing tijdens de diensturen tot het gemeentesecretariaat kan wenden om na te gaan of hijzelf of iemand anders op de lijst staat, en of de vermelding op de lijst correct is. Dat bericht maakt melding van de procedure van bezwaar en beroep, vermeld in titel 6 en 7 van deel 2. De aanplakbrief wordt opgehangen op een aanplakbord aan het gemeentehuis.*

**Art. 20.** §1. *Zodra de kiezerslijst opgemaakt is, stelt het college van burgemeester en schepenen de kiezerslijst gratis op digitale wijze ter beschikking aan de personen die de burgemeester daar schriftelijk om verzoeken en die zich er schriftelijk toe verbinden een kandidatenlijst voor te dragen voor de verkiezingen in de gemeente of voor de verkiezingen in het provinciedistrict waarin de gemeente ligt. Als de kiezerslijst op een digitale gegevensdrager gegeven wordt, geeft het college van burgemeester en schepenen daarvan één gratis exemplaar aan de voormelde personen.*

§2. *Iedere persoon die als kandidaat voorkomt op een voordracht die wordt ingediend met het oog op de verkiezing, kan na schriftelijk verzoek aan de burgemeester en tegen betaling van de kostprijs op digitale wijze de kiezerslijst ter beschikking krijgen.*

*Het college van burgemeester en schepenen onderzoekt op het ogenblik van de afgifte van het verzoek om een digitaal exemplaar van de kiezerslijst, of de belanghebbende als kandidaat bij de verkiezing is voorgedragen.*

*Als de aanvrager later van de kandidatenlijst wordt geschrapt, mag hij van de kiezerslijst geen gebruik meer maken, ook niet voor verkiezingsdoeleinden.*

§3. *Het college van burgemeester en schepenen mag geen kiezerslijsten ter beschikking stellen aan andere personen dan de personen die conform paragraaf 1 of paragraaf 2, eerste lid, om de lijst verzocht hebben. De personen die een kiezerslijst ter beschikking hebben, mogen die lijst alleen voor verkiezingsdoeleinden gebruiken en alleen in de periode die valt tussen de datum van de terbeschikkingstelling van de lijst en de datum van de verkiezing.*

*Wie geen kandidatenlijst voordraagt en zich ook niet kandidaat stelt, kan geen gebruik maken van de kiezerslijst, ook niet voor verkiezingsdoeleinden.*

§4. *Paragraaf 1 tot en met 3 zijn van overeenkomstige toepassing op de verkiezingen van de stadsdistrictsraden, met dien verstande dat:*

- a) "college van burgemeester en schepenen" gelezen wordt als "stadsdistrictscollege";*
- b) "burgemeester" gelezen wordt als "voorzitter van het stadsdistrictscollege";*
- c) « gemeente » gelezen wordt als "stadsdistrict".*

**Art. 21.** *Uiterlijk op 31 augustus van het jaar waarin de verkiezingen plaatsvinden, zendt het college van burgemeester en schepenen één digitaal exemplaar van de lijst van gemeenteraadskiezeraars, de lijst van provincieraadskiezeraars en de lijst van stadsdistrictsraadskiezeraars aan de provinciegouverneur of zijn gemachtigde. Die lijsten zijn ingedeeld in stemafdelingen overeenkomstig artikel 23.*

## Probleemstelling

- Artikel 19 is het enige artikel in het Kiesdecreet waarin nog bepaald wordt dat het gemeentebestuur een bekendmaking moet doen door middel van een aanplakbrief. Voor alle andere bekendmakingen kan het gemeentebestuur kiezen uit aanplakking, publicatie in het gemeentelijk informatieblad of op de website van de gemeente.
- Verschillende kandidaten vonden het niet terecht dat er een verschil is in het ter beschikking stellen van de kiezerslijsten aan de lijstindieners enerzijds en aan de kandidaten anderzijds. Iemand die bevestigt een lijst te zullen indienen, kan een exemplaar van de kiezerslijst bekomen vanaf het moment dat die is vastgesteld. De kandidaten moeten wachten tot de kandidatenlijsten definitief zijn ingediend. De lijstindieners mag zijn exemplaar van de kiezerslijst niet delen met de personen die zich kandidaat zullen stellen. Dat geeft de lijstindieners een voordeel ten opzichte van de kandidaten: hij kan al eerder beschikken over de kiezerslijst en dus eerder al gericht campagne voeren.
- De inwerkingtreding van de Europese Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG, of in het Engels GDPR genoemd) op 25 mei 2018 wierp bij gemeentebesturen en burgers vragen op over de mate waarin de mogelijkheid die politieke partijen en kandidaten hebben om de kiezerslijst op te vragen, nog strookt met de privacywetgeving.

## Aanbevelingen

De AVG verhindert niet dat de kiezerslijsten ter beschikking gesteld worden. Elke politieke partij en elke persoon die kandidaat is op een lijst, kan de kiezerslijst opvragen. Maar de manier waarop lijsten en kandidaten er gebruik van mogen maken, is wel gewijzigd.

Kiezers mogen bijvoorbeeld nog altijd persoonlijk aangeschreven worden, maar in de brief die ze ontvangen, moet vermeld staan waar de afzender zijn gegevens heeft vandaan gehaald, en hoe de geadresseerde kan meedelen dat hij geen verdere post meer wil ontvangen van die afzender. Als de kiezer die boodschap meedeelt, mag hij door die persoon of partij niet meer aangeschreven worden.

De Gegevensbeschermingsautoriteit heeft hierover een uitgebreide nota gepubliceerd<sup>5</sup>. Een aanpassing van de regelgeving over de bekendmaking van de kiezerslijsten is bijgevolg niet nodig.

Het agentschap stelt voor dat voor de bekendmaking dat de kiezerslijst kan ingekeken worden, wordt voorzien in de keuze uit aanplakking, publicatie in het gemeentelijk informatieblad of op de website van de gemeente.

Het agentschap heeft begrip voor de kritiek over het verschil tussen de lijstindieners en de kandidaten. Het is ook logisch om de kiezerslijsten zo snel mogelijk ter beschikking te stellen van alle kandidaten op de lijsten. Als men ook de personen die verklaren zich kandidaat te willen stellen, al een exemplaar van de kiezerslijst geeft, dan zou de kiezerslijst onder te veel personen worden verspreid. Gelet op de privacygevoelige aard van de kiezerslijst, lijkt het niet aangewezen om de regeling te veranderen.

Het agentschap meent dat het de verantwoordelijkheid van de lijstindieners is om hierin een deontologische houding aan te nemen door bijvoorbeeld, zolang de kandi-

<sup>5</sup> <https://vlaanderenkiest.be/faq/de-nieuwe-europese-privacywetgeving-avg-wat-de-impact-op-de-verkiezingen>

daten zelf geen kiezerslijst kunnen krijgen, deze alleen te gebruiken om gericht campagne te voeren voor de lijst, of voor een of meer kandidaten als de meerderheid van de kandidaten van die lijst daarmee akkoord gaat.

#### Tekstvoorstel

**Art. 19.** Op 1 augustus van het jaar waarin de gewone vernieuwing van de gemeenteraden plaats heeft, maakt het college van burgemeester en schepenen algemeen bekend dat iedereen zich tot de twaalfde dag voor de dag van de verkiezing tijdens de diensturen tot het gemeentesecretariaat kan wenden om na te gaan of hijzelf of iemand anders op de lijst staat, en of de vermelding op de lijst correct is. Dat bericht maakt melding van de procedure van bezwaar en beroep, vermeld in titel 6 en 7 van deel 2, en wordt openbaar bekendgemaakt in het gemeentelijk informatieblad, op de website van de gemeente of met een aanplakking op een aanplakbord aan het gemeentehuis.

#### Titel 4. Verdeling van de kiezers over de stemafdelingen

Deze titel heeft geen aanleiding gegeven tot opmerkingen.

#### Titel 5. Verzending van de kiezerslijsten aan de bureaus

**Art. 26.** *Op de dag van de verkiezingen of een dag ervoor bezorgt het college van burgemeester en schepenen aan elke voorzitter van een stembureau de lijst van de kiezers van zijn stemafdeling. Die lijst bevat de wijzigingen die zijn aangebracht conform artikel 17, artikel 31, vierde lid, en artikel 33, § 7.*

#### Probleemstelling

Sinds kort is de procedure om de voornaam te wijzigen sterk versoepeld en daarvan werd gretig gebruik gemaakt, maar als gevolg daarvan hadden sommige kiezers op de dag van de verkiezingen al een identiteitskaart waarop hun nieuwe voornaam vermeld stond, terwijl ze op de kiezerslijst nog vermeld stonden met de voornaam die ze hadden op de dag dat de kiezerslijst werd vastgesteld. Met de nodige uitleg kan de kiezer dat aan het stembureau nog ophelderen en bovendien zal het rijksregisternummer op zijn identiteitskaart nog steeds overeenstemmen met het nummer op de aanstiplijst, zodat het stembureau die kiezer toch nog gemakkelijk kan identificeren.

Het probleem stelt zich scherper voor transgenders die hun geslachtsverandering in het rijksregister laten opnemen tussen de dag waarop de kiezerslijst wordt vastgesteld en de dag van de verkiezingen. Bij een geslachtsverandering wordt in het Rijksregister het bestaande dossier van de betrokken persoon geannuleerd en wordt een nieuw dossier aangemaakt met een nieuw identificatienummer. Die kiezer kan zich dus aanmelden met een identiteitskaart met een totaal ander rijksregisternummer, dat het stembureau niet in verband kan brengen met de gegevens van die persoon op de aanstiplijst. Voor de kiezer persoonlijk is het ook zeer onaangenaam om de situatie aan het stembureau uit te leggen in het bijzijn van andere kiezers.



## Aanbeveling

Het agentschap is van mening dat aan deze problematiek de nodige aandacht moet geschonken worden. In de onderrichtingen voor de gemeentebesturen kan speciale aandacht gevraagd worden voor het actualiseren van de kiezerslijst, zodat de kiezerslijst die het college uiteindelijk aan de voorzitters van de stembureaus ter beschikking stelt, ook bijgewerkt is met de nieuwe gegevens van de kiezers waarvan sinds het vaststellen van de kiezerslijst de voornaam of het geslacht gewijzigd is.

**Titel 6. Bezwaar tegen de kiezerslijsten bij het college van burgemeester en schepenen**  
Deze titel heeft geen aanleiding gegeven tot opmerkingen.

**Titel 7. Beroep tegen de kiezerslijsten bij het hof van beroep**  
Deze titel heeft geen aanleiding gegeven tot opmerkingen.

**Titel 8. De samenstelling van de hoofdbureaus**  
De Hoofdstukken 1 tot en met 3, die handelen over het gemeentelijk hoofdbureau, het stadsdistrictshoofdbureau en de magistraat, vermeld in artikel 24 (de vrederechter of de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg), hebben geen aanleiding gegeven tot opmerkingen.

Hoofdstuk 4. Het provinciedistrictshoofdbureau

*Art. 40. §1. In de hoofdplaats van elk provinciedistrict wordt een provinciedistrictshoofdbureau samengesteld.*

*Het provinciedistrictshoofdbureau bestaat uit een voorzitter, vier bijzitters, vier plaatsvervangende bijzitters en een secretaris. Kandidaten mogen er geen deel van uitmaken.*

*§2. Als de hoofdplaats van het provinciedistrict tevens hoofdplaats is van een gerechtelijk arrondissement, wordt het provinciedistrictshoofdbureau voorgezeten door de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg of, bij zijn ontstentenis, door de magistraat die hij aanwijst.*

*In alle andere gevallen wordt het provinciedistrictshoofdbureau voorgezeten door de vrederechter of, bij zijn ontstentenis, door een plaatsvervanger die hij aanwijst.*

*De voorzitter houdt toezicht over het geheel van de verrichtingen in het provinciedistrict en schrijft zo nodig de spoedmaatregelen voor die de omstandigheden mochten vereisen.*

*§3. De voorzitter van het provinciedistrictshoofdbureau kiest uit de gemeenteraadskiezers van een gemeente van het Vlaamse Gewest de bijzitters en plaatsvervangende bijzitters die deel uitmaken van zijn bureau.*

*§4. De voorzitter van het provinciedistrictshoofdbureau kiest een secretaris uit de gemeenteraadskiezers van een gemeente van het Vlaamse Gewest. De secretaris is niet stemgerechtigd bij de besluitneming van het bureau.*

*§5. Het provinciedistrictshoofdbureau moet ten minste 34 dagen voor de verkiezing samengesteld zijn.*

*§6. Artikel 37, §6, is van overeenkomstige toepassing op het provinciedistrictshoofdbureau.*

*§7. De leden van het provinciedistrictshoofdbureau hebben recht op een vergoeding waarvan het bedrag en de voorwaarden door de Vlaamse Regering bepaald worden.*



## Probleemstelling

In paragraaf 3 en 4 van artikel 40 wordt bepaald dat de voorzitter van het provinciedistrictshoofdbureau de andere leden van zijn bureau kiest uit de gemeenteraadskiezers. Een vraag die hierbij werd gesteld, luidde of die andere leden de Belgische nationaliteit moesten hebben.

### Aanbeveling

Aangezien de bijzitters en de secretaris van het provinciedistrictshoofdbureau volgens de paragrafen 3 en 4 van artikel 40 worden gekozen uit de gemeenteraadskiezers, komen ook kiezers die de Belgische nationaliteit niet hebben, daarvoor in aanmerking. Niet-Belgische inwoners kunnen zich echter alleen registreren als kiezer voor de gemeenteraads- en de stadsdistrictsraadsverkiezingen. Als een niet-Belgische kiezer de functie van bijzitter krijgt in een provinciedistrictshoofdbureau, dan zou hij mee oordelen over de verkiesbaarheid van de kandidaten voor de provincieraadsverkiezing en mee beslissen over de afsluiting van de kandidatenlijsten, terwijl hij zelf geen stemrecht heeft voor die verkiezing. Het zou dus logisch zijn dat de leden van het provinciedistrictshoofdbureau de Belgische nationaliteit moeten hebben, want alleen die kiezers hebben ook stemrecht voor de provincieraadsverkiezing. Het agentschap stelt bijgevolg voor om in dit artikel toe te voegen dat de leden van het provinciedistrictshoofdbureau de Belgische nationaliteit moeten hebben.

### Tekstvoorstel

**Art. 40.** §3. De voorzitter van het provinciedistrictshoofdbureau kiest uit de Belgische gemeenteraadskiezers van een gemeente van het Vlaams Gewest de bijzitters en plaatsvervangende bijzitters die deel uitmaken van zijn bureau.

§4. De voorzitter van het provinciedistrictshoofdbureau kiest een secretaris uit de Belgische gemeenteraadskiezers van een gemeente van het Vlaams Gewest. De secretaris is niet stemgerechtigd bij de besluitneming van het bureau.

Hoofdstuk 5. Het provinciaal hoofdbureau

Dit hoofdstuk heeft geen aanleiding gegeven tot opmerkingen.

### Titel 9. Samenstelling van de stembureaus en telbureaus

Hoofdstuk 1. Bepaling van het aantal stembureaus en telbureaus

**Art. 43.** *De voorzitter van het gemeentelijk hoofdbureau gaat uiterlijk vijf dagen vóór de stemming, nadat de formaliteiten voor de aanwijzing van de getuigen van de stembureaus en van de telbureaus zijn vervuld, bij loting over tot de aanwijzing van de stembureaus waarvan de stembijjetten door elk telbureau onderzocht worden. De getuigen die aangewezen zijn om de vergadering van het gemeentelijk hoofdbureau bij te wonen, worden door de voorzitter uitgenodigd om daarbij aanwezig te zijn.*

*De telbureaus zijn gevestigd in de lokalen die het college van burgemeester en schepenen heeft aangewezen. Het college van burgemeester en schepenen deelt aan de voorzitter van het gemeentelijk hoofdbureau de adressen van de telbureaus mee. De voorzitter geeft met een aangetekende brief aan de voorzitters en de bijzitters van de telbureaus onmiddellijk kennis van de plaats van de vergadering van het telbureau waar zij hun taak moeten vervullen en wijst het lokaal aan waar hij zitting zal houden om de resultatentabel te ontvangen, overeenkomstig artikel 158, §1.*

*Hij geeft onmiddellijk met een aangetekende brief aan de voorzitters van de stembureaus kennis van de plaats waar het telbureau dat de stembiljetten van hun bureau moet ontvangen, vergadert.*

## Probleemstelling

In de decreetwijziging van 30 juni 2017 werd in de eerste zin van dit artikel het woord 'uiterlijk' toegevoegd, om mogelijk te maken dat de loting voor de aanwijzing van de stembureaus aan de telbureaus ook vroeger kan plaatsvinden dan de vijfde dag voor de verkiezing. Daarbij werd uit het oog verloren dat in hetzelfde artikel ook staat dat de loting moet gebeuren nadat de formaliteiten voor de aanwijzing van de getuigen van de stem- en telbureaus zijn vervuld, en die formaliteiten vinden pas plaats op de vijfde dag voor de verkiezing, waardoor er in de praktijk dus niets is veranderd. De mededeling van het resultaat van de loting met een aangetekende brief aan de voorzitters van de stem- en telbureaus wordt eveneens als zinloos ervaren. Als de loting pas op dinsdag, de vijfde dag voor de verkiezing, plaatsvindt, dan is de kans groot dat die aangetekende brief de voorzitters niet meer tijdig bereikt.

## Aanbevelingen

Om tegemoet te komen aan de vraag om de loting vroeger te laten plaatsvinden, stelt het agentschap voor om in het decreet de bepaling te schrappen dat die loting moet gebeuren nadat de formaliteiten voor de aanwijzing van de getuigen van de stem- en telbureaus zijn vervuld.

Het agentschap is eveneens van mening dat het versturen van een aangetekende brief op dinsdag of woensdag voor de dag van de stemming, erg nipt is. Beter zou zijn dat de voorzitters van de stem- en telbureaus schriftelijk, op de snelst mogelijke wijze, in kennis worden gesteld van het resultaat van de loting voor hun bureau.

## Tekstvoorstel

**Art. 43.** De voorzitter van het gemeentelijk hoofdbureau gaat uiterlijk vijf dagen vóór de stemming, nadat de formaliteiten voor de aanwijzing van de getuigen van de stembureaus en van de telbureaus zijn vervuld, bij loting over tot de aanwijzing van de stembureaus waarvan de stembiljetten door elk telbureau onderzocht worden. De getuigen die aangewezen zijn om de vergadering van het gemeentelijk hoofdbureau bij te wonen, worden door de voorzitter uitgenodigd om daarbij aanwezig te zijn.

De telbureaus zijn gevestigd in de lokalen die het college van burgemeester en schepenen heeft aangewezen. Het college van burgemeester en schepenen deelt aan de voorzitter van het gemeentelijk hoofdbureau de adressen van de telbureaus mee. De voorzitter geeft schriftelijk, op de snelst mogelijke wijze, aan de voorzitters en de bijzitters van de telbureaus onmiddellijk kennis van de plaats van de vergadering van het telbureau waar zij hun taak moeten vervullen en wijst het lokaal aan waar hij zitting zal houden om de resultatentabel te ontvangen, overeenkomstig artikel 158, §1.

Hij geeft onmiddellijk schriftelijk, op de snelst mogelijke wijze, aan de voorzitters van de stembureaus kennis van de plaats waar het telbureau dat de stembiljetten van hun bureau moet ontvangen, vergadert. Aan de voorzitters van de telbureaus deelt hij onmiddellijk schriftelijk, op de snelst mogelijke wijze, mee welke stembureaus hun stembiljetten aan het telbureau moeten bezorgen.

Hoofdstuk 2. Opmaak van de lijsten met de personen die kunnen worden aangewezen

*Art. 44. §1. Tijdens de tweede maand die aan de verkiezing voorafgaat, maakt het college van burgemeester en schepenen twee lijsten op. In de gemeenten waar stadsdistrictsraadsverkiezingen plaatsvinden, maakt het college die lijsten op per stadsdistrict. Een eerste lijst bevat de volgende categorieën van kiezers:*

*1° de magistraten van de rechterlijke orde;*

*2° de gerechtelijke stagiairs;*

*3° de advocaten en de advocatenstagiairs volgens hun inschrijving op het tableau of de lijst van stagiairs;*

*4° de notarissen;*

*5° de gerechtsdeurwaarders;*

*6° de personeelsleden van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten, provincies, gemeenten en openbaar centra voor maatschappelijk welzijn van niveau A, B, C of gelijkwaardig;*

*7° het onderwijzend personeel.*

*Die lijst dient om achtereenvolgens de volgende personen aan te wijzen:*

*1° de voorzitters van de telbureaus;*

*2° de voorzitters van de stembureaus;*

*3° de bijzitters of plaatsvervangende bijzitters van de telbureaus.*

*De overheden die de personen, vermeld in het tweede lid, 6°, tewerkstellen, delen de voornaam of voornamen en achternaam, het adres en het beroep van die personen mee aan de gemeentebesturen waar zij hun hoofdverblijfplaats hebben.*

*De gemeentelijke overheden delen de voornaam of voornamen en achternaam, het adres en het beroep van de personen die tot het onderwijzend personeel in hun gemeente behoren, mee aan de gemeentebesturen waar zij hun hoofdverblijfplaats hebben.*

*Een tweede lijst bevat de kiezers van de stemafdeling naar rata van twaalf personen per stembureau. Die lijst dient om de bijzitters en plaatsvervangende bijzitters van de stembureaus aan te wijzen. Hij mag geen personen bevatten die al zijn opgenomen in de lijst, vermeld in het derde lid.*

*§2. De lijsten, vermeld in paragraaf 1, worden uiterlijk op 31 augustus van het jaar van de verkiezing naar de magistraat, vermeld in artikel 24, eerste en tweede lid, of zijn plaatsvervanger, gezonden.*

## **Probleemstelling**

In de media kwam de aanwijzing van de leden van de stem- en telbureaus en de manier waarop dat gebeurde, meermaals aan bod. Ook de Vlaamse ombudsman sneed het onderwerp aan in punt 5 van zijn rapport 2018-7 van 25 oktober 2018 met de titel '#VLAANDERENKIEST 2018'. Een veelgemaakte opmerking hierover was het feit dat dikwijls dezelfde mensen werden opgeroepen om voor- of bijzitter te zijn. Dat was ook een element waarover burgers zich beklagden, die zich afvroegen waarom men geen rekening hield met het feit dat zij al meerdere keren hun plicht als voor- of bijzitter hadden vervuld.

Een algemene opmerking luidt dat het presentiegeld voor de leden van de stem- en telbureaus laag is in verhouding tot de prestaties die van hen worden verwacht<sup>6</sup>. De leden van een digitaal stembureau moeten immers al om 7 uur 's morgens aanwezig zijn, en zijn continu aan het werk vanaf het tijdstip dat het stemlokaal opent (8 uur) tot sluitingstijd (15 uur), waarna gemiddeld nog een uur nodig is voor de afsluitende verrichtingen.

In de gemeenten waar met potlood en papier gestemd wordt, moeten de leden van een stembureau pas om 7.30 uur aanwezig zijn en sluit het stemlokaal om 13 uur. Hun dagtaak duurt dus 2,5 uur minder lang dan die van hun collega's van de digitale stembureaus, maar hun presentiegeld is ook 30% lager.

Ook de taak van de leden van de telbureaus is niet te onderschatten: afhankelijk van de omstandigheden kan de duur van de telverrichtingen 5 tot 6 uur bedragen en is die dus te vergelijken met die van de stembureaus.

De hoogte van de presentiegelden is dus een element dat mogelijk mee aan de grondslag ligt van het lage enthousiasme om in een stem- of telbureau te zetelen. Het feit dat veel kiezers hun aanwijzing weigerden aan de hand van geldige verantwoordingsstukken kwam eveneens in de media. Tegen het eind van de maand september was men in sommige gemeenten nog steeds mensen aan het aanschrijven en maakte men zich zorgen dat men onvoldoende bijzitters zou vinden. In steden waren sommige stembureaus aan de vooravond van de verkiezingen nog steeds niet volledig bemand.

Anderzijds deelden andere gemeenten mee dat zij een tiental dagen voor de dag van de stemming wel klaar waren met het aanwijzen van de bijzitters. Dat was vooral het geval in kleinere gemeenten met een beperkt aantal stembureaus.

---

<sup>6</sup> Voor de verkiezingen van 14 oktober 2018 bedroeg het presentiegeld voor de leden van de stem- en telbureaus 19 euro; voor de leden van een digitaal stembureau bedroeg het presentiegeld 27 euro.

Een algemene trend die in de meeste steden en gemeenten echter waargenomen wordt, is dat het bij elke verkiezing moeilijker wordt om voldoende bijzitters te vinden.

Daarbij wijst men ook op het feit dat de vrije beroepen, zoals die van advocaat, notaris en gerechtsdeurwaarder, niet altijd gekend zijn bij de gemeenten. Het beroep wordt immers niet meer geregistreerd in het Rijksregister.

### **Aanbevelingen**

Wat de hoogte van de presentiegelden betreft, wijst het agentschap erop dat de federale overheid, naar aanleiding van de federale verkiezingen van 25 mei 2014, de presentiegelden voor de leden van de stembureaus (zowel digitale als niet-digitale) verhoogd heeft met 50% ten opzichte van de presentiegelden voor de verkiezingen in 2010. De presentiegelden voor de stem- en telbureaus waren in 2014 als volgt vastgesteld:

- 25,70 euro voor de leden van de stembureaus in de gemeenten waar op papier wordt gestemd;
- 17,10 euro voor de leden van de telbureaus;
- 38,50 euro voor de leden van de stembureaus in de gemeenten waar digitaal wordt gestemd.

Voor de verkiezingen van 14 oktober 2018 heeft de Vlaamse regering de presentiegelden voor de verkiezingen in 2012 geïndexeerd, wat gebruikelijk is, maar er gebeurde geen extra verhoging voor de leden van de stembureaus zoals de federale overheid dat wel gedaan had voor de verkiezingen van 25 mei 2014. Daardoor waren de presentiegelden voor de stembureaus in 2018 lager dan in 2014 (19 en 27 euro tegenover resp. 25,70 en 38,50 euro).

Voor de verkiezingen van 26 mei 2019 heeft de federale overheid de presentiegelden van 2014 opnieuw alleen geïndexeerd en werden die voor de stem- en telbureaus als volgt vastgesteld (KB van 27 februari 2019):

- 28 euro voor de leden van de stembureaus in de gemeenten waar op papier wordt gestemd;
- 19 euro voor de leden van de telbureaus;
- 40 euro voor de leden van de stembureaus in de gemeenten waar digitaal wordt gestemd.

Het agentschap is van mening dat het presentiegeld voor de leden van de stem- en telbureaus niet in verhouding staat tot de prestatie die van die leden verwacht wordt. Een verhoging met 50%, zoals de federale overheid heeft toegepast, komt daaraan wel gedeeltelijk tegemoet, maar lijkt onvoldoende om substantieel bij te dragen tot een oplossing.

Met het oog op de verkiezingen van 25 mei 2014 had de minister van Binnenlandse Zaken op 4 april 2014 een omzendbrief verstuurd waarin de gemeenten werd aangeraden om kiezers niet meer dan twee maal aan te wijzen als voorzitter van een stem- of telbureau of als bijzitter van een telbureau. Uit een studie van de Algemene Directie Instellingen en Bevolking zou immers blijken dat het potentieel van kiezers tussen 25 en

65 jaar dat perfect toelaat. Sinds mei 2009 kunnen de gemeenten die gegevens bijhouden in het Rijksregister en kunnen ze daar dus gebruik van maken om de lijsten die ze naar de magistraten sturen, te beheren en bij te werken.

Het agentschap stelt voor om bij de volgende lokale en provinciale verkiezingen naar deze omzendbrief (of naar een eventuele gelijkaardige omzendbrief die de minister van Binnenlandse Zaken mogelijk verstuurt naar aanleiding van de verkiezingen van 26 mei 2019) te verwijzen en hen aan te sporen om die werkwijze te volgen.

Een ander denkspoor houdt in dat men voor de aanwijzing van de bijzitters van de stembureaus alleen nog beroep zou doen op ambtenaren, in plaats van op gewone kiezers. Op welke manier deze ambtenaren vergoed worden, met een presentiegeld dan wel met compensatieverlof, moet in dat geval nader onderzocht worden.

Dat lijkt het agentschap evenwel een drastische maatregel, die nog altijd geen garantie biedt dat in elke gemeente voldoende ambtenaren kunnen gevonden worden om de stembureaus te bemannen. Vooral in kleinere gemeenten kan dat een probleem vormen. Het agentschap ziet een betere oplossing in het behoud van de huidige regelgeving, met die nuance dat men specifiek ambtenaren kan aanwijzen wanneer men onvoldoende bijzitters vindt onder de gewone kiezers. Daarvoor is geen wijziging nodig aan het kiesdecreet, aangezien artikel 49, dat handelt over de aanwijzing van de leden van het stembureau, in het derde lid bepaalt: *'Als dat nodig is, kunnen ook andere gemeenteraadskiezers worden aangewezen.'* Aan de gemeenten en de magistraten kan in de onderrichtingen worden meegegeven dat zij, in uitvoering van die bepaling, specifiek ambtenaren kunnen aanwijzen.

### Hoofdstuk 3. Samenstelling van de telbureaus

Dit hoofdstuk heeft geen aanleiding gegeven tot opmerkingen.

### Hoofdstuk 4. Samenstelling van de stembureaus

**Art. 48.** *De stembureaus bestaan uit de voorzitter, vier bijzitters, vier plaatsvervangende bijzitters en een secretaris.*

*De secretaris wordt door de voorzitter van het stembureau benoemd uit de gemeenteraadskiezers. Voor de stadsdistrictsraadsverkiezingen wordt de secretaris door de voorzitter van het stembureau benoemd uit de stadsdistrictsraadskiezers. Hij is niet stemgerechtigd bij de besluitneming van het bureau.*

*De kandidaten mogen geen deel uitmaken van het stembureau.*

### Probleemstelling

Sommige kiezers die aangewezen waren als voorzitter van een stembureau, vonden het een extra last dat ze zelf een secretaris moesten benoemen. Ze moeten daarvoor beroep doen op hun persoonlijke kennissenkring binnen de gemeente, die niet altijd uitgebreid is. Het is dus niet altijd evident om een geschikte persoon te vinden die die

functie kan opnemen, en het is ook niet aangenaam om iemand uit de eigen kennissenkring die functie op te leggen.

### **Aanbeveling**

Het agentschap heeft begrip voor dat aspect bij het benoemen van een secretaris. Anderzijds kan de secretaris voor de voorzitter een belangrijke ondersteunende rol spelen bij zijn opdracht om zijn stembureau optimaal te laten werken en de verkiezingen vlot en correct te laten verlopen. Het is dus belangrijk dat de functie van secretaris kan opgenomen worden door iemand waarop de voorzitter voldoende kan vertrouwen. Daarom wordt hem de mogelijkheid gegeven om hiervoor zelf iemand uit te kiezen. Het agentschap stelt voor om die regeling niet te veranderen.

### **Titel 10. Oproeping van de kiezers**

Deze titel heeft geen aanleiding gegeven tot opmerkingen.

### **Titel 11. Afleveren van een volmacht**

*Art. 56. §1. Een kiezer kan een andere kiezer als gevolmachtigde in zijn plaats laten stemmen. De persoon die hij als gevolmachtigde aanwijst moet voor dezelfde verkiezing zelf de hoedanigheid van kiezer bezitten.*

*Een gevolmachtigde kan per verkiezing maar één stem bij volmacht uitbrengen.*

*§2. De volgende kiezers kunnen een volmacht verlenen:*

*1° de kiezer die om medische redenen niet in staat is om zich naar het stembureau te begeven of er naartoe gevoerd te worden. Dat moet blijken uit een medisch attest. Geneesheren, die als kandidaat voor de verkiezing zijn voorgedragen, mogen een dergelijk attest niet afgeven;*

*2° de kiezer die om beroeps- of dienstredenen:*

*a) in het buitenland is opgehouden, alsook de leden van zijn gezin of van zijn gevolg die daar met hem verblijven. Die onmogelijkheid moet blijken uit een attest van de militaire of burgerlijke overheid of van de werkgever onder wie de werknemer ressorteert*

*b) zich op de dag van de stemming in het Rijk bevindt, maar in de onmogelijkheid verkeert om zich in het stembureau te melden. Die onmogelijkheid moet blijken uit een attest van de militaire of burgerlijke overheid of van de werkgever onder wie de werknemer ressorteert;*

*3° de kiezer die het beroep van schipper, marktkramer of kermisreiziger uitoefent en de leden van zijn gezin die met hem samenwonen. De uitoefening van het beroep moet blijken uit een attest van de burgemeester van de gemeente waar de betrokkene in het bevolkingsregister is ingeschreven. De Vlaamse Regering bepaalt het model van dit attest;*

*4° de kiezer die de dag van de stemming ten gevolge van een rechterlijke maatregel in een toestand van vrijheidsbeneming verkeert. Die toestand wordt bevestigd door de directie van de inrichting waar de betrokkene zich bevindt;*

*5° de kiezer die om redenen in verband met zijn geloofsovertuiging in de onmogelijkheid verkeert zich op het stembureau te melden. Die onmogelijkheid moet blijken uit een attest dat is afgegeven door de religieuze overheid;*



*6° de student die zich, om studieredenen, in de onmogelijkheid bevindt zich in het stembureau te melden, op voorwaarde dat hij een attest voorlegt van de directie van de instelling waar hij studeert;*

*7° de kiezer die om andere redenen dan die vermeld in punt 1° tot en met 6°, de dag van de stemming niet in zijn woonplaats is wegens een tijdelijk verblijf in het buitenland, en zich bijgevolg in de onmogelijkheid bevindt zich in het stemlokaal te melden, voor zover de onmogelijkheid door de burgemeester van zijn woonplaats of zijn gemachtigde vastgesteld is, na voorlegging van de nodige bewijsstukken, of, ingeval de kiezer zich in de onmogelijkheid bevindt een dergelijk bewijsstuk voor te leggen, op grond van een verklaring op eer. De Vlaamse Regering bepaalt het model van de verklaring op erewoord dat de kiezer moet indienen en het model van attest dat door de burgemeester moet worden afgegeven. De aanvraag moet worden ingediend bij de burgemeester van de woonplaats uiterlijk op de dag voor de dag van de verkiezing.*

*§3. De Vlaamse Regering bepaalt het model van de volmacht. Het formulier voor de volmacht kan gratis worden verkregen bij het gemeentesecretariaat.*

*§4. De volmachtgever en de gevolmachtigde ondertekenen beiden het volmachtformulier.*

### **Probleemstelling**

- Voor elke kiezer geldt de verplichting om deel te nemen aan de stemming. Wie om een wettige reden verhinderd is, moet daarvan het bewijs leveren en kan iemand in zijn plaats laten stemmen door middel van een volmacht. Een volmacht kan men echter niet in alle omstandigheden geven.
- Het agentschap ontving zeer veel vragen over de volmachtenregeling en over het feit of men verplicht is een volmacht te geven als men zelf niet kan stemmen.
- Zowel burgers als gemeentebesturen formuleerden veel klachten over de 'omslachtige procedure' om een volmacht te kunnen geven (verklaring op eer, handtekening burgemeester...), zowel van de burger als van de gemeente. Meer specifiek waren er vragen over de verklaring op eer, vragen van mensen die reeds voor een (lange) tijd in het buitenland verblijven, zelfstandigen, ...
- De mogelijkheid om met een verklaring op eer een attest te bekommen, zou de poort open zetten voor iedereen die 'geen zin heeft' om te gaan stemmen.
- Het agentschap ontving veel vragen van mensen die op de verkiezingsdag in het binnenland op weekend waren en die dus geen volmacht konden geven.
- Het agentschap ontving veel vragen over mensen met dementie: moeten zij ook gaan stemmen, kunnen zij een volmacht geven...

### **Aanbevelingen**

De problematiek van de volmachten blijkt een van de belangrijkste bronnen van vragen en bedenkingen die het agentschap heeft ontvangen. Problemen en vragen met betrekking tot de volmachten houden in veel gevallen verband met de in de Grondwet bepaalde verplichting van de kiezers om aan de verkie-



zingen deel te nemen. Die verplichting is ook van toepassing op de lokale en provinciale verkiezingen. Een kiezer die niet zelf kan gaan stemmen, moet een volmacht geven om juridisch zijn plicht na te komen.

Het agentschap ontving van sommige kiezers, die niet konden gaan stemmen en geen volmacht wilden of konden geven, ook enkele suggesties:

- voorzie in de mogelijkheid om op een andere datum een stem uit te brengen, bv. een week voor de verkiezingsdag;
- voorzie in de mogelijkheid om een stem per brief uit te brengen;
- schaf de stemplicht af.

De suggestie om voorafgaand aan de verkiezingsdag een stem uit te brengen, lijkt wel realiseerbaar, maar vereist een aparte procedure waarmee deze uitgebrachte stemmen worden behandeld:

- naar analogie met de mogelijkheid die Belgische kiezers in het buitenland hebben om in de consulaire beroepspost te gaan stemmen voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers, zou men in elke gemeente een stemming kunnen laten plaatsvinden op de woensdag voor de verkiezingsdag tussen 13 uur en 21 uur, alleen voor de kiezers die voorafgaandelijk met een geldig attest hebben meegedeeld dat ze op de verkiezingsdag zelf niet konden gaan stemmen;
- het biedt nog altijd geen oplossing aan kiezers die zich op de verkiezingsdag niet in hun gemeente, maar wel nog in het binnenland bevinden: daarvoor zou een bepaling nodig zijn waarin een minimale afstand tot de woonplaats wordt vastgesteld waarop men zich moet bevinden om een volmacht te kunnen geven of om een stem voorafgaand aan de verkiezingsdag te kunnen uitbrengen; maar ook de vaststelling van een minimale afstand zal altijd arbitrair zijn en leiden tot opmerkingen van kiezers die zich net een paar kilometers te dicht bij hun woonplaats bevinden om van die regeling gebruik te kunnen maken;
- de uitgebrachte stemmen moeten in ontvangst genomen worden en veilig bewaard;
- de uitgebrachte stemmen moeten op de verkiezingsdag aan een telbureau bezorgd worden, zodat ze kunnen geteld worden, samen met de stemmen die op reguliere wijze op de verkiezingsdag zelf zijn uitgebracht, en vanaf dan worden ze op de reguliere wijze verder verwerkt;
- in gemeenten waar digitaal gestemd wordt, zal men moeten zorgen dat op die dag al een extra USB-stick met de lijsten en kandidaten beschikbaar is; die USB-stick moet veilig bewaard worden en moet op de verkiezingsdag aan het gemeentelijk hoofdbureau bezorgd worden, waarna de stemresultaten op reguliere wijze verder worden verwerkt.

Het afschaffen van de stemplicht is uiteraard ook een mogelijkheid.

Het invoeren van een procedure om voorafgaand aan de verkiezingsdag al een stem te kunnen uitbrengen, of om de stemplicht af te schaffen, is uiteraard een politieke keuze, waarover het agentschap geen aanbeveling doet. Het agentschap wenst er wel op te wijzen dat wanneer de unieke plaats (het stemlokaal) en het uniek tijdstip (op de welbepaalde uren van de tweede zondag van oktober) worden verlaten, er tal van andere organisatorische en veiligheids-technische problemen kunnen ontstaan en dat de complexiteit van het verkiezingsproces toeneemt, wat ook kosten met zich meebrengt.

De problematiek inzake dementerende personen hoeft niet met bijkomende wetgeving geregeld te worden. Het is duidelijk dat mensen die om psychische redenen hun wil niet meer kunnen uiten, hun stemplicht niet kunnen vervullen en ook geen volmacht kunnen geven. Een uitdrukkelijke vermelding van de regelgeving ter zake in de onder-richtingen voor de gemeentebesturen en voor de stembureaus kan al voor heel wat verduidelijking zorgen. Maar ook de burgers moeten hier beter van op de hoogte ge-bracht worden. Via de website en eventueel de nieuwsbrief kan hierop de aandacht gevestigd worden.

## **Titel 12. De verkiesbaarheidsvoorwaarden**

Deze titel heeft geen aanleiding gegeven tot opmerkingen.

## **Titel 13. Bescherming van de lijstnamen en toekennen van volgnummers**

*Art. 60. Elke lijstnaam bestaat uit ten hoogste twintig tekens. De Vlaamse Regering legt in een besluit de toegelaten tekens vast en kan bepaalde combinaties van tekens ver-bieden als dat om informatica-technische redenen vereist is. De lijstnaam moet op het stembiljet boven de kandidatenlijst komen.*

*Art. 61. Elke politieke formatie in het Vlaams Parlement die ten minste door drie leden vertegenwoordigd is, kan een voorstel indienen tot de bescherming van de lijstnaam die ze wil vermelden in de voordrachten van kandidaten en tot het verkrijgen van een gemeenschappelijk volgnummer.*

*Het voorstel tot bescherming van de lijstnaam moet worden ondertekend door ten minste drie Vlaamse parlementsleden die tot de politieke formatie behoren die de lijst-naam zal gebruiken. Een parlements lid mag maar één enkel voorstel ondertekenen. Het voorstel tot bescherming van de lijstnaam wordt de veertigste dag voor de verkie-zing, tussen tien en twaalf uur, aan de Vlaamse Regering of de gemachtigde van de Vlaamse Regering overhandigd door een parlements lid die het voorstel mede heeft on-dertekend.*

*Het voorstel tot bescherming van de lijstnaam vermeldt de voornaam of voornamen, de achternaam en de contactgegevens van de nationale voorzitter van de politieke for-matie of van de door hem gemandateerden.*

*Art. 62. De vermelding van een lijstnaam waarvan gebruik gemaakt is door een poli-tieke partij die door minstens drie leden vertegenwoordigd is in het Vlaams Parlement en waaraan bij een vorige verkiezing met het oog op de vernieuwing van parlementen op Europees, federaal en regionaal niveau bescherming werd verleend, kan op gemoti-veerd verzoek van die politieke partij door de Vlaamse Regering worden verboden. De lijst van de namen waarvan het gebruik verboden is, wordt de drieënveertigste dag voor de verkiezing in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt.*

*De Vlaamse Regering kan het gebruik van de lijstnamen die op de kandidatenlijsten voor de provincieraadsverkiezing voorkomen en waarvan het gebruik ontzegd is, ver-bieden voor de gemeenteraadsverkiezing en stadsdistrictsraadsverkiezing.*

*Art. 63. De Vlaamse Regering kent bij loting aan de beschermde lijstnaam onmiddellijk na het indienen van de voorstellen tot bescherming een gemeenschappelijk volgnum-mer toe. Lijstnamen die beginnen met een beschermde lijstnaam, kunnen het gemeen-schappelijke volgnummer van die partij gebruiken op voorwaarde dat zij een getuig-schrift voorleggen als vermeld in artikel 64.*

*De lijstnamen en de gemeenschappelijke volgnummers worden binnen vier dagen in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt.*

**Art. 64.** *Na de loting, vermeld in artikel 63, stelt de Vlaamse Regering de voorzitters van de gemeentelijke hoofdbureaus, de voorzitters van de provinciedistrictshoofdbureaus die gevestigd zijn in de provinciehoofdplaats, en de voorzitters van de stadsdistrictshoofdbureaus op de hoogte van de toegekende gemeenschappelijke volgnummers, van de aan de verschillende nummers voorbehouden lijstnamen en van de voornaam of voornamen en achternaam en de contactgegevens van de nationale voorzitter van de politieke formatie of van de door hem gemandateerden.*

*Bij de voordrachten van kandidaten die met toepassing van artikel 61 een beschermde lijstnaam en een gemeenschappelijk volgnummer gebruiken, moet een getuigschrift worden gevoegd van de nationale voorzitter van de politieke formatie of van de door hem gemandateerden.*

*Als er geen getuigschrift bij de voordrachten, vermeld in het tweede lid, wordt gevoegd, weigert de voorzitter van het provinciedistrictshoofdbureau, van het gemeentelijk hoofdbureau en van het stadsdistrictshoofdbureau het gebruik van de lijstnaam en van het gemeenschappelijke volgnummer door een niet-erkende lijst ambtshalve voor respectievelijk de provincieraadsverkiezing, de gemeenteraadsverkiezing en de stadsdistrictsraadsverkiezing.*

**Art. 65.** *Nadat de kandidatenlijsten, overeenkomstig artikel 92, volledig zijn afgesloten, houdt de voorzitter van het gemeentelijk hoofdbureau een afzonderlijke loting om voor de gemeenteraadsverkiezing de volgnummers toe te kennen aan de lijsten die geen gemeenschappelijk volgnummer overeenkomstig artikel 63 hebben verkregen. De nummers die bij die loting worden toegekend, beginnen bij het nummer dat onmiddellijk volgt op het laatste nummer dat de Vlaamse Regering bij de loting heeft toegekend conform artikel 63.*

*Eerst wordt een volgnummer toegekend aan de volledige lijsten, vervolgens aan de onvolledige lijsten.*

*Dit artikel is eveneens van toepassing op de verkiezing van de stadsdistrictsraden.*

**Art. 66.** *De kandidaten van de lijsten die werden ingediend bij de provinciedistrictshoofdbureaus die buiten de provinciehoofdplaats gevestigd zijn, mogen op de voordrachtsakte aanduiden dat ze verzoeken om hetzelfde volgnummer te krijgen als een van de lijsten die in de provinciehoofdplaats werden ingediend.*

*De voorzitter die een verzoek, vermeld in het eerste lid, ontvangt, zendt onmiddellijk een exemplaar van de voordrachtsakte van kandidaten aan de voorzitter van het provinciaal hoofdbureau. De lijsttrekker van de in de hoofdplaats voorgedragen lijsten of de kandidaat die hij daartoe gemandateerd heeft, mag ter plaatse tot uiterlijk 16 uur op de vijftiendagste dag voor de stemming, inzage nemen van de verzoekschriften, vermeld in het eerste lid. Die lijsttrekker of kandidaat verklaart schriftelijk dat hij al dan niet akkoord gaat met het gebruik van hetzelfde volgnummer.*

**Art. 67. §1.** *Nadat de kandidatenlijsten, conform artikel 100, volledig zijn afgesloten, houdt de voorzitter van het provinciaal hoofdbureau een afzonderlijke loting om voor de provincieraadsverkiezing de volgnummers toe te kennen aan de lijsten die gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid, vermeld in artikel 66, en die geen gemeenschappelijk volgnummer conform artikel 63 hebben gekregen.*

*De nummers die bij deze loting worden toegekend, beginnen bij het nummer dat onmiddellijk volgt op het laatste nummer dat de Vlaamse regering bij de loting heeft toegekend conform artikel 63.*

*Eerst wordt een volgnummer toegekend aan de volledige lijsten, vervolgens aan de onvolledige lijsten.*

*§2. Na de loting, vermeld in paragraaf 1, houdt de voorzitter van het provinciaal hoofdbureau onmiddellijk voor elk provinciedistrict van de provincie een afzonderlijke loting om voor de provincieraadsverkiezing de volgnummers toe te kennen aan de lijsten die niet van een gemeenschappelijk volgnummer, conform paragraaf 1 of artikel 63, zijn voorzien.*

*De nummers die bij die loting worden toegekend, beginnen bij het nummer dat onmiddellijk volgt op het laatste nummer dat werd toegekend tijdens de loting, vermeld in paragraaf 1.*

*§3. De voorzitter deelt onmiddellijk het resultaat van de lotingen, vermeld in paragraaf 1 en 2, via het snelste kanaal mee aan de voorzitters van de andere provinciedistrictshoofdbureaus van de provincie.*

### **Probleemstelling**

- De vraag rijst of er, naast de bij toepassing van het LPKD verboden lijstnamen, nog iets verboden moet kunnen worden, en of daar criteria voor kunnen worden vastgesteld. Het gaat dan bijvoorbeeld over op elkaar lijkende lijstnamen die bij de kiezer tot verwarring kunnen leiden, of om lijstnamen die erg verwant lijken met lijstnamen van bekende politieke formaties of die als beledigend kunnen overkomen, of over het gebruik van namen van personen die niets met de lijst te maken hebben.
- De vraag werd ook gesteld of het gebruik van verboden of beschermde lijstnamen in combinatie met andere tekens toegelaten is, bv. 'anti-CD&V-partij'.
- Ook het gebruik van misleidende lijstnamen, zoals 'blanco' werd in vraag gesteld.

### **Aanbevelingen**

Het agentschap acht het onmogelijk een exhaustieve lijst op te stellen van verboden combinaties van tekens en stelt voor om de beoordeling van de lijstnamen over te laten aan de voorzitter van het gemeentelijk hoofdbureau of van het provinciedistrictshoofdbureau (of stadsdistrictshoofdbureau). Deze kan de lijst afwijzen als hij meent dat een lijstnaam verwarring kan veroorzaken met een beschermde of een verboden lijstnaam.

Wat het gebruik van verboden of beschermde lijstnamen betreft in combinatie met andere tekens, is het agentschap van mening dat dat eveneens verboden wordt door de kiesregelgeving. Ook wanneer die namen in een lijstnaam gecombineerd worden met andere tekens, worden ze 'gebruikt' en zijn ze ofwel verboden ofwel beschermd, en dat laatste betekent dat ze alleen aanvaard kunnen worden als men een getuigschrift van de voorzitter van de nationale partij kan voorleggen (of van zijn gemandateerde).

## Titel 14. Indiening van de kandidatenlijsten

### Hoofdstuk 1. Indiening van de kandidatenlijsten voor de gemeenteraadsverkiezingen

*Art. 71. De voordrachtsakte vermeldt de voornaam, eventueel de roepnaam, de achternaam, de geboortedatum, het geslacht, het rijksregisternummer, de hoofdverblijfplaats, de nationaliteit en de handtekening van de kandidaten, alsook de lijstnaam die boven de kandidatenlijst op het stembiljet moet staan. De naam van een gehuwde kandidaat mag voorafgegaan of gevolgd worden door de naam van de echtgenoot of echtgenote van de kandidaat. De naam van een kandidaat die weduwnaar of weduwe is, mag voorafgegaan of gevolgd worden door de naam van de overleden echtgenoot of echtgenote van de kandidaat. Voor de toepassing van deze bepaling worden de personen die een wettelijk samenlevingscontract hebben afgesloten, met echtgenoten gelijkgesteld.*

*De kandidaat die op het stembiljet wil vermeld worden met zijn roepnaam, voegt een akte van bekendheid bij de voordrachtsakte als de roepnaam geen van zijn voornamen is of geen afgeleide is van een van zijn voornamen. De akte van bekendheid kan afgeleverd worden door een vrederechter, een notaris of de burgemeester van de woonplaats van de kandidaat.*

*In voorkomend geval vermeldt de voordrachtsakte ook de voornaam, de achternaam, het rijksregisternummer, de hoofdverblijfplaats, de nationaliteit en de handtekening van de kiezers die de kandidaten voordragen.*

#### Probleemstelling

Behalve wat betreft de toevoeging van de achternaam van de partner (huwelijkspartner of partner waarmee men wettelijk samenwoont) laat artikel 70 geen afwijking toe op de vermelding van de achternaam op het stembiljet. Kandidaten stelden echter regelmatig de vraag of zij een deel van hun achternaam mochten weglaten. Die vraag werd vooral gesteld door personen wiens achternaam samengesteld is uit afzonderlijke namen, waarvan zij er meestal slechts één gebruiken als achternaam.

In de praktijk stonden sommige kandidaten ook effectief met slechts één deel van hun samengestelde achternaam op het stembiljet, terwijl dat niet toegelaten is volgens de bepalingen in het Kiesdecreet.

#### Aanbeveling

Het agentschap heeft begrip voor deze problematiek: het gaat immers om kandidaten die publiek bekend zijn met een bepaalde naam, terwijl hun volledige officiële naam samengesteld is uit twee of meer achternamen. Het agentschap is van oordeel dat het voor een kandidaat mogelijk moet zijn om op het stembiljet vermeld te worden met slechts een deel van de achternaam, als dat deel ook doorgaans als enige gebruikt wordt. Het mag er echter niet toe leiden dat kandidaten die mogelijkheid gebruiken om allerlei andere wijzigingen aan te brengen aan hun achternaam, of om hem zelfs volledig te vervangen, omdat men nu eenmaal met een bepaalde naam of bijnaam of

artiestennaam in de gemeente of bij het brede publiek bekend staat. Het agentschap stelt daarom voor om een strikt afgebakende afwijking toe te laten, bijvoorbeeld alleen voor kiezers wiens achternaam samengesteld is uit afzonderlijke namen, en alleen door een of meer van die namen weg te laten.

### Tekstvoorstel

**Art. 71.** De voordrachtsakte vermeldt de voornaam, eventueel de roepnaam, de achternaam, de geboortedatum, het geslacht, het rijksregisternummer, de hoofdverblijfplaats, de nationaliteit en de handtekening van de kandidaten, alsook de lijstnaam die boven de kandidatenlijst op het stembiljet moet staan. De naam van een gehuwde kandidaat mag voorafgegaan of gevolgd worden door de naam van de echtgenoot of echtgenote van de kandidaat. De naam van een kandidaat die weduwnaar of weduwe is, mag voorafgegaan of gevolgd worden door de naam van de overleden echtgenoot of echtgenote van de kandidaat. Voor de toepassing van deze bepaling worden de personen die een wettelijk samenlevingscontract hebben afgesloten, met echtgenoten gelijkgesteld.

De kandidaat wiens achternaam samengesteld is uit twee of meer afzonderlijke namen, en die op het stembiljet niet wil vermeld worden met al die afzonderlijke namen, mag op de voordrachtsakte invullen met welke van die namen hij op het stembiljet wil vermeld worden.

De kandidaat die op het stembiljet wil vermeld worden met zijn roepnaam, voegt een akte van bekendheid bij de voordrachtsakte als de roepnaam geen van zijn voornamen is of geen afgeleide is van een van zijn voornamen. De akte van bekendheid kan afgeleverd worden door een vrederechter, een notaris of de burgemeester van de woonplaats van de kandidaat.

In voorkomend geval vermeldt de voordrachtsakte ook de voornaam, de achternaam, het rijksregisternummer, de hoofdverblijfplaats, de nationaliteit en de handtekening van de kiezers die de kandidaten voordragen.

Hoofdstuk 2. Indiening van de kandidatenlijsten voor de stadsdistrictsraadsverkiezing  
Dit hoofdstuk heeft geen aanleiding gegeven tot opmerkingen.

Hoofdstuk 3. Indiening van de kandidatenlijsten voor de provincieraadsverkiezing

**Art. 68. §1.** *Ten minste drieëndertig dagen voor de verkiezing van de gemeenteraden maakt de voorzitter van het gemeentelijk hoofdbureau bekend:*

*1° dat hij op zaterdag, de negenentwintigste dag voor de stemming, of op zondag, de achtentwintigste dag voor de stemming, tussen 13 en 16 uur, de voordrachtsakten van kandidaten in ontvangst neemt;*

*2° dat hij op dinsdag, de vijfde dag voor de stemming, tussen 14 en 16 uur, de aanwijzingen van getuigen voor de stem- en telbureaus in ontvangst neemt.*

*De bekendmaking gebeurt door middel van een aanplakbrief die wordt opgehangen op een aanplakbord aan het gemeentehuis.*



§2. Als de zevenentwintigste dag voor de verkiezing een wettelijke feestdag is, worden alle kiesverrichtingen op de dagen, vermeld in paragraaf 1, achtenveertig uur vroegerd.

**Art. 84.** Voor de verkiezingen van de provincieraden zijn de volgende artikelen van dit hoofdstuk van toepassing:

1° artikel 68, met dien verstande dat:

- a) "gemeenteraden" wordt gelezen als "provincieraden";
- b) "gemeentelijk hoofdbureau" wordt gelezen als "provinciedistrictshoofdbureau";
- c) (opgeheven bij decreet van 30 juni 2017)
- d) paragraaf 1, eerste lid, 2°, wordt geschrapt;

2°-13° (...)

## Probleemstelling

Doordat paragraaf 1, eerste lid, 2° van artikel 68 niet van toepassing is voor de provincieraadsverkiezingen, bestaat er een hiaat voor de lijsten die opkomen voor de provincieraadsverkiezingen, maar die in een of meer gemeenten niet opkomen voor de gemeenteraadsverkiezingen. De lijsttrekker van zo een lijst (of zijn gemandateerde) moet zich dan begeven naar de voorzitters van de gemeentelijke hoofdbureaus van alle gemeenten van het provinciedistrict waar zijn lijst niet opkomt voor de gemeenteraadsverkiezingen, om de lijsten met de namen van de getuigen voor de stem- en telbureaus in te dienen. Gelet op de beperkte tijdsperiode van 2 uur waarin dat moet gebeuren, kan dat al problematisch zijn, en als de lijst nergens deelneemt aan de gemeenteraadsverkiezingen, dan wordt het helemaal onmogelijk.

## Aanbeveling

Het agentschap stelt voor dat de lijsttrekker van een lijst die wordt ingediend voor de provincieraadsverkiezingen, bij de voorzitter van het provinciedistrictshoofdbureau de namen van de getuigen van de stembureaus en telbureaus P in de gemeenten waar zijn lijst niet opkomt voor de gemeenteraadsverkiezingen, mag indienen. Paragraaf 1, eerste lid, 2° van artikel 68 zou dus ook van toepassing moeten blijven voor de provincieraadsverkiezingen.

Als zich in een stem- of telbureau toch twee getuigen van de lijst met dezelfde naam komen aanmelden, dan heeft de getuige die werd aangewezen door de lijsttrekker van de lijst voor de gemeenteraadsverkiezingen, voorrang. Dat moet worden geregeld in titel 17, hoofdstuk 2 (Aanwijzing van getuigen in stem- en telbureaus) van dit deel.

## Tekstvoorstel

**Art. 84.** Voor de verkiezingen van de provincieraden zijn de volgende artikelen van dit hoofdstuk van toepassing:

1° artikel 68, met dien verstande dat:

- a) "gemeenteraden" wordt gelezen als "provincieraden";
- b) "gemeentelijk hoofdbureau" wordt gelezen als "provinciedistrictshoofdbureau";
- c) (opgeheven bij decreet van 30 juni 2017)

d) “telbureaus G, P en, in voorkomend geval, S” gelezen wordt als “telbureaus P”;

2°-13° (...)

### **Titel 15. Onderzoek van de kandidatenlijsten**

Deze titel heeft geen aanleiding gegeven tot opmerkingen.

### **Titel 16. Lijstenverbinding** (opgeheven bij decreet van 30 juni 2017)

### **Titel 17. Aanwijzing van getuigen in de hoofdbureaus, stem- en telbureaus**

Hoofdstuk 1. Aanwijzing van getuigen in de hoofdbureaus

Dit hoofdstuk heeft geen aanleiding gegeven tot opmerkingen.

Hoofdstuk 2. Aanwijzing van getuigen in stem- en telbureaus

*Art. 114. Vijf dagen voor de verkiezing mag de indiener van een voordrachtsakte als vermeld in artikel 70, een getuige en een plaatsvervangende getuige per stembureau en per telbureaus aanwijzen. De voorzitter van het gemeentelijk hoofdbureau neemt de aanwijzingen van getuigen voor de stembureaus en voor de telbureaus G, P en, in voorkomend geval, S in ontvangst conform artikel 68, §1, eerste lid, 2°.*

*Art. 115-117. (...)*

*Art. 118-119. (Opgeheven bij decreet van 30 juni 2017)*

### **Probleemstelling**

- Artikel 114 bepaalt dat ‘de indiener van een voordrachtsakte als vermeld in artikel 70’ de getuigen mag aanwijzen. Het is daarbij niet duidelijk of dat exact dezelfde persoon moet zijn als diegene die de voordrachtsakte effectief heeft ingediend. Het gebeurt ook dat bv. de lijsttrekker de voordrachtsakte wel zelf heeft ingediend, maar niet in de mogelijkheid is om ook zelf de lijst met de getuigen in te dienen en daarvoor dus iemand zou moeten mandateren.
- Artikel 114 bepaalt dat de voorzitter van het gemeentelijk hoofdbureau zowel de lijsten met de getuigen van de telbureaus G als die van de telbureaus P in ontvangst neemt. Dat is geen probleem wanneer politieke partijen of andere lijsten deelnemen aan zowel de gemeenteraads- als de provincieraadsverkiezingen. Wanneer een politieke partij of een lijst die deelneemt aan de provincieraadsverkiezing, in een of meer gemeenten niet deelneemt aan de gemeenteraadsverkiezing, dan moet de lijsttrekker van zo een lijst (of zijn gemandateerde) zich begeben naar de voorzitters van de gemeentelijke hoofdbureaus van alle gemeenten van het provinciedistrict waar zijn lijst niet opkomt voor de gemeenteraadsverkiezingen, om de lijsten met de namen van de getuigen voor de stem- en telbureaus in te dienen. Gelet op de beperkte tijdsperiode van 2 uur waarin dat moet gebeuren, kan dat al problematisch zijn, en als de lijst nergens deelneemt aan de gemeenteraadsverkiezingen, dan wordt het helemaal onmogelijk.



## Aanbevelingen

- Het agentschap stelt voor dat in het decreet bepaald zou worden dat de getuigen kunnen aangewezen worden door de eerste kandidaat van de lijst of door de kandidaat die hij daartoe mandateert.
- In de aanbeveling bij titel 14, hoofdstuk 3 (Indiening van de kandidatenlijsten voor de provincieraadsverkiezingen) werd voorgesteld dat de lijsttrekker van een lijst die wordt ingediend voor de provincieraadsverkiezingen, bij de voorzitter van het provinciedistrictshoofdbureau de namen van de getuigen van de stembureaus en telbureaus P in de gemeenten waar zijn lijst niet opkomt voor de gemeenteraadsverkiezingen, zou mogen indienen.

Als zich in een stem- of telbureau toch twee getuigen van de lijst met dezelfde naam komen aanmelden, dan heeft de getuige die werd aangewezen door de lijsttrekker van de lijst voor de gemeenteraadsverkiezingen, voorrang. Dat moet in dit hoofdstuk worden geregeld. Het agentschap stelt voor om dat in een nieuw artikel 118 en een nieuw artikel 119 te regelen (de artikelen 118 en 119 werden opgeheven bij decreet van 30 juni 2017).

## Tekstvoorstel:

**Art. 114.** Vijf dagen voor de verkiezing mag de eerste kandidaat van de lijst of de kandidaat die door de eerste kandidaat van de lijst daartoe gemandateerd is, een getuige en een plaatsvervangende getuige per stembureau en per telbureaus aanwijzen. De voorzitter van het gemeentelijk hoofdbureau neemt de aanwijzingen van getuigen voor de stembureaus en voor de telbureaus G, P en, in voorkomend geval, S in ontvangst conform artikel 68, §1, eerste lid, 2°.

**Art. 115-117.** (...)

**Art. 118.** Vijf dagen voor de verkiezing mag de indiener van een voordrachtsakte, als vermeld in artikel 84, 3°, één getuige en één plaatsvervangende getuige per stembureau en per telbureau P aanwijzen voor de gemeenten waarin geen lijst wordt ingediend voor de gemeenteraadsverkiezing met gebruik van dezelfde lijstnaam. De voorzitter van het provinciedistrictshoofdbureau neemt de aanwijzingen van getuigen voor de stembureaus en voor de telbureaus P in ontvangst overeenkomstig artikel 84, 1°, d).

De indiener van een voordrachtsakte, als vermeld in artikel 84, 3°, beslist voor iedere getuige in welk stembureau of telbureau P hij tijdens de duur van de verrichtingen zijn opdracht zal vervullen. De getuigen worden daarvan op de hoogte gebracht door de indiener zelf. Die kennisgeving wordt mee ondertekend door de voorzitter van het provinciedistrictshoofdbureau.

De voorzitter van het provinciedistrictshoofdbureau deelt de namen van de getuigen van de stembureaus en telbureaus P van de gemeente waarvoor zij zijn aangewezen, mee aan de voorzitter van het gemeentelijk hoofdbureau van die gemeente.

**Art. 119.** Als twee getuigen zich bij eenzelfde stembureau of telbureau P aanmelden voor lijsten met dezelfde naam, dan heeft de getuige die aangewezen is door de lijst-

trekker van de lijst voor de gemeenteraadsverkiezing, voorrang. De getuige die aange-  
wezen is door de lijst voor de provincieraadsverkiezing, verlaat het stemlokaal of het  
tellokaal. Hiervan wordt melding gemaakt in het proces-verbaal.

### **Titel 18. Opmaak van het stembiljet in geval van stemming op papier**

De bepalingen in deze titel hebben geen aanleiding gegeven tot opmerkingen.

### **Titel 19. Inrichting van de stemlokalen**

*Art. 123, §3. De Vlaamse Regering bepaalt de onderrichtingen voor de kiezers. Die worden in het stemlokaal aangebracht.*

### **Probleemstelling**

De onderrichtingen voor de kiezer werden vastgesteld in het ministerieel besluit van 9 maart 2018. Zij variëren naargelang het gaat om de digitale stemming of de stemming op papier, en naargelang er in de gemeente ook verkiezingen zijn voor de stadsdistrictsraden of rechtstreekse verkiezingen voor de raden voor maatschappelijk welzijn. Bij het verloop van de stemming staat in elke onderrichting wel telkens het volgende:

- *U geeft uw identiteitskaart en uw oproepingsbrief af aan de voorzitter van het stembureau, die beide documenten controleert.*
- (...)*
- *Uw oproepingsbrief wordt afgestempeld en u krijgt die samen met uw identiteitskaart terug. U verlaat onmiddellijk het stemlokaal.*

Het gebeurt regelmatig dat kiezers na de stemming een verkeerde identiteitskaart terugkrijgen en het niet onmiddellijk merken. Soms merkt men het pas een aantal dagen later, en als men het toch onmiddellijk merkt, kan een andere kiezer, die het niet gemerkt heeft, met die identiteitskaart al verdwenen zijn. Als beide kiezers dat later gaan melden op het gemeentehuis, kan men nog relatief gemakkelijk terug aan de juiste identiteitskaart geraken, maar van twee gevallen, in twee verschillende gemeenten, werd het agentschap op de hoogte gebracht van de verregaande consequenties die dergelijke vergissingen kunnen hebben. De personen in kwestie hadden een vliegtuigreis geboekt voor enkele dagen na de verkiezingen en merkten pas op de luchthaven dat ze een verkeerde identiteitskaart op zak hadden. Op dat ogenblik was het natuurlijk te laat om op het gemeentehuis navraag te gaan doen, en kon men onmogelijk nog gebruik maken van de geboekte vliegtuigreis. In beide gevallen moest men nog een extra bedrag van 500 euro betalen voor een omboeking.

Daarnaast zijn er telkens wel kiezers die zich afvragen waar het stembureau het recht vandaan haalt om te eisen dat men zijn identiteitskaart afgeeft en dat men die pas terugkrijgt nadat men gestemd heeft.

In de onderrichtingen voor de digitale stemming staat bij het verloop van de stemming ook telkens het volgende:

*U geeft uw chipkaart terug aan de voorzitter van het stembureau en u scant de barcode aan de scanner van de stembus; de klep van de stembus zal opengaan en u stopt het stembiljet in de stembus.*

Na de verkiezingen kreeg het agentschap van verschillende kiezers uit verschillende gemeenten de boodschap dat zij hun stembiljetje moesten afgeven aan een bijzitter die naast de stembus stond (sommige kiezers schreven dat hij het gewoon 'uit hun handen gritste'). Die bijzitter vouwde dan zelf het stembiljetje open, scande het en stak het in de stembus. Sommige kiezers schreven dat de bijzitter het stembiljet ook nog eens inkeek alvorens het te scannen. Die kiezers waren uiteraard niet te spreken over deze werkwijze en vroegen zich af of het geheim van de stemming hierdoor niet geschonden werd. Andere kiezers keken voor de zekerheid ook eens binnen bij andere stembureaus en stelden vast dat daar ook op die manier tewerk werd gegaan, en dat hun stembureau dus geen alleenstaand geval was.

### **Aanbevelingen**

Het is niet absoluut noodzakelijk dat de kiezer zijn identiteitskaart aan het stembureau afgeeft terwijl hij gaat stemmen. De controle van de identiteitskaart en de aanstipping op de aanstiplijst kan ook gebeuren onmiddellijk nadat de kiezer zijn identiteitskaart getoond heeft. Hij kan ze dan onmiddellijk terugkrijgen, waarna hij zich met de stembiljetten of met de chipkaart in het stemhokje begeeft. Nadat hij zijn stem heeft uitgebracht, krijgt hij zijn afgestempelde oproepingsbrief terug.

Wat betreft het scannen en in de stembus steken van het stembiljetje, werd de werkwijze die de kiezers hierboven beschreven, bij de betreffende stembureaus waarschijnlijk ingegeven met de bedoeling om het stemproces sneller te laten gaan, maar het is duidelijk dat die werkwijze niet overeenstemt met de stemprocedure zoals bepaald in artikel 17, §1 van het Digitaal Kiesdecreet, die ook in de onderrichtingen voor de kiezer en in de onderrichtingen aan de voorzitters van de digitale stembureaus werd opgenomen.

In 2012 was de voorgeschreven werkwijze zo dat de kiezer zijn stembiljet scande, dichtvouwde en overhandigde aan de bijzitter, die het in de stembus stak. De bedoeling was toen te vermijden dat de kiezer het stembiljet in de stembus zou steken zonder het eerst te scannen; het was immers de eerste keer dat dit digitaal stemsysteem werd gebruikt en er was dus een groter risico op vergissingen. Nu mocht men aannemen dat de meeste kiezers inmiddels redelijk vertrouwd zijn met het stemsysteem en bovendien was de stembus nu bijkomend voorzien van een computergestuurde klep, die alleen opening wanneer er een stembiljet was gescand. Het Digitaal Kiesdecreet bepaalde bijgevolg dat de kiezer het stembiljet ook zelf in de stembus mocht steken. Het zelf scannen en in de stembus steken van het stembiljet door de kiezer is een essentiële handeling bij de verkiezing en mag niet overgenomen worden door een bijzitter, tenzij een kiezer daar zelf om vraagt omdat hij het bijvoorbeeld door een fysieke beperking niet zelf kan. Dat die bijzitter de bedrukte zijde van het stembiljet ook eens bekijkt, kan helemaal niet. Het agentschap meent dat hierop extra nadruk moet gelegd worden in de onderrichtingen aan de voorzitters van de digitale stembureaus.

### 2.1.3. Op de verkiezingsdag

#### **Titel 1: De installatie van de stembureaus**

De bepalingen in deze titel hebben geen aanleiding gegeven tot opmerkingen.

#### **Titel 2: De stemming**

De bepalingen in deze titel hebben geen aanleiding gegeven tot opmerkingen.

#### **Titel 3. Het einde van de stemming**

*Art. 142, §3, derde lid.*

*De stembiljetten worden per verkiezing opnieuw in de stembus of in een harmonica-enveloppe gestopt. De stembus of de harmonica-enveloppe worden verzegeld. Ook de getuigen mogen er hun zegel op zetten. Bij de stembussen bedekt de verzegeling in het bijzonder de sleuf van de stembus.*

*Art. 145, tweede lid.*

*De voorzitter van het stembureau bezorgt tegen ontvangstbewijs, eventueel vergezeld van getuigen, per verkiezing de verzegelde harmonica-enveloppe of de verzegelde stembus met de sleutels aan de voorzitters van de aangewezen telbureaus, samen met:*  
*1° de verzegelde enveloppe met het formulier, vermeld in artikel 142, §3;*  
*2° het geparafeerde modelstembiljet, vermeld in artikel 138, §1;*  
*3° de verzegelde enveloppe met de stembiljetten die hij onbruikbaar gemaakt heeft omdat ze beschadigd of openbaar gemaakt zijn, vermeld in artikel 142, §1;*  
*4° de verzegelde enveloppe met de niet-gebruikte stembiljetten, vermeld in artikel 142, §2.*

*Art. 149. De Vlaamse Regering bepaalt de modaliteiten waaraan de processen-verbaal, vermeld in dit hoofdstuk, alsook de lijsten, harmonica-enveloppen, enveloppen, formulieren, verzegelingen en stembussen moeten voldoen.*

#### **Probleemstelling**

In deze bepalingen wordt nog gesproken over 'harmonica-enveloppen', waarin de stembiljetten gestoken moeten worden om ze aan het telbureau te bezorgen, en die verzegeld moeten worden.

Er zijn nu echter verschillende andere recipiënten ter beschikking om stembiljetten in te steken, die eveneens afsluitbaar of verzegelbaar zijn en dezelfde garantie bieden om vast te stellen dat ze wel of niet geopend geweest zijn tijdens het overbrengen naar het telbureau.

#### **Aanbeveling**

Het agentschap stelt voor om in de verschillende bepalingen het woord 'harmonica-enveloppe' te vervangen door de woorden 'verzegelbare verpakking'.

#### **Titel 4. De telling van de stemmen**

*Art. 151. Als de voorzitter van het telbureau verhinderd of afwezig is, wijst het telbureau onder zijn leden een plaatsvervangend voorzitter aan. Bij staking van stemmen beslist het oudste lid. Het proces-verbaal van het telbureau maakt hier melding van.*

*Art. 155. §1. Het telbureau vat de telverrichtingen aan zodra het een harmonica-enveloppe of stembus met de sleutels en de enveloppen met de bijbehorende documenten die bestemd zijn voor het telbureau, ontvangen heeft.*

*§2. De voorzitter opent de harmonica-enveloppen of stembussen in aanwezigheid van de leden van het telbureau en van de getuigen. Hij of zijn gemachtigde tellen de stembiljetten die ze bevatten, zonder ze open te vouwen.*

*Het aantal stembiljetten dat gevonden wordt in elke harmonica-enveloppe of stembus, wordt vermeld in het proces-verbaal.*

*De enveloppen met de stembiljetten die de voorzitter van het stembureau onbruikbaar heeft gemaakt omdat ze beschadigd of openbaar werden gemaakt, en de enveloppen met de ongebruikte stembiljetten worden niet geopend.*

*§3-9. (...)*

*Art. 163. Op verzoek van de voorzitter van het hoofdbureau stelt het college van burgemeester en schepenen personeelsleden ter beschikking van het hoofdbureau, die werken onder toezicht van het bureau. De aan die personeelsleden toe te kennen vergoeding wordt bepaald door het college van burgemeester en schepenen.*

### **Probleemstelling**

- Artikel 151 vermeldt nog de oude regeling om een afwezige voorzitter van een telbureau te vervangen, terwijl in artikel 46, tweede lid, bepaald is dat de magistraat minstens één plaatsvervangende voorzitter moet aanwijzen, met de bedoeling een 'pool' van vervangende voorzitters aan te leggen, waaruit kan gekozen worden wanneer ergens een voorzitter wegvalt.
- Net zoals in de vorige titel, wordt in artikel 155 nog gesproken over 'harmonica-enveloppen', waarin de stembiljetten aan het telbureau bezorgd worden.
- Over de vergoeding die aan personeelsleden wordt toegekend, maakte een gemeente de opmerking dat het niet duidelijk is of die vergoeding alleen bedoeld is voor gedetacheerde personeelsleden of ook voor de leden van het hoofdbureau, voor welke taken die vergoeding telt, of de bevoegdheid bij het college van burgemeester en schepenen ligt of bij de gemeenteraad, en wie de controle uitvoert van de geleverde prestaties. De gemeente suggereert om die regeling te schrappen en extra prestaties gewoon te vergoeden zoals dat gebeurt in het geval van overuren.

### **Aanbevelingen**

Het agentschap stelt voor om artikel 151 gelijkloënd te maken met artikel 127, dat de vervangingsregeling bevat voor de voorzitter van het stembureau.

Het agentschap stelt eveneens voor om in artikel 155 het woord 'harmonica-enveloppe' telkens te vervangen door de woorden 'verzegelde verpakking'.

Wat de vergoeding betreft voor personeelsleden die ter beschikking van het hoofdbureau worden gesteld, is het agentschap van mening dat artikel 163 duidelijk is: het gaat alleen over personeelsleden die door het college van burgemeester en schepenen ter

beschikking worden gesteld, om taken uit te voeren ter ondersteuning van het hoofdbureau, en het college bepaalt de vergoeding. De vergoeding voor de leden van het hoofdbureau zelf wordt bepaald door de Vlaamse Regering (art. 38, §7 LPKD) en betaald door de provincie (artikel 261, §2, 5° LPKD).

Aangezien de bepaling van dit artikel duidelijk is en slechts één gemeente deze opmerking gaf, stelt het agentschap voor die regeling niet te veranderen.

### Tekstvoorstel

**Art. 151.** Als de voorzitter voor of na de installatie van het telbureau verhinderd of afwezig is, wordt hij vervangen door de plaatsvervangende voorzitter, zoals vermeld in artikel 46, tweede lid.

**Art. 155.** §1. Het telbureau vat de telverrichtingen aan zodra het een verzegelde verpakking of stembus met de sleutels en de enveloppen met de bijbehorende documenten die bestemd zijn voor het telbureau, ontvangen heeft.

§2. De voorzitter opent de verzegelde verpakkingen of stembussen in aanwezigheid van de leden van het telbureau en van de getuigen. Hij of zijn gemachtigde tellen de stembiljetten die ze bevatten, zonder ze open te vouwen.

Het aantal stembiljetten dat gevonden wordt in elke verzegelde verpakking of stembus, wordt vermeld in het proces-verbaal.

De enveloppen met de stembiljetten die de voorzitter van het stembureau onbruikbaar heeft gemaakt omdat ze beschadigd of openbaar werden gemaakt, en de enveloppen met de ongebruikte stembiljetten worden niet geopend.

§3-9. (ongewijzigd)

## **Titel 5. Zeteltoewijzing, bekendmaking van de uitslag en afsluitende werkzaamheden**

Hoofdstuk 1. Verdeling van de zetels en aanwijzing van de verkozenen en hun opvolgers bij gemeenteraadsverkiezingen door het gemeentelijk hoofdbureau en afsluitende werkzaamheden

De afdelingen 1 en 2, die handelen over de zetelverdeling en over de aanwijzing van de verkozenen en hun opvolgers, hebben niet geleid tot opmerkingen.

Afdeling 3. Bekendmaking van de uitslag en afsluitende werkzaamheden

**Art. 172.** §1. *De voorzitter van het gemeentelijk hoofdbureau bezorgt binnen drie dagen na de verkiezing aan de provinciegouverneur de volgende stukken betreffende de gemeenteraadsverkiezingen:*

*1° het proces-verbaal van het gemeentelijk hoofdbureau, in voorkomend geval aangevuld met de processen-verbaal van de algemene telling van de gemeenteraadsverkiezingen ontvangen van de voorzitter van de stadsdistrictshoofdbureaus overeenkomstig artikel 162, tweede lid;*

*2° de stukken die aan hem bezorgd zijn overeenkomstig artikel 158, §1 en §2.*

§2. *De voorzitter van het gemeentelijk hoofdbureau bezorgt binnen drie dagen na de verkiezing aan de provinciegouverneur:*



*1° het ondertekende proces-verbaal van de algemene telling van de provincieraadsverkiezingen, vermeld in artikel 160, tweede lid;*

*2° de stukken betreffende de provincieraadsverkiezingen die aan hem bezorgd zijn overeenkomstig artikel 158, §1 en §2.*

**Art. 173.** *De gemeentesecretaris legt een afschrift van het proces-verbaal van het gemeentelijk hoofdbureau voor iedereen ter inzage.*

*Het gemeentebestuur bezorgt aan iedere kandidaat die erom vraagt, een kopie van dat proces-verbaal.*

*Aan de processen-verbaal van de stem- en telbureaus kan inzage verleend worden op schriftelijk verzoek, gericht aan de provinciegouverneur.*

## **Probleemstelling**

- Het tweede lid van artikel 162 bepaalt niet meer dat het proces-verbaal van het stadsdistrictshoofdbureau betreffende de algemene telling van de gemeenteraadsverkiezing aan de voorzitter van het gemeentelijk hoofdbureau moet bezorgd worden. Die bepaling werd geschrapt bij decreet van 30 juni 2017. De bepaling in artikel 172, §1, 1°, dat de voorzitter van het gemeentelijk hoofdbureau de processen-verbaal van de algemene telling van de gemeenteraadsverkiezingen, ontvangen van de voorzitter van de stadsdistrictshoofdbureaus, moet toevoegen aan het proces-verbaal van het gemeentelijk hoofdbureau, is bijgevolg overbodig geworden.
- De ingediende voordrachtsakten met de kandidatenlijsten worden nergens vermeld bij het bezorgen van de stukken aan de gouverneur, evenmin de processen-verbaal betreffende de voorlopige en de definitieve afsluiting van de kandidatenlijsten. Omdat de hoofdbureaus bij vorige verkiezingen vroegen wat ze met die stukken na afloop van de verkiezingen moesten doen, werd nu in de onderrichtingen vermeld dat ze die akten en die processen-verbaal ook aan de provinciegouverneur moesten bezorgen, samen met de andere stukken. Een decreetale basis hiervoor ontbreekt echter.
- Vanuit de Universiteit Gent werd in oktober 2018 aan de gouverneur van de provincie Oost-Vlaanderen een verzoek gericht tot inzage in 10.000 willekeurig geselecteerde geldige stembiljetten van de gemeenteraadsverkiezingen van de stad Gent. Aan de provinciegouverneur van Antwerpen werd eenzelfde verzoek gericht tot inzage in 10.000 willekeurig geselecteerde geldige stembiljetten van de gemeenteraadsverkiezingen van de stad Mechelen.

Met de inzage in de stembiljetten wenste de Universiteit Gent in het kader van een onderzoek naar klassieke participatievormen (zoals de verkiezingen) een studie uit te voeren naar het combineren van voorkeurstemmen<sup>7</sup>. De twee inzageverzoeken werden geweigerd op basis van artikel 173 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet, dat bepaalt

---

<sup>7</sup> Dit onderzoek zou resulteren in een rapport waarin wordt nagegaan in welke mate kiezers meerdere voorkeurstemmen uitbrengen bij verkiezingen, en in welke mate kiezers naar andere kandidaten dan de lijsttrekker kijken wanneer ze hun stem(men) uitbrengen. Door meerdere voorkeurstemmen uit te brengen, participeren kiezers in-

dat de provinciegouverneur alleen inzage kan geven in de processen-verbaal van de stem- en telbureaus. In de parlementaire voorbereiding bij artikel 173 LPKD staat dat dit ook betekent dat alle andere stukken die de gouverneur in bewaring heeft, niet ter inzage zijn.

Op basis van het LPKD en het ministerieel besluit van 13 september 2012 houdende de bepaling van de opslag, de organisatie en de vernietiging van de stukken bij de lokale en provinciale verkiezingen is de provinciegouverneur daarenboven ook slechts bevaarder van deze stukken, kan hij deze stukken enkel ter beschikking stellen van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen en de Raad van State en moet hij de stukken na de bepaalde bewaartermijnen vernietigen.

De stembiljetten zijn tevens verzegeld. De provinciegouverneur (en ook het Agentschap Binnenlands Bestuur als ondersteunende administratie) kan dat zegel niet verbreken; enkel de Raad voor Verkiezingsbetwistingen of de Raad van State kunnen dat naar aanleiding van een bezwaar of een beroep.

Tegen deze weigeringsbeslissingen werd een beroep ingediend bij de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur.

De beroepsinstantie sprak zich in die zin uit dat *de provinciegouverneurs deze stembiljetten bewaren als onderdeel van de rechterlijke macht en dat de rechterlijke macht uitdrukkelijk is uitgesloten van het toepassingsgebied van het openbaarheidsdecreet.*<sup>8</sup>

In februari werd ook aan de provinciegouverneur van West-Vlaanderen eenzelfde verzoek gericht om inzage in de stembiljetten van de stad Kortrijk. De inzage werd opnieuw op basis van dezelfde rechtsgronden en de uitspraak van de beroepsinstantie geweigerd.

### Aanbevelingen

Het agentschap stelt voor om artikel 172, §1, 1° aan te passen aan de bepaling in artikel 162, tweede lid, zodat duidelijk is dat de voorzitter van het stadsdistrictshoofdbureau het proces-verbaal met de algemene telling van de gemeenteraadsverkiezing aan de provinciegouverneur moet bezorgen, en niet aan de voorzitter van het gemeentelijk hoofdbureau.

Aan dat artikel kan meteen ook toegevoegd worden dat de voordrachtsakten en de processen-verbaal van de voorlopige en de definitieve afsluiting eveneens aan de provinciegouverneur moeten bezorgd worden, samen met alle stukken die de voorzitter van het hoofdbureau tijdens die procedure heeft ontvangen. De voordrachtsakten behoren dan ook tot 'alle andere stukken die de gouverneur in bewaring heeft en niet ter inzage zijn', waarvan sprake in de memorie van toelichting bij de wijziging van artikel 173 LPKD.

---

tenser en hebben ze meer impact op de samenstelling van de gemeenteraad. Door inzicht te verwerven in de intensiteit van deze klassieke participatie, zou een gemeentelijk participatiebeleid beter vorm gegeven kunnen worden.

<sup>8</sup> <https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/beslissing-ovb2018280>



Wat betreft de vraag om inzage in de stembiljetten om wetenschappelijk onderzoek te doen naar het stemgedrag van de kiezers, verwijst het agentschap naar de bovenvermelde uitspraken van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur. Om te vermijden dat na de geldigverklaring van de verkiezingen nog discussies over de stembiljetten ontstaan, lijkt het ook niet aangewezen dat de stembiljetten na de verkiezingen aan derden kunnen worden geopenbaard.

### Tekstvoorstel

**Art. 172.** §1. De voorzitter van het gemeentelijk hoofdbureau bezorgt binnen drie dagen na de verkiezing aan de provinciegouverneur de volgende stukken betreffende de gemeenteraadsverkiezingen:

1° het proces-verbaal van het gemeentelijk hoofdbureau met de algemene telling en de zeteltoewijzing en de processen-verbaal van het gemeentelijk hoofdbureau betreffende de voorlopige en de definitieve afsluiting, samen met de voordrachtsakten, vermeld in artikel 68, en de stukken die aan de voorzitter van het gemeentelijk hoofdbureau werden bezorgd overeenkomstig artikel 89, 90 en 91, in voorkomend geval aangevuld met de processen-verbaal van de algemene telling van de gemeenteraadsverkiezingen ontvangen van de voorzitter van de stadsdistrictshoofdbureaus overeenkomstig artikel 162, tweede lid;

2° de stukken die aan hem bezorgd zijn overeenkomstig artikel 158, §1 en §2.

§2. De voorzitter van het gemeentelijk hoofdbureau bezorgt binnen drie dagen na de verkiezing aan de provinciegouverneur:

1° het ondertekende proces-verbaal van de algemene telling van de provincieraadsverkiezingen, vermeld in artikel 160, tweede lid;

2° de stukken betreffende de provincieraadsverkiezingen die aan hem bezorgd zijn overeenkomstig artikel 158, §1 en §2.

Hoofdstuk 2. Verdeling van de zetels en aanwijzing van de verkozenen en hun opvolgers bij stadsdistrictsraadsverkiezingen door het stadsdistrictshoofdbureau en afsluitende werkzaamheden

De bepalingen van dit hoofdstuk hebben niet geleid tot opmerkingen.

Hoofdstuk 3. Verdeling van de zetels en aanwijzing van de verkozenen en hun opvolgers bij provincieraadsverkiezingen door het provinciaal hoofdbureau en afsluitende werkzaamheden

De afdelingen 1 en 2, die handelen over de zetelverdeling en over de aanwijzing van de verkozenen en hun opvolgers, hebben niet geleid tot opmerkingen.

Afdeling 3. Bekendmaking van de uitslag en afsluitende werkzaamheden

**Art. 187.** *De voorzitter van het provinciaal hoofdbureau bezorgt binnen vijf dagen na de verkiezing aan de provinciegouverneur het proces-verbaal van het provinciaal hoofdbureau, aangevuld met de processen-verbaal van de algemene telling van de pro-*

*vincieraadsverkiezingen, ontvangen van de voorzitters van de gemeentelijke hoofdbureaus overeenkomstig artikel 162, en, in voorkomend geval, van de voorzitters van de stadsdistrictshoofdbureaus.*

### Probleemstelling

- Het eerste lid van artikel 162 bepaalt niet meer dat het proces-verbaal van het gemeentelijk hoofdbureau, of van het stadsdistrictsbureau, betreffende de algemene telling van de provincieraadsverkiezing aan de voorzitter van het provinciaal hoofdbureau moet bezorgd worden. Die bepaling werd geschrapt bij decreet van 30 juni 2017. De bepaling in artikel 187 dat de voorzitter van het provinciaal hoofdbureau de processen-verbaal van de algemene telling van de provincieraadsverkiezingen, ontvangen van de voorzitters van de gemeentelijke hoofdbureaus of van de stadsdistrictshoofdbureaus, moet toevoegen aan het proces-verbaal van het provinciaal hoofdbureau, is bijgevolg overbodig geworden.
- De ingediende voordrachtsakten met de kandidatenlijsten worden nergens vermeld bij het bezorgen van de stukken aan de gouverneur, evenmin als de processen-verbaal betreffende de voorlopige en de definitieve afsluiting van de kandidatenlijsten. Omdat de hoofdbureaus bij vorige verkiezingen vroegen wat ze met die stukken na afloop van de verkiezingen moesten doen, werd nu in de onderrichtingen vermeld dat ze die akten en die processen-verbaal ook aan de provinciegouverneur moesten bezorgen, samen met de andere stukken. Een decretale basis hiervoor ontbreekt echter.

### Aanbevelingen

Het agentschap stelt voor om artikel 187 aan te passen aan de bepaling in artikel 162, eerste lid, zodat duidelijk is dat de voorzitter van het gemeentelijk hoofdbureau en van het stadsdistrictshoofdbureau het proces-verbaal met de algemene telling van de provincieraadsverkiezing aan de provinciegouverneur moet bezorgen, en niet aan de voorzitter van het provinciaal hoofdbureau. Aangezien de voorzitter van het provinciaal hoofdbureau niet moet wachten op de processen-verbaal van de gemeentelijke hoofdbureaus of van de stadsdistrictshoofdbureaus, mag ook de termijn waarbinnen hij zijn stukken aan de provinciegouverneur moet bezorgen, ingekort worden tot drie dagen, zoals ook geldt voor de andere hoofdbureaus.

Aan dat artikel kan meteen ook toegevoegd worden dat de voordrachtsakten en de processen-verbaal van de voorlopige en de definitieve afsluiting eveneens aan de provinciegouverneur moeten bezorgd worden, samen met alle stukken die de voorzitter van het hoofdbureau tijdens die procedure heeft ontvangen.

### Tekstvoorstel

**Art. 187.** De voorzitter van het provinciaal hoofdbureau bezorgt binnen drie dagen na de verkiezing aan de provinciegouverneur het proces-verbaal van het provinciaal hoofdbureau met de algemene telling en de zeteltoewijzing, aangevuld met de processen-verbaal van de algemene telling van de provincieraadsverkiezingen, ontvangen van de voorzitters van de gemeentelijke hoofdbureaus overeenkomstig artikel 162, en,

~~in voorkomend geval, van de voorzitters van de stadsdistrictshoofdbureaus tweede lid.~~

De voorzitter van het provinciedistrictshoofdbureau bezorgt binnen drie dagen na de verkiezing aan de provinciegouverneur de processen-verbaal van het provinciedistrictshoofdbureau betreffende de voorlopige en de definitieve afsluiting, samen met de voordrachtsakten, vermeld in artikel 84, 1°, en de stukken die aan de voorzitter van het provinciedistrictshoofdbureau werden bezorgd overeenkomstig artikel 100, 5°, 6° en 7°.

#### 2.1.4. Na de verkiezingsdag

### Titel 1. Verkiezingsuitgaven

Hoofdstuk 1. Beperking en controle van de verkiezingsuitgaven

Afdeling 1. Uitgaven voor propaganda op gewestelijk vlak

De bepalingen van deze afdeling hebben niet geleid tot opmerkingen.

Afdeling 2. Uitgaven voor propaganda op lokaal vlak

*Art. 191. §1. Het totaal van de uitgaven voor de verkiezingspropaganda van de lijsten mag voor de gemeenteraadsverkiezingen, stadsdistrictsraadsverkiezingen en provincieraadsverkiezingen per lijst niet meer bedragen dan per schijf:*

*1° tot 1000 op de kiezerslijst ingeschreven kiezers: 2,70 euro per ingeschreven kiezer;*

*2° van 1001 tot 5000 op de kiezerslijst ingeschreven kiezers: 1,10 euro per ingeschreven kiezer;*

*3° van 5001 tot 10.000 op de kiezerslijst ingeschreven kiezers: 0,80 euro per ingeschreven kiezer;*

*4° van 10.001 tot 20.000 op de kiezerslijst ingeschreven kiezers: 1,00 euro per ingeschreven kiezer;*

*5° van 20.001 tot 40.000 op de kiezerslijst ingeschreven kiezers: 1,10 euro per ingeschreven kiezer;*

*6° van 40.001 tot 80.000 op de kiezerslijst ingeschreven kiezers: 1,20 euro per ingeschreven kiezer;*

*7° vanaf 80.001 op de kiezerslijst ingeschreven kiezers: 0,14 euro per ingeschreven kiezer.*

*De bedragen, vermeld in het eerste lid, kunnen door de Vlaamse Regering geïndexeerd worden.*

*§2. Het totaal van de uitgaven voor de verkiezingspropaganda van individuele kandidaten mag voor gemeenteraadsverkiezingen, stadsdistrictsraadsverkiezingen en provincieraadsverkiezingen per kandidaat niet meer bedragen dan per schijf:*

*1° tot 50.000 op de kiezerslijst ingeschreven kiezers: 0,080 euro per ingeschreven kiezer, met een minimum van 1250 euro per kandidaat;*

*2° van 50.001 tot 100.000 op de kiezerslijst ingeschreven kiezers: 0,030 euro per ingeschreven kiezer;*

*3° vanaf 100.001 op de kiezerslijst ingeschreven kiezers: 0,015 euro per ingeschreven kiezer.*

*De bedragen, vermeld in het eerste lid, kunnen door de Vlaamse Regering geïndexeerd worden.*

§3. (...)

§4. Het aantal op de kiezerslijst ingeschreven kiezers, vermeld in paragraaf 1 en paragraaf 2, wordt vastgesteld overeenkomstig artikel 16.

**Art. 192.** Uiterlijk veertig dagen voor de verkiezingen of, in geval van buitengewone verkiezingen, uiterlijk de dag van de oproeping van de kiezers, deelt de Vlaamse Regering de maximumbedragen mee die werden berekend overeenkomstig de bepaling van artikel 191, en die mogen worden uitgegeven door de lijsten en de kandidaten voor de verkiezingen van de raden.

## Probleemstelling

Met 'verkiezingsuitgaven' wordt bedoeld: alle uitgaven en financiële verbintenissen voor mondelinge, schriftelijke, auditieve en visuele boodschappen die verricht worden tijdens de sperperiode en erop gericht zijn het resultaat van een politieke partij, een lijst en de kandidaten ervan gunstig te beïnvloeden (dat is de definitie zoals bepaald in artikel 193, §1). De sperperiode begint echter al op 1 juli van het verkiezingsjaar, terwijl men pas einde augustus (na de berekening op basis van de aantallen kiezers per 1 augustus) weet welke de maximumbedragen zijn die men mag uitgeven. Het zou logisch zijn dat men voor het begin van de sperperiode al weet welke de maximumbedragen zijn die men mag uitgeven.

## Aanbeveling

De Vlaamse Regering had al op 17 juli 2015 een principiële beslissing genomen om de maximumbedragen niet meer te berekenen op basis van de aantallen kiezers, maar op de aantallen inwoners op 1 januari van het verkiezingsjaar, rekening houdend met de verhouding kiezers/inwoners. De aantallen inwoners op 1 januari zijn normaliter bekend in de loop van februari, wat betekent dat de maximumbedragen ruimschoots op tijd kunnen worden berekend en bekendgemaakt. In uitvoering van die beslissing bevatte het voorontwerp van decreet, dat de Vlaamse Regering op 27 mei 2016 principieel had goedgekeurd, een artikel waarmee deze nieuwe berekeningswijze was opgenomen.

Zoals uitgebreid uiteengezet in rubriek 1.5. (De wijzigingsdecreten van 30 juni 2017), merkte de Raad van State in zijn advies nr. 59.511/AV/3 van 18 juli 2016 hierover op dat de gewesten niet bevoegd waren om de beperking van de verkiezingsuitgaven, met inbegrip van de beperking van de campagnemiddelen, te regelen.

Aan deze opmerking van de Raad van State werd gevolg gegeven door de bepalingen die het artikel 191 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 wijzigden, te schrappen uit het ontwerp van decreet. Naar aanleiding van dat negatieve advies werd begin 2018 in de Kamer een voorstel ingediend tot herziening van de bijzondere wet, waardoor de regio's de volle bevoegdheid zouden krijgen over de regelgeving inzake de campagnemiddelen bij lokale en provinciale verkiezingen. Met een bijzondere wet van 30 juli 2018 werd deze wetswijziging goedgekeurd en sinds 6 september 2018 is deze in werking getreden, waardoor het Vlaams Gewest nu de volle bevoegdheid heeft. Om hiervan gebruik te maken voor de verkiezing van 14 oktober 2018 was het evenwel te laat.

Aangezien het Vlaams Gewest nu wel de bevoegdheid heeft om dat te regelen, doet het agentschap een tekstvoorstel om de maximumbudgetten te berekenen op basis van de aantallen inwoners, zoals destijds beslist door de Vlaamse Regering. De afbakening van de categorieën van inwoners en de tarieven moeten natuurlijk opnieuw gedefinieerd worden op basis van recente aantallen kiezers en inwoners. In onderstaand voorstel worden de cijfers weergegeven die in het voorontwerp van het wijzigingsdecreet stonden, op basis van de aantallen van 2012.

### Tekstvoorstel

**Art. 191.** §1. Het totaal van de uitgaven voor de verkiezingspropaganda van de lijsten mag voor de gemeenteraadsverkiezingen, stadsdistrictsraadsverkiezingen en provincieraadsverkiezingen per lijst niet meer bedragen dan per schijf:

1° tot en met 1300 inwoners: 2,39 euro per inwoner;

2° van 1301 tot en met 6600 inwoners: 0,83 euro per inwoner;

3° van 6601 tot en met 13.300 inwoners: 0,69 euro per inwoner;

4° van 13.301 tot en met 26.500 inwoners: 0,89 euro per inwoner;

5° van 26.501 tot en met 53.000 inwoners: 0,83 euro per inwoner;

6° van 53.001 tot en met 106.000 inwoners: 0,93 euro per inwoner;

7° vanaf 106.001 inwoners: 0,11 euro per inwoner.

De bedragen, vermeld in het eerste lid, kunnen door de Vlaamse Regering geïndexeerd worden.

§2. Het totaal van de uitgaven voor de verkiezingspropaganda van individuele kandidaten mag voor de gemeenteraadsverkiezingen, stadsdistrictsraadsverkiezingen en provincieraadsverkiezingen per kandidaat niet meer bedragen dan per schijf:

1° tot en met 66.300 inwoners: 0,070 euro per inwoner, met een minimum van 1250 euro per kandidaat;

2° van 66.301 tot en met 132.500 inwoners: 0,023 euro per inwoner;

3° vanaf 132.501 inwoners: 0,011 euro per inwoner.

De bedragen, vermeld in het eerste lid, kunnen door de Vlaamse Regering geïndexeerd worden.

§3. (ongewijzigd)

§4. Het aantal inwoners, vermeld in paragraaf 1 en paragraaf 2, is het aantal personen dat ingeschreven is in het rijksregister van natuurlijke personen die op 1 januari van het jaar van de gemeenteraadsverkiezingen hun hoofdverblijfplaats in de desbetreffende gemeente hadden.

**Art. 192.** Uiterlijk de dag voor het begin van de sperperiode deelt de Vlaamse Regering de maximumbedragen mee die werden berekend overeenkomstig de bepaling van artikel 191, en die mogen worden uitgegeven door de lijsten en de kandidaten voor de verkiezingen van de raden.

### Afdeling 3. Uitgaven voor verkiezingspropaganda

**Art. 193.** §1. *Uitgaven voor verkiezingspropaganda zijn alle uitgaven en financiële verbintenissen voor mondelinge, schriftelijke, auditieve en visuele boodschappen die verricht worden tijdens de sperperiode en erop gericht zijn het resultaat van een politieke partij, een lijst en de kandidaten ervan gunstig te beïnvloeden.*

*§2. Als uitgaven voor de verkiezingspropaganda, vermeld in paragraaf 1, worden ook de uitgaven beschouwd die gedaan worden door derden voor politieke partijen, lijsten of kandidaten, tenzij die politieke partijen, lijsten of kandidaten de derden onmiddellijk na de kennisneming van de door hen gevoerde campagne, per aangetekende brief ertoe aanmanen de campagne te staken en een afschrift bezorgen van die aangetekende brief, al dan niet vergezeld van het akkoord van de derden tot staking, aan de voorzitter van het verkiezingshoofdbureau. Het afschrift wordt gevoegd bij de door de betrokken partijen, lijsten of kandidaten ingediende aangiften van hun verkiezingsuitgaven en van de herkomst van de geldmiddelen.*

*§3. Als uitgaven voor verkiezingspropaganda worden niet beschouwd:*

*1° het verlenen van persoonlijke, niet-bezoldigde diensten, alsook het gebruik van een persoonlijk voertuig;*

*2° de publicatie in een dagblad of tijdschrift van redactionele artikelen, op voorwaarde dat die publicatie op dezelfde wijze en volgens dezelfde regels geschiedt als buiten de sperperiode, zonder betaling, vergoeding of belofte van betaling of vergoeding. Bovendien mag het niet gaan om een dagblad of tijdschrift dat speciaal wordt uitgegeven ten behoeve van of met het oog op de verkiezingen en moet de verspreiding en de frequentie van de publicatie dezelfde zijn als buiten de sperperiode;*

*3° de uitzending op radio of televisie van programma's met berichten of commentaren, op voorwaarde dat die uitzendingen op dezelfde wijze en volgens dezelfde regels geschieden als buiten de sperperiode, zonder betaling, vergoeding of belofte van betaling of vergoeding;*

*4° de uitzending of een reeks van uitzendingen op radio of televisie van verkiezingsprogramma's, op voorwaarde dat vertegenwoordigers van de politieke partijen aan die uitzendingen kunnen deelnemen;*

*5° de kostprijs van periodieke manifestaties, op voorwaarde dat:*

*a) ze niet uitsluitend voor verkiezingsdoeleinden worden georganiseerd;*

*b) het om geregelde en telkens terugkerende manifestaties gaat die altijd op dezelfde wijze worden georganiseerd. De periodiciteit ervan wordt beoordeeld hetzij aan de hand van een referentieperiode van twee jaar voor de periode, vermeld in paragraaf 1, waarin de manifestatie in kwestie jaarlijks eenmaal moet hebben plaatsgevonden, hetzij aan de hand van een referentieperiode van vier jaar voor de periode, vermeld in paragraaf 1, waarin de manifestatie in kwestie tweejaarlijks ten minste eenmaal moet hebben plaatsgevonden. Als de uitgaven voor reclame en uitnodigingen in vergelijking met het gewone verloop van een dergelijke manifestatie evenwel uitzonderlijk blijken te zijn, moeten ze bij wijze van uitzondering wel als verkiezingsuitgave aangerekend worden;*

*6° de kostprijs van niet-periodieke manifestaties die voor verkiezingsdoeleinden worden georganiseerd en waarvoor een deelnameprijs wordt aangerekend, als de uitgaven worden gedekt door de inkomsten, met uitzondering van de inkomsten uit sponsoring, en als het niet om uitgaven voor reclame en uitnodigingen gaat. Als de inkomsten de uitgaven niet dekken, moet het verschil als een verkiezingsuitgave worden aangerekend;*

*7° de uitgaven die tijdens de sperperiode worden verricht in het kader van een normale partijwerking op nationaal of lokaal niveau, meer bepaald voor de organisatie van congressen en partijbijeenkomsten. Als de uitgaven voor reclame en uitnodigingen*



*in vergelijking met het gewone verloop van een dergelijke manifestatie evenwel uitzonderlijk blijken te zijn, moeten ze bij wijze van uitzondering wel als verkiezingsuitgave worden aangerekend;*

*8° de uitgaven voor de aanmaak van internettoepassingen, op voorwaarde dat die aanmaak op dezelfde wijze en volgens dezelfde regels geschiedt als buiten de sperperiode.*

*§4. De uitgaven en financiële verbintenissen voor goederen, leveringen en diensten die onder de toepassing van paragraaf 1 vallen, moeten tegen de geldende marktprijzen worden verrekend.*

## **Probleemstelling**

- De finaliteit die de decreetgever met paragraaf 2 van dit artikel beoogt, is duidelijk: om te vermijden dat een partij, een lijst of een kandidaat de beperkingen van de verkiezingsuitgaven zou omzeilen door de verkiezingscampagnes op te dragen aan derden, wordt bepaald dat ook de uitgaven die derden hebben gemaakt, moeten worden aangerekend op het bedrag van de betreffende partij, lijst of kandidaat. Waar het bij de klassieke propagandamiddelen effectief mogelijk is om als partij, lijst of kandidaat een derde per aangetekende brief aan te manen om het voeren van een campagne te stoppen (bijvoorbeeld bij de verspreiding van drukwerk wordt de naam van de schrijver of drukker vermeld), is dat echter niet steeds mogelijk bij de hedendaagse vormen van campagnemiddelen, zoals bij de campagnes gevoerd op het internet. Zo kreeg het agentschap de vraag of ook anonieme facebookgroepen onder het toepassingsgebied van deze bepaling vallen. In dat geval is een aanmaning per aangetekende brief niet mogelijk. Deze bepaling is niet toepasbaar bij het gebruik van sommige hedendaagse vormen van campagnemiddelen.
- Daarnaast bepaalt paragraaf 3, 8° van dit artikel dat de uitgaven voor de aanmaak van internettoepassingen niet moeten worden beschouwd als uitgaven voor verkiezingspropaganda, op voorwaarde dat die aanmaak op dezelfde wijze en volgens dezelfde regels geschiedt als buiten de sperperiode. Aangezien deze bepaling eerder de wijziging van bestaande websites voor ogen heeft, en niet het gebruik van sociale media, zorgde de opkomst van deze laatste voor de nodige interpretatieproblemen. Het begrip "internettoepassing" is immers ruimer dan de officiële website van de partij of een kandidaat, maar dekt alle vormen van communicatie die via het internet verspreid worden.
- Tenslotte kreeg het agentschap veel vragen van lijsten of van kandidaten over toegelaten campagnemiddelen, waarbij men over concrete manieren of middelen van campagnevoering wou weten of die al dan niet toegelaten waren en al dan niet beschouwd moesten worden als verkiezingsuitgaven.

## **Aanbevelingen**

Om de uitgaven van derden niet als verkiezingsuitgaven te moeten aangeven, moet de politieke partij, lijst of kandidaat deze derde aanmanen om de campagne te staken en hiervan een bewijs kunnen voorleggen. Het agentschap is van mening dat dit bewijs niet steeds een aangetekende brief moet zijn, zoals nu in het kiesdecreet bepaald is. In

geval van propagandavoering op het internet of door een anonieme derde, kan men dit bewijs op andere manieren leveren, bijvoorbeeld door middel van een openbare oproep om de campagnevoering te stoppen, door gebruik te maken van de rapporteringsfaciliteit op Facebook,... Het agentschap stelt voor om paragraaf 2 van dit artikel zodanig aan te passen dat een anonieme derde eveneens kan aangemaand worden om zijn campagne te stoppen en het bewijs met een aantekende brief te vervangen door een bewijs van aanmaning die kan aangetoond worden met alle middelen.

Tevens stelt het agentschap voor om de bepaling in paragraaf 3, 8° van dat artikel te schrappen. Deze bepaling is niet meer aangepast aan de hedendaagse campagnemiddelen en dus voorbijgestreefd. Ze voegt trouwens ook geen meerwaarde toe aan de algemene definitie van verkiezingsuitgaven: op basis van paragraaf 1 van dit artikel zijn kosten voor de aanmaak, het beheer en de bijwerking van internettoepassingen die niets met de verkiezingen te maken hebben en die gemaakt zijn vóór de sperperiode, geen verkiezingsuitgaven. De uitgaven voor internettoepassingen die specifiek met oog op de verkiezingen worden aangemaakt en die tijdens de sperperiode gebruikt worden, zijn wel verkiezingsuitgaven, ongeacht het tijdstip van productie van de toepassing.

Wat de toepassingsvragen betreft over toegelaten campagnemiddelen en aan te geven verkiezingsuitgaven, kan het agentschap niet altijd een antwoord geven. Ingeval van een bezwaar komt de bevoegdheid om te oordelen over de gebruikte campagnemiddelen en over de verkiezingsuitgaven toe aan de Raad voor Verkiezingsbetwistingen. Om te vermijden dat de Raad nadien een oordeel zou vellen dat strijdig is met een advies dat het agentschap gegeven heeft, kan het agentschap niet anders dan alleen maar verwijzen naar de bepalingen in de wetgeving, en eventueel naar het 'Vademecum Verkiezingsuitgaven' dat de Controlecommissie Verkiezingsuitgaven in 2006 heeft uitgegeven. In dat opzicht acht het agentschap het aangewezen dat de Controlecommissie een geactualiseerde versie van dat vademecum zou uitbrengen. Het Vademecum dat de Controlecommissie betreffende de verkiezingsuitgaven en de boekhouding van de politieke partijen heeft uitgegeven naar aanleiding van de federale parlementsverkiezingen van 26 mei 2019, kan als inspiratiebron dienen.

## Tekstvoorstel

### Art. 193. §1. (ongewijzigd)

§2. Als uitgaven voor de verkiezingspropaganda, vermeld in paragraaf 1, worden ook de uitgaven beschouwd die gedaan worden door derden voor politieke partijen, lijsten of kandidaten, tenzij die politieke partijen, lijsten of kandidaten de derden onmiddellijk na de kennisneming van de door hen gevoerde campagne, per aangetekende brief er-toe aanmanen de campagne te staken en een bewijs van die aanmaning, al dan niet vergezeld van het akkoord van de derden tot staking, bij de aangiften van hun verkiezingsuitgaven en van de herkomst van de geldmiddelen voegen.

§3. Als uitgaven voor verkiezingspropaganda worden niet beschouwd:

1° het verlenen van persoonlijke, niet-bezoldigde diensten, alsook het gebruik van een persoonlijk voertuig;

2° de publicatie in een dagblad of tijdschrift van redactionele artikelen, op voorwaarde dat die publicatie op dezelfde wijze en volgens dezelfde regels geschiedt als buiten de



sperperiode, zonder betaling, vergoeding of belofte van betaling of vergoeding. Bovendien mag het niet gaan om een dagblad of tijdschrift dat speciaal wordt uitgegeven ten behoeve van of met het oog op de verkiezingen en moet de verspreiding en de frequentie van de publicatie dezelfde zijn als buiten de sperperiode;

3° de uitzending op radio of televisie van programma's met berichten of commentaren, op voorwaarde dat die uitzendingen op dezelfde wijze en volgens dezelfde regels geschieden als buiten de sperperiode, zonder betaling, vergoeding of belofte van betaling of vergoeding;

4° de uitzending of een reeks van uitzendingen op radio of televisie van verkiezingsprogramma's, op voorwaarde dat vertegenwoordigers van de politieke partijen aan die uitzendingen kunnen deelnemen;

5° de kostprijs van periodieke manifestaties, op voorwaarde dat:

a) ze niet uitsluitend voor verkiezingsdoeleinden worden georganiseerd;

b) het om geregelde en telkens terugkerende manifestaties gaat die altijd op dezelfde wijze worden georganiseerd. De periodiciteit ervan wordt beoordeeld hetzij aan de hand van een referentieperiode van twee jaar voor de periode, vermeld in paragraaf 1, waarin de manifestatie in kwestie jaarlijks eenmaal moet hebben plaatsgevonden, hetzij aan de hand van een referentieperiode van vier jaar voor de periode, vermeld in paragraaf 1, waarin de manifestatie in kwestie tweejaarlijks ten minste eenmaal moet hebben plaatsgevonden. Als de uitgaven voor reclame en uitnodigingen in vergelijking met het gewone verloop van een dergelijke manifestatie evenwel uitzonderlijk blijken te zijn, moeten ze bij wijze van uitzondering wel als verkiezingsuitgave aangerekend worden;

6° de kostprijs van niet-periodieke manifestaties die voor verkiezingsdoeleinden worden georganiseerd en waarvoor een deelnameprijs wordt aangerekend, als de uitgaven worden gedekt door de inkomsten, met uitzondering van de inkomsten uit sponsoring, en als het niet om uitgaven voor reclame en uitnodigingen gaat. Als de inkomsten de uitgaven niet dekken, moet het verschil als een verkiezingsuitgave worden aangerekend;

7° de uitgaven die tijdens de sperperiode worden verricht in het kader van een normale partijwerking op nationaal of lokaal niveau, meer bepaald voor de organisatie van congressen en partijbijeenkomsten. Als de uitgaven voor reclame en uitnodigingen in vergelijking met het gewone verloop van een dergelijke manifestatie evenwel uitzonderlijk blijken te zijn, moeten ze bij wijze van uitzondering wel als verkiezingsuitgave worden aangerekend;

8° de uitgaven voor de aanmaak van internettoepassingen, op voorwaarde dat die op dezelfde wijze en volgens dezelfde regels geschieden als buiten de sperperiode.

§4. (ongewijzigd)

#### Afdeling 4. Verboden of gereguleerde propagandamiddelen

**Art. 194.** *Tijdens de sperperiode mogen de politieke partijen, de lijsten en de kandidaten, alsook derden die propaganda voor politieke partijen, lijsten of kandidaten willen maken:*

*1° geen geschenken of gadgets verkopen of verspreiden;*

*2° geen commerciële telefooncampagnes voeren;*

*3° niet gebruikmaken van commerciële reclameborden of affiches;*

*4° niet gebruikmaken van niet-commerciële reclameborden of affiches die groter zijn*

dan 4m<sup>2</sup>;

5° niet gebruikmaken van commerciële reclamespots op radio, televisie en in bioscopen. Voor dezelfde periode bepaalt de Vlaamse Regering de algemene regels voor het aanbrengen van verkiezingsaffiches en de organisatie van gemotoriseerde optochten.

## Probleemstelling

- Deze bepaling is aan herziening toe: het legt vooral beperkingen op aan de traditionele manieren van propagandavoering, terwijl deze totaal voorbijgestreefd zijn door de technologische middelen waarover men vandaag beschikt om campagne te voeren, dikwijls aan een heel lage kostprijs. Bovendien is het ook opmerkelijk dat commerciële reclamespots op radio, televisie en in bioscopen verboden zijn tijdens de sperperiode, terwijl commerciële reclame via tijdschriften, kranten en internet geen probleem vormt. Omtrent het voeren van verkiezingscampagnes op het internet is momenteel niets geregeld in het LPKD.

Het verbod op commerciële reclamespots op radio en televisie tijdens de sperperiode is op zichzelf ook problematisch. Artikel 49 van het Mediadecreet bepaalt hierover: *“Het is toegestaan om tegen betaling aan politieke mandatarissen of kandidaat-mandatarissen en aan politieke partijen commerciële communicatie ter beschikking te stellen tijdens de sperperiode voor de verkiezingen mits naleving van de wetgeving betreffende de verkiezingsuitgaven.”* In het antwoord op de schriftelijke vraag nr. 81 van 25 oktober 2017<sup>9</sup> bevestigde de minister dat uit de samenlezing van artikel 49 van het mediadecreet en artikel 194 van het LPKD blijkt dat politieke partijen, lijsten en kandidaten nooit gebruik mogen maken van commerciële reclameboodschappen op radio of televisie, noch tijdens de sperperiode, noch daarbuiten. Dat kwam dus neer op een algemeen verbod, hetgeen door het Grondwettelijk Hof ongrondwettig werd bevonden.<sup>10</sup> De decreetgever is hieraan tegemoet gekomen: artikel 49 van het Mediadecreet wordt opgeheven (art. 8 van het decreet van 29 juni 2018 houdende wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie). De opheffing treedt wel pas in werking op 30 juni 2020 (art. 21 van datzelfde decreet). In de memorie van toelichting bij dit artikel staat:

*“De sectorraad Media zal worden gevraagd om tegen 30 juni 2019 een analyse te maken van het gebruik van ‘politieke commerciële communicatie’ aan de hand van buitenlandse voorbeelden en om een advies uit te brengen inzake een mogelijke regeling hiervoor, desgevallend met meerdere alternatieven, en waarbij de situatie duidelijk wordt geregeld voor zowel de private omroeporganisaties als voor de publieke omroep. De decreetgever zal vervolgens kunnen beslissen om al dan niet deze regeling uit te werken in een nieuw decretaal kader dat desgevallend in de plaats zal komen van het huidige artikel 49.”*

- Zoals reeds vermeld in het evaluatierapport 2012, blijft ook het onderscheid tussen commerciële reclameborden en niet-commerciële reclameborden onduidelijk.
- Daarnaast worden eveneens veel vragen gesteld over wat als een gadget of een geschenk moet worden beschouwd: wat met het aanbieden van een drankje of een hapje op een evenement, busdiensten die worden ingezet om kiezers naar

<sup>9</sup> <https://www.vlaamsparlement.be/parlementaire-documenten/schriftelijke-vragen/1202647>

<sup>10</sup> GwH, 22 december 2010, nr. 161/2010.

de stembureaus te vervoeren, het verlenen van diensten, steun aan goede doelen, de organisatie van kosteloze wedstrijden, 'panini'-stickers van kandidaten...

## Aanbevelingen

De Vlaamse Regering had al op 17 juli 2015 een principiële beslissing genomen om de wijze waarop men campagne voert, vrij te laten door de lijst met verboden campagnemiddelen te schrappen, met uitzondering van het verkopen of verspreiden van gadgets en geschenken. In uitvoering van die beslissing bevatte het voorontwerp van decreet, dat de Vlaamse Regering op 27 mei 2016 principiële had goedgekeurd, een artikel waarmee artikel 194 in die zin werd gewijzigd.

Zoals uitgebreid uiteengezet in rubriek 1.5. (De wijzigingsdecreten van 30 juni 2017), merkte de Raad van State in zijn advies nr. 59.511/AV/3 van 18 juli 2016 hierover op dat de gewesten niet bevoegd waren om de beperking van de verkiezingsuitgaven, met inbegrip van de beperking van de campagnemiddelen, te regelen.

Aan deze opmerking van de Raad van State werd gevolg gegeven door het artikel dat het artikel 194 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 wijzigde, te schrappen uit het ontwerp van decreet.

Naar aanleiding van dat negatieve advies werd begin 2018 in de Kamer een voorstel ingediend tot herziening van de bijzondere wet, waardoor de regio's de volle bevoegdheid zouden krijgen over de regelgeving inzake de campagnemiddelen bij lokale en provinciale verkiezingen. Met een bijzondere wet van 30 juli 2018 werd deze wetswijziging goedgekeurd en sinds 6 september 2018 is deze in werking getreden, waardoor het Vlaams Gewest nu de volle bevoegdheid heeft. Om hiervan gebruik te maken voor de verkiezing van 14 oktober 2018 was het evenwel te laat.

Aangezien het Vlaams Gewest nu wel de bevoegdheid heeft om dat te regelen, doet het agentschap een tekstvoorstel om artikel 194 te wijzigen, overeenkomstig de principiële beslissing van 17 juli 2015 van de Vlaamse Regering.

Het agentschap is van mening dat het internet een communicatiemiddel geworden is dat niet meer weg te denken is uit onze samenleving, en dat het dus in principe ook niet aangewezen is om beperkingen in te voeren voor het voeren van verkiezingscampagnes op het internet. Toch rijst de vraag of specifieke beperkingen al dan niet nodig zijn, bijvoorbeeld wat betreft het 'kopen' van *likes* op facebook, het laten uitlichten van een tweet tegen betaling, het gebruik van online-banners en pop-ups... Dat moet evenwel het voorwerp uitmaken van een politieke afweging.

Wat de aanpassing van het Mediadecreet betreft, stelt het agentschap voor om de analyse van de sectorraad Media af te wachten en bij een eventuele aanpassing van de regeling inzake propagandamiddelen in het LPKD rekening te houden met de aangepaste regeling in het Mediadecreet. Het lijkt dan ook nuttig om in verband hiermee contact op te nemen met het Departement Cultuur, Jeugd en Media.

Wat geschenken en gadgets betreft, is het agentschap van mening dat in eerste instantie kan worden verwezen naar de definitie die aan het woord 'gadget' gegeven is in artikel 5 van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen, dat bepaalt:

*§1. Gedurende de termijn bepaald bij artikel 4, §1, mogen de politieke partijen en de kandidaten evenals derden die propaganda wensen te maken voor politieke partijen of kandidaten:*

*3° geen gadgets verkopen noch gadgets of geschenken uitdelen, ongeacht de wijze van verspreiding en onverminderd artikel 184 van het Kieswetboek, tenzij aan de kandidaten en de personen die met toepassing van artikel 4, §3, 1°, onbezoldigd verkiezingspropaganda voeren ten voordele van politieke partijen en kandidaten. Onder gadgets worden verstaan alle voorwerpen, uitgezonderd drukwerk op papier of op enige andere informatiedrager met een uitsluitend opiniërende of illustrerende politieke boodschap, die als souvenir, accessoire, snuisterij of gebruiksvoorwerp worden gebruikt, en waarvan diegene die het uitdeelt hoopt dat degene die het ontvangt het zal aanwenden voor het normale gebruik waarvoor het is bestemd en bij die gelegenheid telkens opnieuw de boodschap zal zien die op het voorwerp is aangebracht.*

Het lijkt het agentschap niet aangewezen om een gelijkaardige definitie in het Kiesdecreet op te nemen, gelet op de snelle evolutie van allerhande informatietechnologieën waarmee campagnes kunnen worden gevoerd, waardoor een definitie op korte tijd achterhaald kan geraken. Zo wordt ook aan de bevoegde instanties de ruimte gelaten om naar eigen inzicht te oordelen of een bepaald campagnemiddel als een geschenk of een gadget moet beschouwd worden of niet.

Het agentschap stelt wel voor om, naar analogie met de bepaling in artikel 5, §1, 3° van de wet van 4 juli 1989, aan artikel 194 toe te voegen dat aan de kandidaten en personen die onbezoldigd meewerken aan de verkiezingscampagne, wel een geschenk of gadget mag gegeven worden.

#### **Tekstvoorstel**

**Art. 194.** Onverminderd artikel 224, mogen de politieke partijen, de lijsten en de kandidaten, alsook derden die propaganda voor politieke partijen, lijsten of kandidaten willen maken, tijdens de sperperiode geen geschenken uitdelen of gadgets verkopen of verspreiden, tenzij aan de kandidaten en de personen die met toepassing van artikel 193, §3, 1°, onbezoldigd verkiezingspropaganda voeren ten voordele van politieke partijen, lijsten of kandidaten.

Voor dezelfde periode bepaalt de Vlaamse Regering de algemene regels voor het aanbrengen van verkiezingsaffiches en de organisatie van gemotoriseerde optochten.

Afdeling 5. Financiering van de uitgaven voor verkiezingspropaganda met giften en sponsoring

De bepalingen in deze afdeling hebben niet geleid tot opmerkingen.

Afdeling 6. De aangifte van de uitgaven voor verkiezingspropaganda, de herkomst van de geldmiddelen en de registratie van de schenkers en de sponsors

**Art. 196. §1.** *De politieke partijen die een gemeenschappelijk volgnummer en een beschermde lijstnaam hebben verkregen met toepassing van titel 13 van deel 2, geven binnen dertig dagen na de verkiezingen hun verkiezingsuitgaven aan bij de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg van het rechtsgebied waarin de nationale zetel van de partij gevestigd is. Bij de aangifte van de uitgaven wordt een aangifte over de herkomst van de geldmiddelen gevoegd.*

*De politieke partijen die in hun aangifte van de herkomst van de geldmiddelen giften vermelden, registreren de identiteit van de natuurlijke personen die giften van 125 euro en meer hebben gedaan ter financiering van de uitgaven voor verkiezingspropaganda. Deze gegevens worden vertrouwelijk behandeld en binnen dertig dagen na de datum van de verkiezingen meegedeeld aan de Controlecommissie Verkiezingsuitgaven.*

*De politieke partijen die in hun aangifte van de herkomst van de geldmiddelen sponsoring vermelden, registreren de identiteit van de ondernemingen, de feitelijke verenigingen en de rechtspersonen die hen ter financiering van de uitgaven voor verkiezingspropaganda gesponsord hebben voor een bedrag van 125 euro en meer, en delen deze gegevens binnen dertig dagen na de datum van de verkiezingen mee aan de Controlecommissie Verkiezingsuitgaven.*

**§2.** *De aangiften worden opgesteld op de daartoe bestemde formulieren en worden ondertekend door de politieke partij gemandateerde persoon. De formulieren worden door de Vlaamse Regering ter beschikking gesteld.*

**§3.** *De politieke partijen bewaren de bewijsstukken betreffende hun verkiezingsuitgaven en de herkomst van de geldmiddelen gedurende vijf jaar na de datum van de verkiezingen.*

**Art. 197. §1.** *De lijsttrekker geeft binnen dertig dagen na de verkiezingen de verkiezingsuitgaven van de lijst en van elke kandidaat aan bij de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg van het rechtsgebied waarin naargelang het geval de gemeente, het stadsdistrict of het provinciedistrict gelegen is. Bij de aangifte van de uitgaven wordt een aangifte over de herkomst van de geldmiddelen gevoegd.*

*De lijsten en de kandidaten die in hun aangifte van de herkomst van de geldmiddelen giften vermelden, registreren de identiteit van de natuurlijke personen die giften van 125 euro en meer hebben gedaan ter financiering van de uitgaven voor verkiezingspropaganda. De lijsttrekker behandelt deze gegevens vertrouwelijk en deelt ze binnen dertig dagen na de datum van de verkiezingen mee aan de Controlecommissie Verkiezingsuitgaven.*

*De lijsten en de kandidaten die in hun aangifte van de herkomst van de geldmiddelen sponsoring vermelden, registreren de identiteit van de ondernemingen, de feitelijke verenigingen en de rechtspersonen die hen ter financiering van de uitgaven voor verkiezingspropaganda gesponsord hebben voor een bedrag van 125 euro en meer. De lijsttrekker deelt deze gegevens binnen dertig dagen na de datum van de verkiezingen mee aan de Controlecommissie Verkiezingsuitgaven.*

*De lijsttrekker kan een ander persoon machtigen om de in deze paragraaf bedoelde aangiften in te dienen.*

*§2. De aangiften worden opgesteld op de daartoe bestemde formulieren en worden ondertekend door de lijsttrekker of door de daartoe door de lijsttrekker gemandateerde persoon. De formulieren worden door de Vlaamse Regering ter beschikking gesteld.*

*§3. De aangiften worden vanaf de eenendertigste dag na de verkiezingen gedurende vijftien dagen op de griffie van de rechtbank van eerste aanleg, vermeld in paragraaf 1, ter inzage gelegd.*

*§4. De griffie van de rechtbank van eerste aanleg, vermeld in paragraaf 1, bewaart de aangiften gedurende honderdtwintig dagen na de verkiezingen en bezorgt ze of een kopie ervan aan de Raad voor Verkiezingsbetwistingen als ze daarom verzoekt.*

*Als geen enkele klacht of bezwaar werd ingediend als vermeld in artikel 201 en 203, kunnen de aangiften door de kandidaten afgehaald worden gedurende drie maanden na de periode, vermeld in het eerste lid.*

*§5. De lijsttrekker bewaart de bewijsstukken betreffende de verkiezingsuitgaven en de herkomst van de geldmiddelen van de lijst gedurende twee jaar na de datum van de verkiezingen.*

*De kandidaten bewaren hun bewijsstukken betreffende de verkiezingsuitgaven en de herkomst van de geldmiddelen gedurende twee jaar na de datum van de verkiezingen.*

## **Probleemstelling**

- Het agentschap werd geconfronteerd met een groot aantal vragen over de plaats waar de aangiften van de verkiezingsuitgaven moesten worden ingediend. Door de wijziging van het gerechtelijk landschap was het niet duidelijk of aangifte moest worden ingediend bij de afdelingsvoorzitter dan wel bij de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg die gevestigd is in de provinciehoofdstad. Dezelfde vragen kwamen ook terug voor de inzage in de aangiften. Aangezien de artikelen 196 en 197 LPKD bepalen 'indiening bij de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg', moesten de aangiften worden ingediend bij de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg van de provinciehoofdstad.

Tijdens het evaluatiegesprek met de organisatoren voor de verkiezingen in de stad Antwerpen op 21 februari 2019, waarbij vertegenwoordigers van de Rechtbank van Eerste Aanleg aanwezig waren, werd de vraag gesteld of het mogelijk was om de aangifte te centraliseren op één punt. De Rechtbank van Eerste Aanleg krijgt al deze aangiften zeer moeilijk verwerkt. De vraag rijst of de aangifte wel daadwerkelijk bij de Rechtbank van Eerste Aanleg moet gebeuren. Ook uit de brieven met opmerkingen van politieke partijen blijkt dat de aangifte van de verkiezingsuitgaven aan vernieuwing toe is en dat expliciet gevraagd wordt om de aangiften digitaal te kunnen indienen.

- Oorspronkelijk bepaalde artikel 23 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges dat een bezwaar moest worden ingediend binnen een termijn van dertig dagen, te rekenen vanaf de dagtekening van het proces-verbaal van de verkiezingen. Aangezien de aangiften van de verkiezingsuitgaven, die een bron van informatie zijn voor een eventueel bezwaar, ter inzage worden gelegd vanaf de 31ste dag na de verkiezingen en op dat ogenblik de termijn om een bezwaar in te dienen reeds verstreken was, werd de termijn om een bezwaar in te dienen bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen, verlengd tot vijfenveertig dagen (art. 10

van het GRECO-decreet van 3 juni 2016). De verlenging van deze termijn bleek problematisch te zijn, zoals blijkt uit de onderstaande analyse.

### **Installatievergadering provincieraad**

Artikel 7 van het Provinciedecreet bepaalt dat de installatie van de provincieraad plaatsvindt op een van de eerste vijf werkdagen van december en dat, indien er geen bezwaar is ingediend tegen de verkiezing, de verkozen provincieraadsleden door de uittredende voorzitter van de provincieraad ten minste veertien dagen voor de installatievergadering op de hoogte worden gebracht van de datum, het uur en de plaats ervan. Bij ontstentenis van deze oproeping vindt de installatievergadering van rechtswege plaats in het provinciehuis op de eerste werkdag van de maand december.

Concreet voor de verkiezingen van 14 oktober 2018:

- 28/11/2018: laatste dag om bezwaar in te dienen tegen provincieraadsverkiezingen in Limburg (gelet op de dagtekening van het proces-verbaal van de verkiezingen op 14 oktober 2018);
- 29/11/2018: laatste dag om bezwaar in te dienen tegen provincieraadsverkiezingen in Antwerpen, Oost-Vlaanderen en Vlaams-Brabant (gelet op de dagtekening van het proces-verbaal van de verkiezingen op 15 oktober 2018);
- 30/11/2018: laatste dag om bezwaar in te dienen tegen provincieraadsverkiezingen in West-Vlaanderen (gelet op de dagtekening van het proces-verbaal van de verkiezingen op 16 oktober 2018);
- 30/11/2018: geldigverklaring verkiezing provincieraad Limburg;
- 3/12/2018: geldigverklaring verkiezingen provincieraad Antwerpen, Oost-Vlaanderen en Vlaams-Brabant;
- 4/12/2018: geldigverklaring verkiezingen provincieraad West-Vlaanderen;
- 07/12/2018: laatste dag voor installatievergadering provincieraad.

In geval van een termijn van vijftien dagen om bezwaar in te dienen bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen, is het echter onmogelijk om de termijnen bepaald in het provinciedecreet, na te leven.

### **Installatievergadering gemeenteraad**

De installatievergaderingen van de gemeenteraden vinden in principe plaats op een van de eerste vijf werkdagen van januari (art. 6, §1, eerste lid van het decreet over het lokaal bestuur). In totaal werden er 36 bezwaren tegen de verkiezingen ingediend bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen. Bij verschillende gemeentebesturen kon de installatievergadering niet plaatsvinden op een van de eerste vijf werkdagen van januari aangezien er een procedure hangende was bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen. Indien men een bezwaar indiende op de laatst mogelijke dag, met name 28 november (45 dagen na 14 oktober, de datum van de dagtekening van het proces-verbaal van de gemeenteraadsverkiezingen in alle gemeenten) en de Raad voor Verkiezingsbetwistingen spreekt zich uit op de laatste dag (40 dagen na indiening bezwaar), is het 7 januari 2019.



Artikel 6 van het decreet over het lokaal bestuur voorziet in verschillende procedures indien er een bezwaar wordt ingediend bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen of niet. Uit artikel 6, §1 van het decreet over het lokaal bestuur moet worden afgeleid dat de regeling opgenomen in het eerste lid, van toepassing is als er geen bezwaar is ingediend bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen, terwijl de regeling opgenomen in het derde en het vierde lid van artikel 6, §1 van het decreet over het lokaal bestuur geldt als er wel een bezwaar is ingediend tegen de verkiezing. De toepassing van artikel 6, §1, derde lid van het decreet over het lokaal bestuur zorgde in de praktijk voor heel wat problemen. Dit lid bepaalt: *“Als er een bezwaar is ingediend tegen de verkiezing en als die vervolgens toch geldig is verklaard, worden de nieuw verkozen raadsleden door de uittreedende voorzitter van de gemeenteraad bijeengeroepen op de installatievergadering binnen tien dagen na de dag waarop de uitslag van de verkiezing definitief is, maar ten vroegste op een van de eerste vijf werkdagen van januari.”* Maar wanneer is de uitslag definitief? Moet de installatievergadering effectief plaatsvinden binnen de tien dagen of enkel worden bijeengeroepen binnen de 10 dagen? Indien de installatievergadering effectief moet plaatsvinden binnen 10 dagen, hoe moet men de termijnen dan naleven om de voordrachtakten voor de schepenen en voor de voorzitter van de gemeenteraad in te dienen (uiterlijk 8 dagen voor de installatievergadering)? Wat met de termijnen voor de verkiezing van de politieraad? Wat als er een beroep wordt ingediend bij de Raad van State?

Dat bracht veel onzekerheid bij verschillende gemeentebesturen.

### Tijdslijn aangifte verkiezingsuitgaven – bezwaarprocedure RVV - installatievergaderingen

Gebeurtenis	Termijn huidige regelgeving	Data (voor verkiezingen 2018: toepassing huidige regelgeving)	Termijn voorstel tot aanpassing regelgeving	Data (voor verkiezingen 2018: toepassing voorstel tot aanpassing regelgeving) <sup>11</sup>	Artikel
Lokale en provinciale verkiezingen	Tweede zondag van oktober	14/10/2018	Tweede zondag van oktober (geen wijziging)	14/10/2018	Art. 6 LPKD
Aangifte verkiezingsuitgaven en herkomst van de geldmiddelen	Binnen <b>30 dagen</b> na de verkiezingen → 25 dagen voldoende?	Uiterlijk 13/11/2018	Binnen <b>25 dagen</b> na de verkiezingen	Uiterlijk 08/11/2018	Art. 197 LPKD
Registratie schenkers en sponsors Vlaamse Controlecommissie	Binnen 30 dagen na de verkiezingen	Uiterlijk 13/11/2018	Binnen <b>25 dagen</b> na de verkiezingen	Uiterlijk 08/11/2018	Art. 197 LPKD
Inzage in de aangifte	Vanaf 31 <sup>ste</sup> dag na de verkiezingen gedurende <b>15 dagen</b> → 10 dagen voldoende?	Van 14/11/2018 tot en met 28/11/2018	Vanaf <b>26<sup>ste</sup> dag</b> na de verkiezingen gedurende <b>10 dagen</b>	Van 09/11/2018 tot en met 18/11/2018	Art. 197 LPKD
Bezwaar bij Raad voor Verkiezingsbetwistingen	Binnen 45 dagen te rekenen vanaf de dagtekening van het proces-verbaal van de verkiezingen → 35 dagen? Noot: Deze termijn moet afgestemd worden op de termijn van aangifte en inzage in de verkiezingsuitgaven.	Van 14/10/2018 tot en met 28/11/2018 voor provincieraadsverkiezingen Limburg en alle gemeenteraadsverkiezingen (reden: proces-verbaal van de verkiezingen dateert van 14/10/2018) Van 15/10 tot en met 29/11/2018 voor provincieraadsverkiezingen	Binnen <b>35 dagen</b> te rekenen vanaf de dagtekening van het proces-verbaal van verkiezingen	Van 14/10/2018 tot en met 18/11/2018  (Veronderstelling: proces-verbaal van de verkiezingen op 14/10/2018)	Art. 23 DBRC

<sup>11</sup> Om een duidelijke vergelijking te krijgen tussen de huidige regelgeving en het voorstel tot aanpassing van de regelgeving, is er geopteerd om de data te gebruiken van de verkiezingen in 2018. In 2024 zullen de verkiezingen plaatsvinden op zondag 13 oktober en moet de berekening van de data gebeuren vanaf dit startpunt.

		Antwerpen, Oost-Vlaanderen en Vlaams-Brabant (reden: proces-verbaal van de verkiezingen dateert van 15/10/2018) Van 16/10/2018 tot en met 30/11/2018 voor provincieraadsverkiezingen West-Vlaanderen (reden: proces-verbaal van de verkiezingen dateert van 16/10/2018)			
Geldigverklaring provincieraadsverkiezingen	Na afloop van de bezwaartermijn (45 dagen), spreekt de Raad voor Verkiezingsbetwistingen de geldigverklaring uit van de provincieraadsverkiezingen waartegen geen bezwaar werd ingediend. <sup>12</sup> → 35 dagen?	30/11/2018 Provincieraadsverkiezing Limburg 3/12/2018 Provincieraadsverkiezing Antwerpen, Oost-Vlaanderen en Vlaams-Brabant  4/12/2018 Provincieraadsverkiezing West-Vlaanderen	Na afloop van de bezwaartermijn ( <b>35 dagen</b> ), spreekt de Raad voor Verkiezingsbetwistingen de geldigverklaring uit van de provincieraadsverkiezingen waartegen geen bezwaar werd ingediend.	Week van 19/11/2018	
Geldigverklaring gemeenteraadsverkiezing	Na afloop van de bezwaartermijn (45 dagen), spreekt de Raad voor	5/12/2018	Na afloop van de bezwaartermijn ( <b>35 dagen</b> ), spreekt de Raad voor	Week van 19/11/2018	

<sup>12</sup> Er is geen decretale termijn bepaald waarbinnen de geldigverklaringen moeten worden uitgesproken. De Raad voor Verkiezingsbetwistingen doet veiligheidshalve pas uitspraak over de geldigheid na de 48ste dag (marge van drie dagen rekening houdend met de mogelijkheid van indiening van bezwaren via aangetekende zending op de laatste dag van de bezwaartermijn. Kanttekening hierbij is dat artikel 204 LPKD bepaalt dat de uitslag van de verkiezing definitief is vijfenzeventig dagen na de dag van de verkiezingen. Indien er geen geldigverklaring is gebeurd, is de verkiezing automatisch geldig vanaf die dag. Deze termijn van vijfenzeventig dagen is echter niet correct. De termijn om een bezwaar in te dienen bedraagt 45 dagen en de termijn voor de Raad voor Verkiezingsbetwistingen om een bezwaar te behandelen bedraagt 40 dagen. In totaal bedragen deze termijnen dus 85 dagen.

	Verkiezingsbetwistingen de geldigverklaring uit van de gemeenteraadsverkiezingen waartegen geen bezwaar werd ingediend. <sup>13</sup> → 35 dagen?		Verkiezingsbetwistingen de geldigverklaring uit van de gemeenteraadsverkiezingen waartegen geen bezwaar werd ingediend.		
--	--	--	---	--	--

Installatievergadering provincieraad	Op een van de eerste vijf werkdagen van december Oproeping moet in principe gebeuren 14 dagen voor de installatievergadering	Ten laatste 07/12/2018  Installatievergadering op 07/12/2018 -oproeping ten laatste op 23/11/2018	Op een van de eerste vijf werkdagen van december Oproeping moet in principe gebeuren 14 dagen voor de installatievergadering	Ten laatste 07/12/2018  Installatievergadering op 07/12/2018 -oproeping ten laatste op 23/11/2018	Art. 7 provincie-decreet
Uitspraak Raad voor Verkiezingsbetwistingen	Binnen 40 dagen na indiening van een bezwaar → Beperken tot 35 dagen?	Ten laatste 07/01/2019	Binnen <b>35 dagen</b> na indiening van een bezwaar	Ten laatste 23/12/2018	Art. 25 DBRC
Installatievergadering gemeenteraad	Op een van de eerste vijf werkdagen van januari Oproeping moet in principe gebeuren 14 dagen voor de installatievergadering	Ten laatste 08/01/2019  Installatievergadering op 08/01/2019 -oproeping ten laatste op 25/12/2018	Op een van de eerste vijf werkdagen van januari Oproeping moet in principe gebeuren 14 dagen voor de installatievergadering	Ten laatste 08/01/2019  Installatievergadering op 08/01/2019 - oproeping ten laatste op 25/12/2018	Art. 6, 1 <sup>e</sup> lid DLB

<sup>13</sup> Idem als 12

- Na de bezwaartermijn kunnen de kandidaten hun aangiften terug afhalen bij de rechtbank, gedurende drie maanden na de periode van 120 dagen na de verkiezingen. Er is echter zo goed als niemand die zijn aangifte terug komt afhalen, waardoor alle aangiften nutteloos nog drie maanden extra moeten bewaard worden bij de rechtbank.

## Aanbevelingen

### Plaats van aangiften verkiezingsuitgaven en digitalisering

Het agentschap stelt vast dat vooral de indiening van de aangiften van de lokale lijsten en van de kandidaten problematisch is, omwille van de hoge aantallen (voor de verkiezingen van 14 oktober 2018 stelden zich ca. 40.000 personen kandidaat, verdeeld over ca. 2000 lijsten). Dat leidt tot een enorme hoeveelheid papier, die dikwijls onnodig is, omdat de meeste kandidaten geen uitgaven doen voor hun persoonlijke campagne.

Het agentschap stelt voor om de aangiften van de lokale lijsten en van de kandidaten te laten indienen bij de provinciegouverneurs i.p.v. bij de rechtbanken van eerste aanleg. Het enige dat de rechtbank met de aangiften immers moet doen, is deze ter inzage leggen en eventueel aan de Raad voor Verkiezingsbetwistingen bezorgen als die daarom verzoekt. Aangezien het agentschap, in zijn ondersteunende functie voor de provinciegouverneurs, momenteel al instaat voor de bewaring en het ter beschikking stellen van de verkiezingstukken aan de Raad voor Verkiezingsbetwistingen en de Raad van State, kan het tegelijk ook de aangiften van de verkiezingsuitgaven bewaren en ter beschikking houden van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen. Ingeval van bezwaar moet de Raad zich dan nog slechts tot één instantie wenden om stukken op te vragen.

Wat betreft de aangifte van de politieke partijen stelt het agentschap voor om die te behouden bij de rechtbank van eerste aanleg. Van die aangiften moet de voorzitter van de rechtbank immers een verslag opmaken en aan de voorzitter van de Controlecommissie Verkiezingsuitgaven bezorgen. Hier stelt zich ook geen probleem met grote aantallen aangiften: er waren bij de verkiezingen van 14 oktober 2018 slechts zes politieke partijen (met een gemeenschappelijk volgnummer en een beschermde lijstnaam) actief in Vlaanderen.

Het laten indienen van de aangiften bij het agentschap biedt ook mogelijkheden om te voorzien in een digitale aangifte en eventueel ook digitale inzage (zie rubriek '2.4. De formulieren' van dit hoofdstuk). Er zijn dan geen verplaatsingen meer vereist en het zou het ook meer aanvaardbaar maken om de termijnen van aangifte en inzage in te korten (zie hieronder).

### Termijnen

Het agentschap stelt voor om de totale maximale duur van de bezwaartermijnen en de termijnen binnen dewelke de Raad voor Verkiezingsbetwistingen uitspraak moet doen, opnieuw terug te brengen tot 70 dagen, zoals oorspronkelijk bepaald was in het

LPKD, zodat de installatievergaderingen kunnen plaatsvinden binnen de termijnen, bepaald in het decreet over het lokaal bestuur en in het provinciedecreet. Een verkorting van die termijnen kwam ook ter sprake tijdens de Commissievergadering van de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering en Stedenbeleid op 22 januari 2019.<sup>14</sup>

Die totale maximale duur werd immers met 15 dagen verlengd doordat de termijn om een bezwaar in te dienen met eenzelfde aantal dagen verlengd werd, van dertig naar vijfenveertig dagen (art. 10 van het GRECO-decreet van 3 juni 2016). De reden hiervoor lag bij het feit dat het LPKD, en later ook het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, bepaalde dat een bezwaar moest worden ingediend binnen een termijn van dertig dagen, te rekenen vanaf de dagtekening van het proces-verbaal van de verkiezingen. Maar de aangiften van de verkiezingsuitgaven, die een bron van informatie zijn voor een eventueel bezwaar, worden pas ter inzage gelegd op de 31<sup>ste</sup> dag na de verkiezingen, dus nadat de bezwaartermijn verstreken was.

Een totale termijn van maximaal 70 dagen kan door bijvoorbeeld deze termijnen te bepalen:

- termijn voor de aangifte van de verkiezingsuitgaven: 25 dagen na de verkiezingen;
- termijn voor inzage in de aangiften en om een bezwaar in te dienen bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen: 10 dagen;
- termijn voor de Raad voor Verkiezingsbetwistingen om uitspraak te doen: 35 dagen.

Voor het wijzigen van de termijn waarbinnen een bezwaar kan worden ingediend en van de termijn waarbinnen de Raad voor Verkiezingsbetwistingen een uitspraak moet doen, moeten respectievelijk de artikelen 23 en 25 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges worden aangepast. Het is aanbevolen dat hierover voorafgaandelijk afgestemd wordt met de Raad voor Verkiezingsbetwistingen.

Bij elke aanpassing van die termijnen moet er ook op gelet worden dat er geen problemen ontstaan voor de toepassing van artikel 6 van het decreet over het lokaal bestuur. In dat artikel wordt bepaald wanneer de installatievergadering van de gemeenteraad moet plaatsvinden, in de verschillende mogelijke situaties (zonder bezwaar, met bezwaar en in dat geval, met geldigverklaring en met ongeldigverklaring van de verkiezing).

Tenslotte stelt het agentschap voor dat het tweede lid van artikel 197, §4, geschrapt wordt, zodat de bewaartermijn van de aangiften - bij de griffie van de rechtbank of eventueel bij het agentschap - met drie maanden ingekort wordt. Als de aangiften digitaal kunnen worden ingediend, wordt deze bepaling trouwens helemaal zinloos.

<sup>14</sup> <https://www.vlaamsparlement.be/commissies/commissievergaderingen/1296004/verslag/1296921>

## Tekstvoorstel

**Art. 196.** (ongewijzigd)

**Art. 197.** §1. De lijsttrekker geeft binnen vijfentwintig dagen na de verkiezingen de verkiezingsuitgaven van de lijst en van elke kandidaat aan bij de provinciegouverneur. Bij de aangifte van de uitgaven wordt een aangifte over de herkomst van de geldmiddelen gevoegd.

De lijsten en de kandidaten die in hun aangifte van de herkomst van de geldmiddelen giften vermelden, registreren de identiteit van de natuurlijke personen die giften van 125 euro en meer hebben gedaan ter financiering van de uitgaven voor verkiezingspropaganda. De lijsttrekker behandelt deze gegevens vertrouwelijk en deelt ze binnen dertig dagen na de datum van de verkiezingen mee aan de Controlecommissie Verkiezingsuitgaven.

De lijsten en de kandidaten die in hun aangifte van de herkomst van de geldmiddelen sponsoring vermelden, registreren de identiteit van de ondernemingen, de feitelijke verenigingen en de rechtspersonen die hen ter financiering van de uitgaven voor verkiezingspropaganda gesponsord hebben voor een bedrag van 125 euro en meer. De lijsttrekker deelt deze gegevens binnen dertig dagen na de datum van de verkiezingen mee aan de Controlecommissie Verkiezingsuitgaven.

De lijsttrekker kan een ander persoon machtigen om de in deze paragraaf bedoelde aangiften in te dienen.

§2. De aangiften worden opgesteld op de daartoe bestemde formulieren en worden ondertekend door de lijsttrekker of door de daartoe door de lijsttrekker gemandateerde persoon. De formulieren worden door de Vlaamse Regering ter beschikking gesteld.

§3. De aangiften worden vanaf de zesentwintigste dag na de verkiezingen gedurende tien dagen op de griffie van de rechtbank van eerste aanleg, vermeld in paragraaf 1, ter inzage gelegd.

§4. De provinciegouverneur bewaart de aangiften gedurende honderdtwintig dagen na de verkiezingen en bezorgt ze of een kopie ervan aan de Raad voor Verkiezingsbetwistingen als ze daarom verzoekt.

~~Als geen enkele klacht of bezwaar werd ingediend als vermeld in artikel 201 en 203, kunnen de aangiften door de kandidaten afgehaald worden gedurende drie maanden na de periode, vermeld in het eerste lid.~~

§5. De lijsttrekker bewaart de bewijsstukken betreffende de verkiezingsuitgaven en de herkomst van de geldmiddelen van de lijst gedurende twee jaar na de datum van de verkiezingen.

De kandidaten bewaren hun bewijsstukken betreffende de verkiezingsuitgaven en de herkomst van de geldmiddelen gedurende twee jaar na de datum van de verkiezingen.

## Hoofdstuk 2. Controle en sancties

### Afdeling 1. Controle van de uitgaven van de politieke partijen

De bepalingen van deze afdeling hebben niet geleid tot opmerkingen.

### Afdeling 2. Controle van de uitgaven van de lijsten en de kandidaten



*Art. 199. §1. De Raad voor Verkiezingsbetwistingen doet, met inachtneming van de rechten van de verdediging, uitspraak over de bezwaren, bedoeld in artikel 203, eerste lid, 2°, en spreekt in voorkomend geval de hierna bepaalde sancties uit.*

*§2. De lijst die binnen dertig dagen na de verkiezingen geen aangifte van haar verkiezingsuitgaven en de herkomst van de geldmiddelen indient, wordt gestraft met een administratieve boete van 100 euro per dag vertraging, met een maximum van 3.000 euro.*

*Wanneer de Raad voor Verkiezingsbetwistingen uitspraak doet over een bezwaar betreffende de verkiezingsuitgaven en de herkomst van de geldmiddelen van een lijst die geen aangifte heeft ingediend, maant de Raad de betrokken lijst schriftelijk aan om de aangifte in te dienen.*

*Indien de lijst haar aangifte binnen vijftien dagen na de verzending van de aanmaning niet indient, wordt ze gestraft met een administratieve boete van 1.000 euro, vermeerderd met 1.000 euro per volledige maand vertraging, te rekenen vanaf de zestiende dag na de verzending van de aanmaning.*

*§3. De lijst die een onjuiste of onvolledige aangifte doet van haar verkiezingsuitgaven en de herkomst van de geldmiddelen, wordt door de Raad voor Verkiezingsbetwistingen schriftelijk aangemaand om de gegevens te corrigeren of aan te vullen.*

*Indien de lijst de gevraagde aanvulling of correctie niet indient binnen vijftien dagen na de verzending van de aanmaning, wordt ze gestraft met een administratieve boete van 100 euro per dag bijkomende vertraging, met een maximum van 3.000 euro.*

*§4. De lijst die het in artikel 191 vermelde maximumbedrag overschrijdt, wordt gestraft met een administratieve boete die gelijk is aan het bedrag van de overschrijding, met een minimum van 2.500 euro en een maximum van 25.000 euro.*

*§5. De lijst die enig onderdeel van artikel 194 schendt, wordt gestraft met een van de volgende sancties:*

*1° een waarschuwing;*

*2° een administratieve boete van 100 euro tot 25.000 euro. In geval van herhaling wordt de administratieve boete verdubbeld.*

*§6. De lijst die niet beschikt over een gemeenschappelijk volgnummer en een beschermde lijstnaam en uitgaven verricht voor verkiezingspropaganda op gewestelijk vlak, wordt gestraft met een administratieve boete die gelijk is aan het bedrag van de desbetreffende uitgaven, met een minimum van 2.500 euro en een maximum van 25.000 euro.*

*§7. De in de paragrafen 2 tot 6 bedoelde administratieve geldboetes worden opgelegd aan de lijsttrekker van de betrokken lijst.*

*§8. Een verkozen kandidaat die de bepalingen van artikel 191, §2 en §3, of artikel 194 schendt, wordt gestraft met een van de volgende sancties:*

*1° een waarschuwing;*

*2° de inhouding van de presentiegelden ten belope van 5 % gedurende een periode van minimum een maand en maximum twaalf maanden;*

*3° de schorsing van de uitoefening van het mandaat gedurende een periode van minimum een maand en maximum zes maanden;*

*4° de vervallenverklaring van het mandaat.*

*§9. Onverminderd de sancties, vermeld in de paragrafen 2 tot 6, wordt een verkozen lijsttrekker van een lijst die de bepalingen van artikel 191, §1, artikel 194 of artikel 199 niet naleeft, gestraft met een van de volgende sancties:*

*1° een waarschuwing;*

*2° de inhouding van de presentiegelden ten belope van 5% gedurende een periode van minimum een maand en maximum twaalf maanden;*

*3° de schorsing van de uitoefening van het mandaat gedurende een periode van minimum een maand en maximum zes maanden;*

*4° de vervallenverklaring van het mandaat.*

## **Probleemstelling**

In paragraaf 9 van artikel 199 worden sancties bepaald voor overtredingen van artikel 191, §1 (maximumbedragen voor lijsten), van artikel 194 (verboden propagandamiddelen) en van artikel 199. Artikel 199 gaat echter over de controle en de sancties waarin deze bepaling zelf staat.

## **Aanbeveling**

Wellicht betreft het hier een redactionele fout in die paragraaf. De paragraaf herneemt gedeeltelijk de vroegere bepaling van artikel 205, §2, waarin verwezen werd naar het vroegere artikel 199. De bepalingen van het vroegere artikel 199 staan nu echter in artikel 197. Het agentschap stelt voor om de foutieve verwijzing te corrigeren.

## **Tekstvoorstel**

**Art. 199.** §1-8. (ongewijzigd)

§9. Onverminderd de sancties, vermeld in de paragrafen 2 tot 6, wordt een verkozen lijsttrekker van een lijst die de bepalingen van artikel 191, §1, artikel 194 of artikel 197 niet naleeft, gestraft met een van de volgende sancties:

1° een waarschuwing;

2° de inhouding van de presentiegelden ten belope van 5% gedurende een periode van minimum een maand en maximum twaalf maanden;

3° de schorsing van de uitoefening van het mandaat gedurende een periode van minimum een maand en maximum zes maanden;

4° de vervallenverklaring van het mandaat.

Afdeling 3. Controle van de giften en de sponsoring

De bepalingen van deze afdeling hebben niet geleid tot opmerkingen.

Afdeling 4. Algemene bepalingen

*Art. 201/1. §1. Elke aanmaning en elke beslissing tot het opleggen van een administratieve sanctie zoals bedoeld in dit hoofdstuk, wordt aangetekend verstuurd of via een deurwaardersexploot betekend.*

*De mededeling van de beslissing tot het opleggen van een administratieve sanctie vermeldt de strafmaat en de beroepsmodaliteiten.*

*Tegen elke beslissing van de Controlemissie Verkiezingsuitgaven tot het opleggen van een administratieve sanctie kan bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring worden ingesteld, overeenkomstig artikel 14, §1, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.*

*Tegen elke beslissing van de Raad van Verkiezingsbetwistingen tot het opleggen van een administratieve sanctie kan bij de Raad van State een beroep worden ingesteld zoals bedoeld in artikel 25 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges.*

*§2. De schorsing en de vervallenverklaring, bedoeld in artikel 199, §8 en §9, treden in werking zodra die beslissing kracht van gewijsde heeft.*

*De schorsing treedt ten vroegste in werking na de eedaflegging als raadslid. Voor de duur van de schorsing verkeert het raadslid in een staat van verhindering als vermeld in artikel 14 van het Gemeentedecreet.*

*Het raadslid dat van zijn mandaat vervallen is verklaard, wordt in de gemeenteraad vervangen door de eerste opvolger van de lijst waarop hij werd verkozen.*

*§3. De in dit hoofdstuk bedoelde administratieve geldboetes zijn ten bate van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest.*

### ***Decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges***

***Art. 28.*** *De personen die op de hoogte moeten worden gebracht van de beslissing van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen, kunnen, met toepassing van artikel 23, lid 1, i), van de verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming), binnen acht dagen na de kennisgeving of de mededeling van het feit dat de termijn van veertig dagen is verstreken inzage nemen in het dossier op de griffie en binnen diezelfde termijn beroep instellen bij de Raad van State.*

*De Raad van State doet uitspraak binnen een termijn van zestig dagen. De verkiezing kan door de Raad van State alleen geheel of gedeeltelijk ongeldig worden verklaard op grond van onregelmatigheden die de zetelverdeling tussen de verschillende lijsten kunnen beïnvloeden.*

*De gehele ongeldigverklaring van de verkiezing heeft tot gevolg dat de verkiezingen ab initio hernomen worden met toepassing van de bepalingen opgenomen in het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011. Als de Raad van State oordeelt dat de verkiezingen gedeeltelijk worden vernietigd, duidt hij de bepalingen aan van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 die bij de herverkiezing opnieuw moeten worden uitgevoerd.*

*Het raadslid dat door de Raad van State van zijn mandaat vervallen is verklaard met toepassing van artikel 205 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, wordt in de gemeenteraad vervangen door de eerste opvolger van de lijst waarop hij werd verkozen.*

*Het beroep bij de Raad van State is niet opschortend, behalve als het beroep gericht is tegen een beslissing van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen die een gehele of gedeeltelijke ongeldigverklaring van de verkiezingen of een wijziging in de zetelverdeling inhoudt.*

*Als vóór de uitspraak van de Raad van State de Vlaamse Regering de burgemeester van de gemeente in kwestie benoemt, heeft die benoeming uitwerking vanaf de betekening van het arrest van de Raad van State dat de verkiezingen niet geheel of gedeeltelijk ongeldig verklaart of de zetelverdeling niet wijzigt.*

## Probleemstelling

- De mogelijkheid om een beroep in te stellen bij de Raad van State staat in artikel 28 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (verder genoemd: DBRC). Artikel 201/1, §1, laatste lid van het LPKD verwijst naar een foutief artikel (25). Dat lid spreekt ook over de Raad van Verkiezingsbetwistingen in plaats van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen.
- Artikel 201/1, §2, van het LPKD bepaalt dat de sanctie “*schorsing van de uitoefening van het mandaat*”, vermeld in artikel 199, §8 en §9, in werking treedt zodra de beslissing van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen kracht van gewijsde heeft. Artikel 201/1 LPKD is ingevoegd door artikel 8 van het GRECO-decreet van 3 juni 2016. Paragraaf 2 van dit artikel is een overname van het vroegere artikel 205, §3 LPKD, met dat verschil dat volgens de vroegere paragraaf 3 van artikel 205 LPKD de schorsing in werking trad zodra de beslissing van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen gezag van gewijsde had. Deze wijziging heeft tot gevolg dat, indien er beroep wordt ingesteld bij de Raad van State tegen de schorsing, die schorsing pas uitwerking heeft wanneer de Raad van State ze heeft bevestigd. Dat is in tegenspraak met artikel 28, vijfde lid, van het DBRC, dat bepaalt: “*Het beroep bij de Raad van State is niet opschortend, behalve als het beroep gericht is tegen een beslissing van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen die een gehele of gedeeltelijke ongeldigverklaring van de verkiezingen of een wijziging in de zetelverdeling inhoudt.*”
- Artikel 28, vierde lid van het DBRC verwijst nog naar artikel 205 van het LPKD, dat is opgeheven. De sanctie “vervallenverklaring van het mandaat” staat nu in artikel 199, §8 en §9 van het LPKD.
- Een procedure bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen heeft niet alleen gevolgen voor de installatievergadering, maar ook voor de uitwerking van de benoeming van de burgemeester.

De formulering van artikel 28 DBRC zorgde voor heel wat onduidelijkheid omtrent de uitwerking van de benoeming van de burgemeester in geval er een procedure hangende is bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen. Burgemeesters kunnen worden benoemd zonder een eventueel bezwaar bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen af te wachten. De vraag is dan wanneer de benoeming van de burgemeester uitwerking heeft indien een procedure hangende is bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen of wanneer een beroep wordt ingediend bij de Raad van State.

Uit de twee laatste leden van artikel 28 DBRC volgt dat een beroep bij de Raad van State tegen een beslissing van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen die een gehele of gedeeltelijke ongeldigverklaring van de verkiezingen of een wijziging in de zetelverdeling inhoudt, opschortend is. In dat geval heeft de benoeming van de burgemeester ten vroegste uitwerking vanaf de betekening van het arrest van de Raad van State op voorwaarde dat de Raad van State de verkiezing geldig verklaart en de zetelverdeling niet wijzigt.

Nergens wordt echter bepaald vanaf wanneer de benoeming van de burgemeester uitwerking kan hebben in geval er een bezwaar hangende is bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen, zonder beroep bij de Raad van State. Bij een analoge toepassing van artikel 28, laatste lid, DBRC heeft de benoeming pas uitwerking vanaf de betekening van de beslissing van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen op voorwaarde dat de Raad voor Verkiezingsbetwistingen de verkiezing geldig verklaart en de zetelverdeling niet wijzigt.

### Aanbevelingen

Aangezien de mogelijkheid om een beroep in te stellen bij de Raad van State is geregeld in artikel 28 van het DBRC, kan artikel 201/1, §1, laatste lid van het LPKD in principe geschrapt worden. Het agentschap meent evenwel dat het voor de leesbaarheid en de volledigheid beter in het LPKD blijft staan, met correctie van de foutieve verwijzing (artikel 28 i.p.v. artikel 25 DBRC). Daarnaast stelt het agentschap voor om ook de redactionele fout (Raad 'van' Verkiezingsbetwistingen) te verbeteren.

Het agentschap stelt voor om alle administratieve sancties, vermeld in artikel 199 LPKD, in werking te laten treden van zodra de beslissing kracht van gewijsde heeft. Het is gangbaar dat straffen pas in aanmerking komen voor uitvoering nadat de veroordeelde zijn rechtsmiddelen heeft uitgeput of de termijn om rechtsmiddelen in te zetten, is verstreken.

### Tekstvoorstel

**Art. 201/1. §1.** Elke aanmaning en elke beslissing tot het opleggen van een administratieve sanctie zoals bedoeld in dit hoofdstuk, wordt aangetekend verstuurd of via een deurwaardersexploot betekend.

De mededeling van de beslissing tot het opleggen van een administratieve sanctie vermeldt de strafmaat en de beroepsmodaliteiten.

Tegen elke beslissing van de Controlecommissie Verkiezingsuitgaven tot het opleggen van een administratieve sanctie kan bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring worden ingesteld, overeenkomstig artikel 14, § 1, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

Tegen elke beslissing van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen tot het opleggen van een administratieve sanctie kan bij de Raad van State een beroep worden ingesteld zoals bedoeld in artikel 28 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges.

§2. De sancties, vermeld in artikel 199, treden in werking zodra die beslissing kracht van gewijsde heeft.

De schorsing treedt ten vroegste in werking na de eedaflegging als raadslid. Voor de duur van de schorsing verkeert het raadslid in een staat van verhindering als vermeld in artikel 12 van het decreet over het lokaal bestuur.

Het raadslid dat van zijn mandaat vervallen is verklaard, wordt in de gemeenteraad vervangen door de eerste opvolger van de lijst waarop hij werd verkozen.

§3. De in dit hoofdstuk bedoelde administratieve geldboetes zijn ten bate van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest.

De sanctie “vervallenverklaring van het mandaat”, waarvan sprake in artikel 28, vierde lid, DBRC, staat niet meer in artikel 205, maar in artikel 199, §8 en §9 LPKD. Het agentschap stelt voor om in artikel 28 DBRC de verwijzing naar het opgeheven artikel 205 te corrigeren.

Het agentschap stelt voor om in artikel 28 DBRC voor elke mogelijke situatie te bepalen wat het gevolg is voor de benoeming van de burgemeester. Daarnaast moet ook verduidelijkt worden vanaf welk specifiek moment de benoeming van de burgemeester uitwerking heeft.

Het agentschap merkt op dat ook een aanpassing van artikel 6 van het decreet over het lokaal bestuur zich opdringt. Momenteel is het onduidelijk wanneer de verkiezing nu definitief geldig is. Hierbij is het aanbevolen om artikel 6 van het decreet over het lokaal bestuur af te stemmen op artikel 28 DBRC. Daarnaast zijn de termijnen voor de bijeenroeping van de installatievergadering, bepaald in artikel 6 van het decreet over het lokaal bestuur, te kort. In geval van een wijziging van artikel 6 van het decreet over het lokaal bestuur, is ook een overeenkomstige aanpassing van artikel 7 van het provinciedecreet aanbevolen.

## Tekstvoorstel

### Decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges

**Art. 28.** De personen die op de hoogte moeten worden gebracht van de beslissing van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen, kunnen, met toepassing van artikel 23, lid 1, i), van de verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming), binnen

acht dagen na de kennisgeving of de mededeling van het feit dat de termijn van veertig dagen is verstreken inzage nemen in het dossier op de griffie en binnen diezelfde termijn beroep instellen bij de Raad van State.

De Raad van State doet uitspraak binnen een termijn van zestig dagen. De verkiezing kan door de Raad van State alleen geheel of gedeeltelijk ongeldig worden verklaard op grond van onregelmatigheden die de zetelverdeling tussen de verschillende lijsten kunnen beïnvloeden.

De gehele ongeldigverklaring van de verkiezing heeft tot gevolg dat de verkiezingen ab initio hernomen worden met toepassing van de bepalingen opgenomen in het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011. Als de Raad van State oordeelt dat de verkiezingen gedeeltelijk worden vernietigd, duidt hij de bepalingen aan van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 die bij de herverkiezing opnieuw moeten worden uitgevoerd.

Het raadslid dat door de Raad van State van zijn mandaat vervallen is verklaard met toepassing van artikel 199, §8 en §9, van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, wordt in de gemeenteraad vervangen door de eerste opvolger van de lijst waarop hij werd verkozen.

Indien de Raad voor Verkiezingsbetwistingen de verkiezing geldig verklaart en de zetelverdeling niet wijzigt, is een beroep bij de Raad van State niet opschortend. In dat geval heeft de benoeming van de burgemeester ten vroegste uitwerking vanaf de betekening van de beslissing van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen aan de gemeente.

Een beroep bij de Raad van State tegen een beslissing van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen die een gehele of gedeeltelijke ongeldigverklaring van de verkiezingen of een wijziging in de zetelverdeling inhoudt, is wel opschortend. In dat geval heeft de benoeming van de burgemeester ten vroegste uitwerking vanaf de betekening van het arrest van de Raad van State aan de gemeente op voorwaarde dat de Raad van State de verkiezing geldig verklaart en de zetelverdeling niet wijzigt.

## **Titel 2. Verkiezingsbetwistingen**

**Art. 204.** *De Raad kan de verkiezing alleen geheel of gedeeltelijk ongeldig verklaren op grond van een bezwaar. De verkiezing kan door de Raad alleen geheel of gedeeltelijk ongeldig worden verklaard op grond van onregelmatigheden die de zetelverdeling tussen de verschillende lijsten kunnen beïnvloeden.*

*De gehele ongeldigverklaring van de verkiezing heeft tot gevolg dat de verkiezingen ab initio moeten hernomen worden met toepassing van de bepalingen opgenomen in dit decreet. Wanneer de Raad voor Verkiezingsbetwistingen oordeelt dat de verkiezingen gedeeltelijk worden vernietigd, duidt zij de bepalingen aan van dit decreet die bij de herverkiezing opnieuw moeten worden uitgevoerd.*

*De stembiljetten mogen alleen worden onderzocht als de met toepassing van artikel 110 tot en met 113, aangewezen getuigen aanwezig of althans behoorlijk opgeroepen zijn. De enveloppen die de stembiljetten bevatten, worden na het onderzoek opnieuw verzegeld in hun bijzijn en door hun toedoen.*



*Met behoud van de toepassing van artikel 208, §1, tweede lid, is de uitslag van de verkiezing, zoals hij door het hoofdbureau is afgekondigd, definitief vijfenzeventig dagen na de dag van de verkiezingen.*

## Probleemstelling

In het laatste lid van artikel 204 wordt nog verwezen naar artikel 208, §1, tweede lid. Dat artikel is echter opgeheven en de bepaling van paragraaf 1 van dat artikel werd opgenomen in artikel 23 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges. Bovendien is de termijn van vijfenzeventig dagen niet meer correct. De termijn om een bezwaar in te dienen bedraagt 45 dagen en de termijn voor de Raad voor Verkiezingsbetwistingen om een bezwaar te behandelen bedraagt 40 dagen. In totaal bedraagt deze termijn dus 85 dagen.

## Aanbevelingen

Het agentschap stelt voor om een redactionele aanpassing te doen door de verwijzing naar artikel 208, §1, tweede lid, te vervangen door een verwijzing naar artikel 23, tweede lid, van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges.

De termijn van vijfenzeventig dagen, vermeld in het laatste lid, kan behouden blijven als de totale maximumduur van de termijnen om een bezwaar in te dienen en om die bezwaren te behandelen, teruggebracht wordt tot zeventig dagen (zie aanbeveling bij artikel 197 LPKD en de problematiek over de termijnen).

## Tekstvoorstel

**Art. 204.** De Raad kan de verkiezing alleen geheel of gedeeltelijk ongeldig verklaren op grond van een bezwaar. De verkiezing kan door de Raad alleen geheel of gedeeltelijk ongeldig worden verklaard op grond van onregelmatigheden die de zetelverdeling tussen de verschillende lijsten kunnen beïnvloeden.

De gehele ongeldigverklaring van de verkiezing heeft tot gevolg dat de verkiezingen ab initio moeten hernomen worden met toepassing van de bepalingen opgenomen in dit decreet. Wanneer de Raad voor Verkiezingsbetwistingen oordeelt dat de verkiezingen gedeeltelijk worden vernietigd, duidt zij de bepalingen aan van dit decreet die bij de hervervkiezing opnieuw moeten worden uitgevoerd.

De stembiljetten mogen alleen worden onderzocht als de met toepassing van artikel 110 tot en met 113, aangewezen getuigen aanwezig of althans behoorlijk opgeroepen zijn. De enveloppen die de stembiljetten bevatten, worden na het onderzoek opnieuw verzegeld in hun bijzijn en door hun toedoen.

Met behoud van de toepassing van artikel 23, tweede lid, van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuurs-

rechtscolleges is de uitslag van de verkiezing, zoals hij door het hoofdbureau is afgekondigd, definitief vijfenzeventig dagen te rekenen vanaf de dagtekening van het proces-verbaal van de verkiezingen.

### **Titel 3. Buitengewone verkiezingen**

**Art. 218. §1.** *In de volgende gevallen worden buitengewone verkiezingen georganiseerd: 1° bij gebrek aan één of meerdere opvolgers;*

*2° in de gevallen van een vrijwillige samenvoeging met toepassing van deel 2, titel 8, van het decreet over het lokaal bestuur, en in de gevallen, vermeld in artikel 385, §2, van het decreet over het lokaal bestuur;*

*3° bij gehele of gedeeltelijke ongeldigverklaring van de verkiezingen door de Raad voor Verkiezingsbetwistingen overeenkomstig artikel 204, of door de Raad van State, overeenkomstig artikel 216.*

*§2. In het geval, vermeld in paragraaf 1, 1°, kan krachtens een beslissing van de betrokken raad of krachtens een besluit van de Vlaamse Regering een buitengewone verkiezing gehouden worden om te voorzien in de opengevallen plaatsen binnen vijftig dagen na de beslissing van de betrokken raad of het besluit van de Vlaamse Regering. Die termijn loopt niet tijdens de maanden juli en augustus. De verkiezing heeft altijd plaats op een zondag.*

*Het college van burgemeester en schepenen maakt de kiezerslijst op op de datum van de beslissing van de betrokken raad of van het besluit van de Vlaamse Regering.*

*§3. In de gevallen, vermeld in paragraaf 1, 2°, worden bij besluit van de Vlaamse Regering de kiezers uit de samengevoegde gemeenten of uit het overblijvende gedeelte van de gemeente bijeengeroepen binnen de termijn die het Vlaams Parlement daartoe vermeldt in zijn beslissing tot samenvoeging of opsplitsing van de gemeente.*

*Als de datum waarop de kiezers hun stem moeten uitbrengen, samenvalt met de gewone verkiezingen, vermeld in artikel 6, dan wordt deze buitengewone verkiezing georganiseerd met toepassing van de bepalingen voor de gewone verkiezingen, vermeld in artikel 6.*

*§4. In het geval, vermeld in paragraaf 1, 3°, moet binnen vijftig dagen vanaf het versturen van de kennisgeving van de beslissing tot gehele of gedeeltelijke ongeldigverklaring aan de betrokken raad, zoals vermeld in artikel 204 of 216, een buitengewone verkiezing worden gehouden. De betrokken raad bepaalt de datum van de verkiezingen.*

*Op de datum van de verzending van de kennisgeving van de beslissing tot ongeldigverklaring aan de betrokken raad, zoals vermeld in artikel 204 of 216, maakt het college van burgemeester en schepenen de kiezerslijst op, tenzij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen of de Raad van State, op grond van een gedeeltelijke vernietiging van de verkiezing, oordeelt dat de kiezerslijst niet opnieuw moet worden opgemaakt.*

*§5. Het gemeentebestuur is verplicht, zodra de kiezerslijst is opgemaakt, exemplaren of kopieën daarvan te overhandigen aan de personen, bedoeld in artikel 20, 21 en 24 tot en met 26.*

## Probleemstelling

In paragraaf 1 van artikel 218 wordt nog verwezen naar bepalingen van het decreet vrijwillige samenvoeging van gemeenten van 24 juni 2016 en van het Gemeentedecreet. In de paragrafen 1 en 4 van artikel 218 wordt nog verwezen naar artikel 216. Dat artikel is echter opgeheven en de bepaling ervan werd opgenomen in artikel 28 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges.

## Aanbeveling

Het agentschap stelt voor om een redactionele aanpassing te doen door de verwijzingen naar het decreet vrijwillige samenvoeging van gemeenten van 24 juni 2016 en het Gemeentedecreet en naar artikel 216 LPKD te vervangen door verwijzingen naar respectievelijk het decreet over het lokaal bestuur en naar artikel 28 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges.

## Tekstvoorstel

**Art. 218.** §1. In de volgende gevallen worden buitengewone verkiezingen georganiseerd:  
1° bij gebrek aan één of meerdere opvolgers;  
2° in de gevallen van een vrijwillige samenvoeging met toepassing van deel 2, titel 8, van het decreet over het lokaal bestuur, en in de gevallen, vermeld in artikel 385, §2, van het decreet over het lokaal bestuur;  
3° bij gehele of gedeeltelijke ongeldigverklaring van de verkiezingen door de Raad voor Verkiezingsbetwistingen overeenkomstig artikel 204, of door de Raad van State, overeenkomstig artikel 28 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges.

§2. (ongewijzigd)

§3. (ongewijzigd)

§4. In het geval, vermeld in paragraaf 1, 3°, moet binnen vijftig dagen vanaf het versturen van de kennisgeving van de beslissing tot gehele of gedeeltelijke ongeldigverklaring aan de betrokken raad, zoals vermeld in artikel 204 of artikel 28 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, een buitengewone verkiezing worden gehouden. De betrokken raad bepaalt de datum van de verkiezingen.

Op de datum van de verzending van de kennisgeving van de beslissing tot ongeldigverklaring aan de betrokken raad, zoals vermeld in artikel 204 of artikel 28 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, maakt het college van burgemeester en schepenen de kiezerslijst op, tenzij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen of de Raad van State, op grond van een gedeeltelijke vernietiging van de verkiezing, oordeelt dat de kiezerslijst niet opnieuw moet worden opgemaakt.

§5. Het gemeentebestuur is verplicht, zodra de kiezerslijst is opgemaakt, exemplaren of kopieën daarvan te overhandigen aan de personen, bedoeld in artikel 20, 21 en 24 tot en met 26.

#### 2.1.5. Algemene bepalingen

### Titel 1. Strafbepalingen

#### Hoofdstuk 1. Algemene strafbepalingen

De bepalingen van dit hoofdstuk hebben niet geleid tot opmerkingen.

#### Hoofdstuk 2. Strafbepalingen met betrekking tot de stemplicht

*Art. 249. Deelneming aan de stemming is verplicht.*

*Art. 250. Kiezers die onmogelijk aan de stemming kunnen deelnemen, mogen de redenen van hun onthouding, met de nodige verantwoording, aan de vrederechter meedelen.*

*Zij die op de dag van de stemming krachtens een rechterlijke of administratieve beslissing van hun vrijheid beroofd zijn, worden geacht onmogelijk aan de stemming te kunnen deelnemen.*

*Art. 251. Er wordt geen vervolging ingesteld, als deze verschoning gegrond wordt geacht door de vrederechter, in overeenstemming met de procureur des Konings.*

*Art. 251. Binnen acht dagen na de afkondiging van de namen van de verkozenen maakt de procureur des Konings de lijst op van de kiezers die niet aan de stemming hebben deelgenomen en van wie de verschoning niet is aangenomen. Die kiezers verschijnen op een eenvoudige oproeping voor de politierechtbank, die, nadat ze het openbaar ministerie heeft gehoord, beslist zonder dat de mogelijkheid bestaat om hoger beroep in te dienen.*

*Art. 252-253. (Strafbepalingen)*

### Probleemstelling

Het agentschap ontving zeer veel vragen over de stemplicht: is men verplicht om te gaan stemmen, in welke situaties kan men een 'vrijstelling' krijgen, is men verplicht een volmacht te geven als men zelf niet gaat stemmen, kan men gewoon een afwezigheidsattest afgeven zonder risico te lopen op een boete, wat gebeurt er als men niet gaat stemmen en ook geen volmacht geeft, welk risico loopt men om een boete te krijgen... Sommige kiezers beweerden ronduit dat de stemplicht niet bestond, alleen een 'opkomstplicht'. Wat men onder het begrip 'opkomstplicht' verstond, kon dan weer verschillen van de ene kiezer tot de andere. De term 'opkomstplicht' wordt in de kiesregelgeving immers nergens gebruikt, laat staan gedefinieerd, en geeft dus aanleiding tot allerlei juridische fantasieën. Die kiezers ergerden zich ook aan de vermelding 'De stemming is verplicht' op de oproepingsbrief en deden daarover hun beklag zowel bij het agentschap als bij de gemeente. Nochtans stond diezelfde vermelding ook op de oproepingsbrieven voor alle voorgaande verkiezingen, zowel georganiseerd door de federale als door de Vlaamse overheid.

## Aanbevelingen

Uit de samenlezing van de artikelen 249 tot en met 253 en van artikel 56, dat de volmachtenregeling bevat, leidt het agentschap af dat er twee manieren zijn om 'deel te nemen aan de stemming': ofwel stemt men zelf, ofwel geeft men een volmacht. Wie geen van beiden doet, neemt dus niet deel aan de stemming. Men kan overeenkomstig artikel 250 wel de reden van zijn onthouding aan de vrederechter medelen.

De vrederechter beoordeelt de gegrondheid van de verschoning, in overeenstemming met de procureur des Konings (art. 251). Het kiesdecreet bepaalt dus dat men, om te voldoen aan de verplichte deelneming aan de stemming, ofwel zelf moet stemmen, en als dat niet kan, dat men een volmacht moet geven. Een volmacht geven is alleen mogelijk als men voldoet aan een van de voorwaarden, opgesomd in artikel 56. Kiezers die niet aan een van die voorwaarden voldoen, moeten zelf naar het stembureau gaan. Dat betekent echter niet dat men kiezers kan dwingen om een volmacht te geven. Kiezers die geen volmacht willen of kunnen geven, moeten de mogelijkheid krijgen om, met toepassing van artikel 250, hun verantwoording aan de vrederechter te bezorgen. Die kiezers kunnen dat rechtstreeks aan de vrederechter bezorgen, maar in vele gemeenten is het gebruikelijk dat de gemeentelijke diensten de attesten van die kiezers in ontvangst nemen en na de verkiezingen bezorgen aan de vrederechter.

De wijze waarop deze regelgeving op de verkiezingswebsite werd uitgelegd, was voor veel kiezers niet duidelijk, omdat de procedure van artikel 250 en 251 in een aparte rubriek 'Wat als u liever geen volmacht geeft?' was opgenomen. In die rubriek werd uitgelegd dat de kiezer zijn verschoning aan de vrederechter kon bezorgen, die ze al dan niet gegrond kon achten, maar wie die rubriek niet las, wist niet dat die procedure bestond of hoe ze in elkaar zat. De communicatie over deze regelgeving moet dus verbeterd worden zodat de informatie op een heldere manier wordt verstrekt.

Wat de discussie over het woord 'stemplicht' betreft, meent het agentschap dat de bepalingen van artikel 249 en volgende duidelijk zijn, en dat het gebruik van het woord 'stemplicht' of de vermelding 'De stemming is verplicht' op de oproepingsbrieven correct is. De term 'opkomstplicht' wordt nergens in de kiesregelgeving gebruikt en wordt op verschillende manieren geïnterpreteerd. Sommigen begrijpen onder die term dat men zich alleen moet aanmelden bij het stembureau ('opkomen'), en dat men dus niet verplicht is om een stembiljet aan te nemen, ermee in het stemhokje te gaan, en het daarna in de stembus te steken. Dat is natuurlijk onjuist: iemand die zich alleen komt aanmelden bij het stembureau, maar weigert om met de stembiljetten een stemhokje binnen te gaan, wordt beschouwd als een afwezige kiezer.

Het agentschap meent dat het aangewezen is om consequent het woord 'stemplicht' te gebruiken (waarmee bedoeld wordt dat men verplicht is om zich aan te melden bij het stembureau, de stembiljetten aan te nemen, ermee in het stemhokje te gaan, zijn stem uit te brengen - als men wil mag men blanco stemmen - en de stembiljetten in de stembus te steken, of om iemand anders daartoe een volmacht te geven).

## **Titel 2. Het taalgebruik bij verkiezingen**

De bepalingen in deze titel hebben niet geleid tot opmerkingen.

## **Titel 3. De kosten van de verkiezingen**

De bepalingen in deze titel hebben niet geleid tot opmerkingen.

## **Titel 4. De waarnemers**

Het enige artikel in deze titel heeft niet geleid tot opmerkingen.

## 2.2. Het Digitaal Kiesdecreet

### 2.2.1. Inleidende bepalingen

De bepalingen in dit hoofdstuk hebben niet geleid tot opmerkingen.

### 2.2.2. Voor de verkiezingsdag

**Art. 12. §1.** *Het Vlaams Parlement kan een college van deskundigen aanwijzen dat bestaat uit ten minste twee effectieve en twee plaatsvervangende deskundigen.*

*§2. Tijdens de verkiezingen zien de deskundigen toe op het gebruik, de goede werking en de integriteit van de digitale processen in verband met de kandidaten, de stemming en de zetelverdeling, alsook op de procedures voor de aanmaak, de verspreiding en het gebruik van de apparatuur, de software en de digitale gegevensdragers. De deskundigen ontvangen van de Vlaamse Regering het materiaal, alsook alle gegevens, inlichtingen en informatie die nodig zijn om die opdracht uit te voeren.*

*Ze verrichten de controle vóór de verkiezingsdag, op de verkiezingsdag zelf en na de verkiezingsdag tot de indiening van het verslag, vermeld in paragraaf 3.*

*§3. Uiterlijk tien dagen na de dag van de verkiezingen bezorgen ze een verslag aan de Vlaamse Regering en aan het Vlaams Parlement. Hun verslag kan aanbevelingen bevatten in verband met de apparatuur en de software die zijn gebruikt en de procedures die zijn toegepast.*

*§4. De deskundigen zijn tot geheimhouding verplicht. Elke schending van de geheimhoudingsplicht, buiten het geval van oproeping om in rechte of voor een parlementaire onderzoekscommissie getuigenis af te leggen en buiten het geval dat de wet verplicht die geheimen bekend te maken, wordt bestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot zes maanden en met een geldboete van honderd euro tot vijfhonderd euro.*

## **Probleemstelling**

Het college van deskundigen van het Vlaams Parlement heeft op 23 oktober 2018 zijn verslag uitgebracht over de organisatie van de lokale verkiezingen en maakte daarin de volgende opmerkingen:



- over de aanwijzing van de deskundigen zelf merkt het college op dat die aanwijzing volgens artikel 12, §1, van het Digitaal Kiesdecreet facultatief is. Hierdoor kan bij de burger de indruk ontstaan dat de controle van de elektronische stelsystemen geen verplichting, maar slechts een mogelijkheid is. Het afschaffen van het optionele karakter kan deze indruk wegnemen;
- de rol van de plaatsvervangende deskundigen is niet omschreven. Hoewel de toelichting bij artikel 12 van het ontwerp van het Kiesdecreet bepaalt dat de plaatsvervangende deskundigen dienen "om de continuïteit te garanderen", worden zowel de effectieve als plaatsvervangende deskundigen ingeschakeld vóór, tijdens en na de verkiezingen. Gelet op de werklast die de controle van de verkiezingen met zich meebrengt, stelt het college voor om de bepaling hieraan aan te passen zodat het onderscheid wordt weggewerkt;
- het college dringt erop aan dat het parlement bij elke verkiezing alle experten aanduidt waartoe het recht heeft;
- het college van deskundigen maakt in zijn verslag niet alleen opmerkingen van informatica-technische, maar ook van juridische aard. Met het oog op de aanwijzing van de deskundigen, kan dat onderscheid best ook zo worden verduidelijkt in het decreet.

### Aanbevelingen

Paragraaf 1 van artikel 12 is destijds geschreven naar analogie met de bepaling in artikel 5bis van de wet van 11 april 1994 tot organisatie van de geautomatiseerde stemming. Inmiddels is de tekst in de federale wetgeving aangepast (artikel 24 en volgende van de wet van 7 februari 2014 tot organisatie van de elektronische stemming met papieren bewijsstuk). In de wet van 7 februari 2014 is de oprichting van het college van deskundigen niet meer facultatief, terwijl dat in de wet van 11 april 1994 nog wel het geval was. Naar analogie hiermee stelt het agentschap voor om de aanwijzing van het college van deskundigen niet meer facultatief te maken.

Aangezien nu reeds zowel de twee effectieve leden als de twee plaatsvervangende leden van het college actief ingeschakeld worden bij de controlewerkzaamheden, stelt het agentschap voor om geen onderscheid meer te maken tussen effectieve en plaatsvervangende leden, en om het college samen te stellen uit minstens vier leden.

Om tegemoet te komen aan de vraag om in het verslag ook opmerkingen van juridische aard te kunnen opnemen, stelt het agentschap voor dat voor een van de vier deskundigen vereist wordt dat hij, naast een basiskennis van informatica, een diploma zou hebben van licentiaat of master in de rechten. Het is wel aanbevolen dat hierover voorafgaandelijk afgestemd wordt met het college van deskundigen.

De opmerking van het college waarmee het erop aandringt dat het parlement bij elke verkiezing alle experten aanduidt waartoe het recht heeft, is het agentschap niet duidelijk. Voor de verkiezingen van 14 oktober 2018 heeft het Vlaams parlement immers op 4 juli 2018 de leden van het college van deskundigen aangewezen.



## Tekstvoorstel

**Art. 12. §1.** Het Vlaams Parlement stelt een college van ten minste vier deskundigen samen en wijst die deskundigen aan voor een periode van zes jaar, ten laatste drie maanden vóór de dag van de verkiezingen.

Bij gebrek aan een nieuwe aanwijzing van de deskundigen overeenkomstig het eerste lid, blijven de aangewezen deskundigen hun functies uitoefenen zolang er geen nieuwe aanwijzing plaatsvindt. De vervolgens aangewezen deskundigen zullen hun functies slechts uitoefenen voor de resterende duur van de termijn van zes jaar, vermeld in het eerste lid.

Eén van de deskundigen is houder van een licentiaatsdiploma in de rechten of van een diploma van master in de rechten en heeft minstens een basiskennis informatica. De andere deskundigen zijn informaticaspecialisten.

§2. (ongewijzigd)

§3. Uiterlijk tien dagen na de dag van de verkiezingen bezorgen ze een verslag aan de Vlaamse Regering en aan het Vlaams Parlement. Hun verslag kan aanbevelingen bevatten in verband met de apparatuur en de software die zijn gebruikt en de procedures die zijn toegepast, evenals aanbevelingen in verband met juridische aangelegenheden.

§4. (ongewijzigd)

### 2.2.3. Op de verkiezingsdag

#### Afdeling 1. Voor en tijdens de stemming

**Art. 16. §1.** *In afwijking van artikel 138, § 1, eerste lid, van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet ontvangt de kiezer van de voorzitter van het stembureau of van een aangewezen bijzitter een chipkaart die de voorzitter of de bijzitter vooraf geïnitieerd heeft en die toelaat eenmaal te stemmen per verkiezing waarvoor de kiezer opgeroepen is.*

**§2.** *Om zijn stem uit te brengen, steekt de kiezer eerst de chipkaart in de stemcomputer.*

*Als verschillende verkiezingen tegelijk plaatsvinden, verschijnen ze in de volgende volgorde op de stemcomputer:*

*1° de verkiezing van de gemeenteraad;*

*2° in voorkomend geval: de verkiezing van de stadsdistrictsraad of de raad voor maatschappelijk welzijn;*

*3° de verkiezing van de provincieraad.*

*Als de kiezer, krachtens de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, de taal van de stemverrichtingen kan kiezen, wordt hij eerst verzocht die keuze te maken. Die keuze is, na bevestiging ervan, definitief voor alle stemverrichtingen*

**§3.** *Voor elke verkiezing verschijnen het volgnummer en de lijstnaam van alle kandidatenlijsten op het scherm.*

*De kiezer wijst op het aanraakscherm de lijst van zijn keuze aan of stemt blanco.*

*Nadat de kiezer een lijst heeft aangeduid, verschijnen voor die lijst het volgnummer, de naam en één voornaam of de roepnaam van de kandidaten op het beeldscherm.*

*De kiezer brengt zijn stem uit door het aanraakscherm aan te raken:*

*1° op het stemvak bovenaan de lijst als hij zich kan verenigen met de volgorde van de voordracht van de kandidaten;*

2° op het stembak met de naam van een of meer kandidaten van dezelfde lijst, of op het stembak bovenaan de lijst in combinatie met het stembak van een of meer kandidaten binnen dezelfde lijst als hij de volgorde waarin de kandidaten op die lijst voorkomen, wil wijzigen.

§4. Nadat de kiezer zijn stem heeft uitgebracht overeenkomstig paragraaf 3, wordt hij verzocht die te bevestigen. Zolang de stem niet is bevestigd, kan de kiezer de stemverrichting voor de verkiezing herbeginnen.

§5. In voorkomend geval wordt de kiezer vervolgens, door middel van een instructie die op het beeldscherm verschijnt, verzocht volgens dezelfde procedure te stemmen voor de volgende verkiezing.

**Art. 17. §1.** Als de kiezer voor alle verkiezingen waarvoor hij opgeroepen is, zijn stem heeft uitgebracht, drukt de stemcomputer een papieren stembiljet af waarop de uitgebrachte stem (of de uitgebrachte stemmen) in tekst en in een tweedimensionale barcode is afgedrukt. De kiezer scheurt het stembiljet los van de stemcomputer en verwijdert de chipkaart. De kiezer kan zijn stem op het stembiljet visueel verifiëren en vouwt het biljet in twee gelijke delen met de bedrukte zijde naar binnen. Noch op de stemcomputer noch op de chipkaart worden gegevens over de stem bewaard.

In afwijking van artikel 138, §3, eerste en tweede lid, van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet, overhandigt de kiezer de chipkaart aan de voorzitter van het stembureau of aan de door hem aangewezen bijzitter en scant de barcode van het stembiljet. Nadat de voorzitter of de door hem aangewezen bijzitter heeft vastgesteld dat de kiezer de barcode effectief heeft ingescand, vouwt de kiezer het stembiljet opnieuw dicht met de bedrukte zijde naar binnen en deponeert hij het stembiljet in de stembus.

§2. In afwijking van artikel 139 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet wordt het stembiljet geannuleerd:

1° als de kiezer zijn stembiljet zo vouwt dat de stem die hij heeft uitgebracht, bekendgemaakt wordt;

2° als de kiezer het stembiljet heeft beschadigd;

3° ...;

4° op verzoek van de kiezer;

5° als de barcode niet gelezen kan worden door de digitale stembus.

In dat geval maakt de voorzitter het stembiljet onmiddellijk onbruikbaar en krijgt de kiezer een andere chipkaart waarmee hij opnieuw zijn stem kan uitbrengen overeenkomstig artikel 16.

**Art. 18.** Voor de gemeenten, vermeld in artikel 4, §1, derde lid, kan de kiezer aan de voorzitter van het stembureau vragen om gebruik te maken van de audiomodule.

**Art. 19.** Het scannen van het afgedrukte stembiljet door de digitale stembus genereert de stem van de kiezer in digitale vorm. Het afgedrukte stembiljet zelf is louter bestemd voor controle en auditdoeleinden.

Alleen bij een eventuele hertelling, conform artikel 24, derde lid, kan de voorzitter van het bevoegde hoofdbureau beslissen om stembiljetten waarvan de tekst van de stem onleesbaar is of waarvan de overeenstemming tussen de tekst en de barcode niet meer te verifiëren is, te weren. Het hoofdbureau maakt daarvan melding in het proces-verbaal.

## Probleemstelling

- Bij de stemverrichtingen gebeurde in een aantal gevallen een materiële vergissing door het verkeerd initialiseren van de chipkaart. Op die manier kan men aan een niet-Belg een chipkaart geven die bedoeld is voor een Belg, of omgekeerd. Dat leidt ertoe dat een niet-Belg onrechtmatig stemt voor de provincieraad of dat een Belg niet de mogelijkheid krijgt om voor de provincieraad te stemmen.
- Het college van deskundigen vermeldt in zijn verslag dat het principiële geheim karakter van de stemming en de sanctie van het ongeldig verklaren van stembiljetten niet even streng wordt toegepast in de regeling van het digitaal stemmen in het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012 als in het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011. Als een kiezer zijn papieren stembiljet herkenbaar maakt heeft door er een teken of een tekst op aan te brengen, dan wordt het door het telbureau als een ongeldige stem beschouwd en dus niet meegeteld. Op een stemticket dat door een stemcomputer wordt afgedrukt, kan de kiezer echter ook een teken of een tekst aanbrengen, en toch zal zijn stem gescand en geregistreerd worden als een geldige stem. Artikel 19 van het Digitaal Kiesdecreet bepaalt immers: *'Het scannen van het afgedrukte stembiljet door de digitale stembus genereert de stem van de kiezer in digitale vorm. Het afgedrukte stembiljet zelf is louter bestemd voor controle en auditdoeleinden. Alleen bij een eventuele hertelling kan de voorzitter van het bevoegde hoofdbureau beslissen om stembiljetten waarvan de tekst onleesbaar is of waarvan de overeenstemming tussen de tekst en de barcode niet meer te verifiëren is, te weren. Het hoofdbureau maakt daarvan melding in het proces-verbaal.'* In de toelichting bij artikel 19 van het ontwerpdecreet staat bovendien dat *'stembiljetten waarop bijvoorbeeld markeringen aangebracht werden of die beschadigd werden, niet geweerd worden bij een eventuele hertelling, zolang de barcode en de tekst kunnen gelezen worden en zolang kan geverifieerd worden dat beide afgedrukte vormen van de stem met elkaar overeenkomen.'* Het college vermeldt verder in het verslag echter dat dit niet erg problematisch lijkt, omdat identificeerbare briefjes pas aan het licht kunnen komen bij hertellingen, en die gebeuren slechts sporadisch, niet systematisch: het is zo goed als uitgesloten dat er druk zou worden uitgeoefend op de kiezer om op dergelijke wijze zijn stem kenbaar/identificeerbaar te maken, aangezien een controle daarvan niet verzekerd is.

## Aanbevelingen

De frequentie waarmee niet-Belgen zich aanmelden, is relatief laag wat maakt dat de kans op vergissingen al klein is. Het onderscheid in initialiseren voor Belgen en niet-Belgen is ook niet geregeld in het Digitaal Kiesdecreet.

Wat de problematiek over gemarkeerde stembriefjes betreft, wordt in het Digitaal Kiesdecreet inderdaad de logica gevolgd dat de stem van de kiezer geregistreerd wordt door het scannen van zijn stembiljet. Zijn stem wordt in digitale vorm geregistreerd, en het heeft bijgevolg geen belang dat er markeringen op zijn stembiljet kunnen staan.

Niemand krijgt dat stembiljet immers te zien, behalve bij een herscanning, die slechts uitzonderlijk voorkomt, zoals bij het onderzoek van een ingediend bezwaar of wanneer de USB-sticks van het stembureau door een technisch defect niet kunnen worden opgeladen. In het geval van een herscanning wordt in het Digitaal Kiesdecreet de redering gevolgd dat die volgens exact dezelfde procedure moet verlopen als de originele scanning, m.a.w. als een stemticket met een merkteken bij de stemming (en bij de automatische telling die daarmee gepaard gaat) probleemloos wordt gescand en dus als een geldige stem geregistreerd wordt, dan moet dat bij een herscanning ook zo gebeuren. Uitzonderingen zijn de stemtickets met onleesbare of onverifieerbare tekst. Het agentschap meent dat aan deze bepalingen niets moet worden gewijzigd.

## Afdeling 2. Na de stemming

**Art. 23. §1.** *De verzegelde stembussen worden onmiddellijk na de stemming geopend. In afwijking van artikel 145, eerste en tweede lid, van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet worden de stembiljetten in de daarvoor bestemde enveloppe gestoken. De stembiljetten die conform artikel 17, §2, werden geannuleerd, worden in een aparte verzegelde enveloppe gestopt.*

*De enveloppen, vermeld in het eerste en tweede lid, worden samen met het proces-verbaal, vermeld in artikel 21, en de gegevensdragers, vermeld in artikel 22, tegen ontvangstbewijs overhandigd aan de voorzitter van het gemeentelijk hoofdbureau of, in voorkomend geval, van het stadsdistrictshoofdbureau.*

*§2. De voorzitter van het stembureau bezorgt, tegen ontvangstbewijs, de volgende stukken aan de voorzitter van het gemeentelijk hoofdbureau of, in voorkomend geval, het stadsdistrictshoofdbureau:*

*1° de verzegelde enveloppe met de twee exemplaren van de aanstiplijsten;*

*2° de aanstellingsbrieven van de getuigen, vermeld in artikel 116 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet;*

*3° de volmachten en de bijbehorende attesten, vermeld in artikel 56, §2, van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet;*

*4° de documenten die de voorzitter heeft ontvangen van de kiezers die niet op de aanstiplijsten stonden, maar die toch hebben gestemd overeenkomstig artikel 137, §3, van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet.*

**Art. 24.** *Onmiddellijk na de ontvangst van de gegevensdragers, vermeld in artikel 22, laadt de voorzitter van het gemeentelijk hoofdbureau of, in voorkomend geval, van het stadsdistrictshoofdbureau de gegevens van die dragers op in het systeem voor het verwerken en aggregeren van de stemmen.*

*Als de registratie door middel van de originele gegevensdrager onmogelijk blijkt, herbegint de voorzitter van het hoofdbureau de registratieverrichting door middel van de kopie van die drager.*

*Als die verrichting ook onmogelijk blijkt, eist de voorzitter van het hoofdbureau van de betrokken gemeente of, in voorkomend geval, het stadsdistrict een digitaal stemsysteem op en scant het hoofdbureau alle stembiljetten van het stembureau opnieuw in.*

**Art. 25 (...)**

*Art. 26. §1. In afwijking van artikel 172 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet bezorgt de voorzitter van het gemeentelijk hoofdbureau binnen drie dagen na de verkiezing aan de provinciegouverneur de volgende stukken:*

*1° de processen-verbaal van het gemeentelijk hoofdbureau, vermeld in artikel 25, eerste lid, in voorkomend geval aangevuld met de processen-verbaal van de algemene telling van de gemeenteraadsverkiezingen, ontvangen van de voorzitter van de stadsdistrictshoofdbureaus overeenkomstig artikel 162, tweede lid, van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet;*

*2° de stukken die hem bezorgd zijn overeenkomstig artikel 23.*

*De voorzitter bezorgt de gegevensdragers, vermeld in artikel 22, tegen ontvangstbewijs.*

*§2. In afwijking van artikelen 175 en 176 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet bezorgt de voorzitter van het stadsdistrictshoofdbureau binnen drie dagen na de verkiezing aan de provinciegouverneur de volgende stukken:*

*1° de processen-verbaal van het stadsdistrictshoofdbureau, vermeld in artikel 25, tweede lid;*

*2° de stukken die hem bezorgd zijn overeenkomstig artikel 23.*

*De voorzitter bezorgt de gegevensdragers, vermeld in artikel 22, tegen ontvangstbewijs.*

## **Probleemstelling**

In artikel 23, §2 wordt bepaald dat de documenten die de voorzitter heeft ontvangen van de kiezers die niet op de aanstiplijsten stonden, maar die toch hebben gestemd, aan de voorzitter van het hoofdbureau moeten worden bezorgd. De lijst met de namen van die kiezers wordt echter niet genoemd, terwijl die ook aan de voorzitter van het hoofdbureau moet bezorgd worden.

Artikel 26 bevat een afwijkende bepaling van artikel 172 van het LPKD. Hier stelt zich dezelfde problematiek die hierboven vermeld wordt bij de bespreking van artikel 172 van het LPKD, namelijk dat de ingediende voordrachtsakten met de kandidatenlijsten nergens worden vermeld bij het bezorgen van de stukken aan de gouverneur, evenmin als de processen-verbaal betreffende de voorlopige en de definitieve afsluiting van de kandidatenlijsten.

## **Aanbeveling**

Het agentschap stelt voor om in artikel 23, §2 de lijst met de namen van de kiezers die niet op de aanstiplijsten stonden, maar die toch hebben gestemd, toe te voegen aan de opsomming van stukken die aan de voorzitter van het hoofdbureau moeten bezorgd worden.

Het agentschap stelt voor om artikel 26, §1 van het DKD aan te passen aan de bepaling in artikel 162, tweede lid, van het LPKD, op een analoge manier als wordt voorgesteld voor artikel 172, §1, 1° van het LPKD.

## Tekstvoorstel

### Art. 23. §1. (ongewijzigd)

§2. De voorzitter van het stembureau bezorgt, tegen ontvangstbewijs, de volgende stukken aan de voorzitter van het gemeentelijk hoofdbureau of, in voorkomend geval, het stadsdistrictshoofdbureau:

1° de verzegelde enveloppe met de twee exemplaren van de aanstiplijsten;

2° de aanstellingsbrieven van de getuigen, vermeld in artikel 116 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet;

3° de volmachten en de bijbehorende attesten, vermeld in artikel 56, §2, van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet;

4° de lijst van de kiezers die niet op de aanstiplijsten stonden, maar die toch gestemd hebben, vermeld in artikel 143, eerste lid, 2°, van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet;

5° de documenten die de voorzitter heeft ontvangen van de kiezers die niet op de aanstiplijsten stonden, maar die toch gestemd hebben, overeenkomstig artikel 137, §3, van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet.

### Art. 24. (ongewijzigd)

### Art. 25. (ongewijzigd)

Art. 26. §1. In afwijking van artikel 172 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet bezorgt de voorzitter van het gemeentelijk hoofdbureau binnen drie dagen na de verkiezing aan de provinciegouverneur de volgende stukken betreffende de gemeenteraadsverkiezingen:

1° de processen-verbaal van het gemeentelijk hoofdbureau, vermeld in artikel 25, eerste lid, en de processen-verbaal van het gemeentelijk hoofdbureau betreffende de voorlopige en de definitieve afsluiting, samen met de voordrachtsakten, vermeld in artikel 68 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet, en de stukken die aan de voorzitter van het gemeentelijk hoofdbureau werden bezorgd overeenkomstig artikel 89, 90 en 91 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet, in voorkomend geval aangevuld met de processen-verbaal van de algemene telling van de gemeenteraadsverkiezingen ontvangen van de voorzitter van de stadsdistrictshoofdbureaus overeenkomstig artikel 162, tweede lid van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet;

2° de stukken die hem bezorgd zijn overeenkomstig artikel 23.

§2. (ongewijzigd)

## 2.2.4. Algemene bepalingen en slotbepalingen

De hoofdstukken 4 en 5, die de algemene bepalingen en de slotbepalingen bevatten, hebben niet geleid tot opmerkingen.

## 2.3. De formulieren

### Probleemstelling

- De aangifte van de verkiezingsuitgaven werd ervaren als een grote administratieve last. De kandidaten die geen uitgaven hadden gedaan, waren toch ook verplicht het volledige formulier in te dienen, wat leidde tot een enorme papierberg waarop niets stond ingevuld.



- Er werd opgemerkt dat de formulieren voor de aangifte van de verkiezingsuitgaven nieuwe bepalingen bevatten die niet in de regelgeving vermeld stonden, zoals de bepalingen over de boegbeeldencampagne. Dat maakt het partijen, lijsten en kandidaten moeilijk om die formulieren behoorlijk in te vullen, vooral als die formulieren pas ter beschikking worden gesteld op het moment dat de campagnes al volop aan de gang zijn.
- Met een brief van 15 maart 2019 vestigt de minister van Justitie de aandacht op het feit dat elk aangifteformulier een ontvangstbewijs bevat, dat namens de voorzitter van de rechtbank moet worden ondertekend bij de indiening van het aangifteformulier, maar dat die ondertekening voor de aangiften van de kandidaten in de praktijk niet altijd gebeurt. Er zijn griffies die zich beperken tot de ondertekening van het ontvangstbewijs voor de lijst en daarop vermelden dat ze ook de aangiften van de kandidaten van die lijst hebben ontvangen. Men beschikt in dat geval alleen over een ontvangstbewijs voor alle aangiften van de kandidaten van die lijst samen, en niet over een ontvangstbewijs per ingediende aangifte van elke kandidaat. De minister wijst erop dat rechtspraak aantoonde dat de Raad voor Verkiezingsbetwistingen een gemeenschappelijk ontvangstbewijs niet aanvaardt als bewijs van ontvangst van de aangifte van een specifieke kandidaat, en verzoekt het agentschap om dat gedeelte van de aangifteformulieren te herbekijken en de vereisten voor het ontvangstbewijs te vereenvoudigen.
- Sommige politieke partijen waren van mening dat de modellen van voordrachtsakte voor de verkiezing van de uitvoerende mandatarissen (burgemeester, schepenen, voorzitter...) zeer laat ter beschikking werden gesteld.

### Aanbevelingen

Naar aanleiding van de wijzigingen die in het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet werden aangebracht door het GRECO-decreet (zie rubriek 1.3), werden de formulieren voor de aangifte van de verkiezingsuitgaven, de herkomst van de geldmiddelen en de registratie van schenkers en sponsors grondig herwerkt. Het agentschap is van mening dat de kwaliteit van die formulieren sterk is verbeterd. De keerzijde van de medaille is dat de aangifteformulieren meer gedetailleerd zijn en meer bladzijden tellen (de aangifte voor kandidaten is de langste met 19 bladzijden).

Zo werd ook de mogelijkheid om het voeren van een boegbeeldencampagne tot uiting te laten komen in de aangifte van de uitgaven als een verbetering gezien. De bedoeling daarvan was immers te vermijden dat onterechte bezwaren zouden worden ingediend tegen kandidaten waarvoor intensief campagne werd gevoerd, maar waarvan dat niet tot uiting kwam in de aangifte van zijn persoonlijke uitgaven, omdat de uitgaven door zijn lijst of partij werden gedragen. Die mogelijkheid kon echter verkeerdelijk worden aanzien als een verplicht te volgen werkwijze, wat niet het geval was. Het agentschap heeft geprobeerd dit te verduidelijken door een begeleidende tekst bij de formulieren op de website te plaatsen. Aangezien het niet gaat om een verplichting, stelt het agentschap voor om de werkwijze met de boegbeeldencampagne weg te laten op de aangifteformulieren.



De verplichting die geldt voor alle politieke partijen, lijsten en kandidaten, om een aangifte in te dienen, leidt er toe dat een enorme hoeveelheid papier moet gebruikt worden waarop dikwijls niet veel wordt vermeld, zeker niet op de aangiften van kandidaten, die dikwijls geen uitgaven hebben gedaan.

Het agentschap stelt voor te onderzoeken of er een softwaretoepassing kan ontwikkeld worden die een digitale aangifte van de verkiezingsuitgaven mogelijk maakt. De regelgeving in het Kiesdecreet bevat geen bepaling die een schriftelijke aangifte verplicht. Op juridisch vlak zijn dus geen wijzigingen aan de regelgeving nodig om een digitale aangifte mogelijk te maken. Er kan ook een nieuw, kort formulier opgesteld worden waarmee een kandidaat op eenvoudige wijze kan aangeven dat hij geen verkiezingsuitgaven heeft gedaan.

Als wordt geopteerd voor een digitale indiening, moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid tot inzage, die dan ook op digitale wijze moet verlopen. Het onderzoek naar het verder digitaal indienen of gebruiken van formulieren kan trouwens uitgebreid worden naar alle formulieren.

Het agentschap zal ook de problematiek die de minister van Justitie in zijn brief van 15 maart 2019 aanhaalt, onderzoeken en nagaan in welke mate en op welke wijze de formulieren kunnen worden aangepast om hieraan te verhelpen.

Wat de voordrachtsakten voor de verkiezing van de uitvoerende mandatarissen betreft, heeft het agentschap met opzet de modellen zo laat mogelijk ter beschikking gesteld, om het risico te minimaliseren dat kandidaten al voor de verkiezingsdag handtekeningen beginnen te verzamelen. Als het verkiezingsresultaat anders uitvalt dan werd verwacht, kan dat immers ernstige gevolgen hebben, omdat eenzelfde verkozenen niet meer dan één voordrachtsakte voor elke soort van mandataris mag ondertekenen. Iemand die dat verbod overtreedt, kan voor de rest van de zittingsperiode niet meer benoemd worden als uitvoerend mandataris, noch kan hij een dergelijk mandaat waarnemen (artikel 7, §2, artikel 43, §1, artikel 58, §1, ... decreet lokaal bestuur). Het agentschap blijft bijgevolg bij zijn standpunt dat die voordrachtsakten best pas op de verkiezingsdag of slechts kort daarvoor ter beschikking worden gesteld.

### 3. Belangrijkste aandachtspunten

Het wetgevend werk dat werd verricht in de aanloop naar de lokale en provinciale verkiezingen van 14 oktober 2018 heeft ervoor gezorgd dat de kieswetgeving die van toepassing is op de lokale en provinciale verkiezingen in Vlaanderen, duidelijker, eenvoudiger en meer flexibel is geworden. Uit de evaluatie van het juridisch instrumentarium, die het voorwerp vormt van voorliggend rapport, blijkt dat er wel nog steeds punten zijn die vatbaar zijn voor verbetering. We lichten hier de belangrijkste aspecten toe.

### 3.1. Tijdige besluitvorming

In het evaluatierapport van de verkiezingen in 2012 was al de aanbeveling gemaakt dat tijdig moest overgegaan worden tot besluitvorming, omdat dit de kwaliteit van de regelgeving en de praktische organisatie van de verkiezingen ten goede zou komen. Het juridisch en organisatorisch kader van de verkiezingen zou ten laatste één jaar voor de verkiezingsdatum duidelijk moeten zijn. Met deze doelstelling voor ogen werd bijgevolg ook tijdig begonnen met het opstellen van een voorontwerp van decreet waarin de meeste decretale verbeteringen waren opgenomen die in het rapport werden voorgesteld, evenals de wijzigingen die in het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 waren opgenomen en de wijzigingen waartoe de Vlaamse regering op 17 juli 2015 had beslist. In september 2015 was de eerste ontwerptekst klaar en in oktober vond een eerste overleg met het kabinet van de minister plaats.

Deze vlotte start werd eind oktober 2015 onderbroken door de buitengewone verkiezing die het agentschap onverwacht moest organiseren voor de gemeenteraad in Linkebeek. Pas in december 2015 kon de draad weer opgenomen worden en in februari 2016 kon met twee afgewerkte voorontwerpen van decreet (een gewoon en een buitengewoon) het voorafgaandelijk advies van de Inspectie van Financiën gevraagd worden. Het was de bedoeling om in mei 2016 de voorontwerpen van decreet voor principiële goedkeuring voor te leggen aan de Vlaamse Regering.

In april vernam het agentschap echter dat er een parlementair initiatief genomen was om de kiesregelgeving aan te passen aan de GRECO-aanbevelingen, het zogenaamde 'GRECO-voorstel' (zie rubriek 1.3). De aanpassingen aan het Kiesdecreet van 8 juli 2011 die in dat GRECO-voorstel waren opgenomen, interfereerden met sommige bepalingen die in de voorontwerpdecreten stonden. Om die reden was het niet aangewezen om de voorontwerpdecreten al voor te leggen aan de Vlaamse Regering, wetende dat sommige bepalingen al achterhaald zouden zijn door de goedkeuring van het GRECO-voorstel. Aangezien de procedure om het GRECO-voorstel goed te keuren veel sneller kon doorlopen worden dan de procedure voor de ontwerpdecreten, werd afgesproken dat zou gewacht worden met de voorlegging van de ontwerpdecreten tot het Vlaams Parlement het GRECO-voorstel zou hebben aangenomen. Uiteindelijk heeft het toch nog geduurd tot 18 mei 2016 voor het GRECO-voorstel werd aangenomen. Onmiddellijk daarna werd de principiële goedkeuring van de ontwerpdecreten, die het agentschap inmiddels had aangepast aan de bepalingen in het GRECO-voorstel, geagendeerd bij de Vlaamse Regering.

Na de eerste principiële goedkeuring van de beide ontwerpdecreten op 27 mei 2016, werd, zoals is voorgeschreven in de procedure, het advies van de Raad van State gevraagd. Deze bracht zijn adviezen uit op 1 en 18 juli 2016, en maakte hierin twee belangrijke opmerkingen, die op hun beurt voor vertraging zouden zorgen (zie rubriek 1.5).

Het onderzoek en de verwerking van de adviezen van de Raad van State nam de nodige tijd in beslag, waardoor de beide ontwerpdecreten, aangepast aan de opmerkingen van de Raad van State, pas op 25 november 2016 opnieuw konden voorgelegd

worden aan de Vlaamse Regering, en pas daarna kon aan de provincieraden hun advies gevraagd worden over de nieuwe indeling van de provinciedistricten (zie rubriek 1.5.2).

Nadat het agentschap begin februari 2017 de laatste adviezen van de provincieraden over de nieuwe indeling van de provinciedistricten had ontvangen, werd onmiddellijk overgegaan tot de verwerking daarvan en tot de voorlegging van de ontwerpdecreten aan de Vlaamse Regering voor de definitieve goedkeuring ervan.

Na de toelichting van de minister besliste de commissie Binnenland echter om nog niet onmiddellijk over te gaan tot de bespreking van de ontwerpdecreten, maar om eerst hoorzittingen te houden over de verlaging van de minimum kiesleeftijd tot 16 jaar. De goedkeuring van de decreten door het Vlaams Parlement gebeurde uiteindelijk pas eind juni. Op 30 juni 2017 kon de Vlaamse Regering de goedkeuring bekrachtigen en afkondigen.

Bovenstaande situering maakt duidelijk hoe belangrijk het is om tijdig aan het opstellen van nieuwe of wijzigende regelgeving te beginnen. Vanaf de principiële beslissingen van 17 juli 2015 van de Vlaamse Regering tot de afkondiging van de wijzigingsdecreten op 30 juni 2017 verliep een periode van bijna twee jaar. Hoewel de uiterste datum van 1 jaar voor de verkiezingsdatum met een behoorlijke marge gehaald werd, bleek hieruit toch dat met de voorbereiding van de wijzigingsdecreten niets te vroeg was begonnen.

Het agentschap raadt bijgevolg aan dat in de loop van het jaar 2021 opnieuw gestart zou worden met de voorbereiding van eventuele nieuwe wijzigingen aan de kiesregelgeving, zodat de termijn van 1 jaar voor de volgende verkiezingsdag (op 13 oktober 2024) zeker gehaald wordt.

### 3.2. Naar een verdere verbetering van de verkiezingsregelgeving

Bij de organisatie van de verkiezingen komen heel wat aspecten aan bod. De verkiezingsorganisatie is een kluwen van een groot aantal samenhangende deelprocessen waarvan de regelgeving goed moet afgestemd zijn.

Bij de evaluatie van de regelgeving in dit rapport wordt een aantal suggesties gedaan om hiaten in de regelgeving die bij de praktische organisatie van de verkiezingen in 2018 aan het licht kwamen, op te lossen of om een aantal beperkingen in de regelgeving te versoepelen, zoals:

- de bepaling dat de leden van de provinciedistrictshoofdbureaus de Belgische nationaliteit moeten hebben;
- de mogelijkheid voor kandidaten om, in het geval van samengestelde achternamen, een deel van de achternaam weg te laten op het stembiljet;
- de regeling om getuigen voor de stem- en telbureaus aan te wijzen door lijsten die alleen opkomen voor de provincieraadsverkiezing;
- een versoepeling voor de verboden campagnemiddelen;

- de afstemming van de termijnen voor de aangifte en inzage van de aangifte van de verkiezingsuitgaven en voor de behandeling van bezwaren door de Raad voor Verkiezingsbetwistingen enerzijds, met de termijnen waarbinnen de nieuwe gemeente- en provincieraden geïnstalleerd moeten worden overeenkomstig het decreet over het lokaal bestuur en het provinciedecreet.



## Hoofdstuk 4: Organisatie en Informatica

### 1 Praktische organisatie van de verkiezingen

Het Agentschap Binnenlands Bestuur bouwde voor zijn interne organisatie voort op de goede ervaringen uit 2012 en verbeterde die waar nodig. Zo werd het hele communicatieve luik in 2018 in een afzonderlijke projectgroep ondergebracht.

De opzet was een flexibele organisatie met centrale aansturing waarin constant afgestemd werd, die investeerde in expertise en die waar en wanneer nodig meer personeel inzette om de gestelde doelen te bereiken.

#### 1.1. Organisatie in het agentschap

##### 1.1.1. Organisatie van het projectteam

De administrateur-generaal was voorzitter van de centrale stuurgroep met daarin de projectleiders van de drie projectgroepen (regelgeving, ICT & Organisatie, communicatie) en een vertegenwoordiger van de minister.

De stuurgroep vergaderde vanaf januari 2017 maandelijks, in 2018 vergaderde de stuurgroep wekelijks.

De projectgroep Regelgeving stond in voor de voorbereiding van de wetgeving (decreten, uitvoeringsbesluiten), de formulieren, de onderrichtingen en de verduidelijkende brieven die werden verstuurd. Daarnaast organiseerde de projectgroep de juridische helpdesk en werden 'veelgestelde vragen' (FAQ's) voorbereid.

De projectgroep ICT & Organisatie stond enerzijds in voor alle ICT-gerelateerde zaken zoals:

- De overheidsopdracht voor de software voor het kandidaten- en resultatenbeheer;
- De ontwikkeling van de resultatenwebsite vlaanderenkiest.be (technisch);
- Het digitaal stelsysteem;
- De hosting, beveiliging en gegevensintegriteit.

Anderzijds stond de projectgroep ook in voor organisatorische aspecten, zoals:

Risicomanagement: inventaris risico's, impactanalyse;

- Bedrijfscontinuïteit;
- Coördinatie en dispatching adviesvragen;
- Organisatorische helpdesk;
- Overheidsopdrachten;
- Contacten met bpost, NMBS, provincies, Rijksregister...

De projectgroep Communicatie nam volgende taken voor zijn rekening:

- Ontwikkeling en beheer informatiewebsite vlaanderenkiest.be;
- Uitwerking resultatenwebsite vlaanderenkiest.be (inhoudelijk);
- Communicatie via nieuwsbrieven, sociale media, persmomenten;
- Mediacampagnes, incl. video's en ander vormingsmateriaal;
- Crisiscommunicatie;
- Woordvoerderschap.

### 1.1.2. Organisatie van de helpdesk

#### **info@vlaanderenkiest.be**

Op 12 februari 2018 lanceerde het agentschap de informatiewebsite vlaanderenkiest.be. Tegelijkertijd werd het centrale e-mailadres info@vlaanderenkiest.be geactiveerd als helpdesk voor alle vragen over de verkiezingen. Vragen gesteld via het contactformulier op de informatiewebsite werden doorgestuurd naar info@vlaanderenkiest.be.

Het verkiezingssecretariaat verzorgde de verdeling (communicatie, organisatie of juridisch) van de inkomende vragen en de opvolging ervan. Het streefdoel was de vraagsteller ten laatste een antwoord te bezorgen binnen de twee dagen. Om de efficiëntie te bewaken en het overzicht te bewaren werd – met uitzondering van de maand vóór de verkiezingen – geen telefoonnummer opgegeven. Dat was een bewuste keuze van het agentschap, onderbouwd door de ervaring opgedaan bij de verkiezingen van 2006 en 2012.

In de periode tot en met de verkiezingsdag verwerkte het agentschap via info@vlaanderen.be ruim 9600 vragen. De vooropgestelde streefdatum van twee dagen werd in de meeste gevallen gehaald (vele vragen werden op de dag zelf beantwoord) al zorgde het grote volume juridische vragen in de laatste weken voor de verkiezingen ervoor dat daar soms een vertraging optrad.

Het agentschap bevroeg in december 2018 de voorzitters van de hoofdbureaus en de gemeentelijke coördinatoren over hun ervaringen met info@vlaanderenkiest.be. Op de vraag *'Bent u tevreden over wijze waarop uw e-mails aan het agentschap via info@vlaanderenkiest.be (helpdesk) of via het contactformulier op vlaanderenkiest.be behandeld werden?'* antwoordde een grote meerderheid van de voorzitters dat ze tevreden of zeer tevreden waren over de dienstverlening.<sup>15</sup>

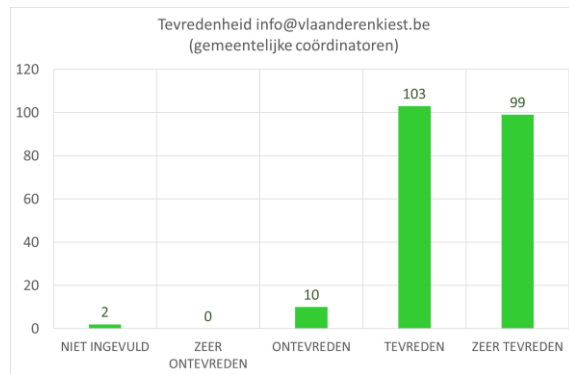
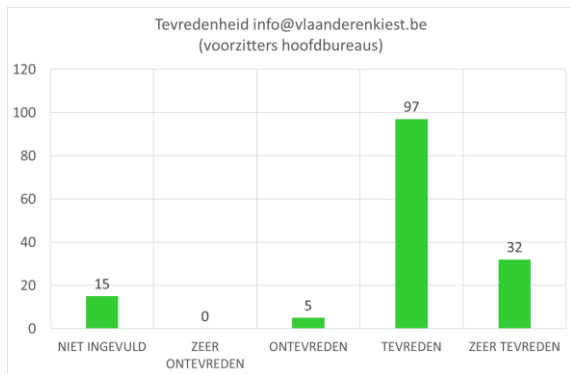
Dezelfde vraag werd gesteld aan de gemeentelijke coördinatoren<sup>16</sup>. Ook daar was de tevredenheid groot.

---

<sup>15</sup> 149 voorzitters van hoofdbureaus reageerden op de bevraging.

<sup>16</sup> 241 van de 300 gemeentelijke coördinatoren reageerden op de bevraging.





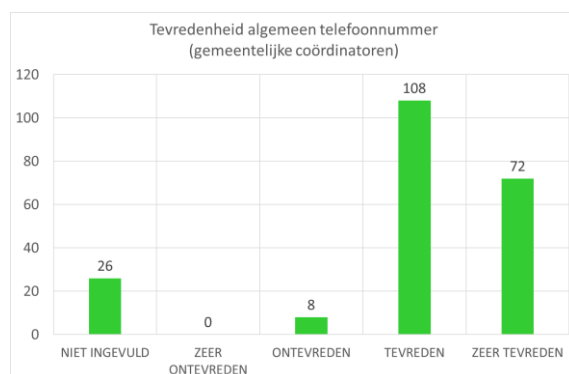
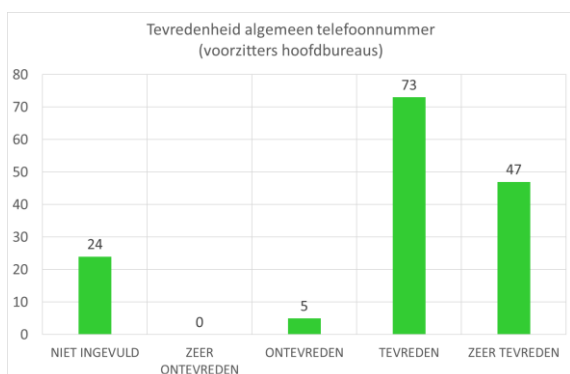
## Algemeen telefoonnummer

Aanvullend op info@vlaanderenkiest.be verspreidde het agentschap in de aanloop naar de kritische dagen (kandidatendag, verkiezingsdag) twee telefoonnummers: één voor algemene vragen, beheerd door het agentschap, en één voor technische vragen, beheerd door de helpdesk van de relevante contractant (bv. Smartmatic, Diebold-Nixdorf).

De telefoonnummers werden gecommuniceerd via vlaanderenkiest.be, de nieuwsbrief 'Binnenland Verkiezingen', de onderrichtingen en stonden duidelijk in de handleidingen.

Het agentschap polste eveneens bij de voorzitters van de hoofdbureaus en de gemeentelijke coördinatoren naar de tevredenheid over de wijze waarop de vragen gesteld via het algemene verkiezingsnummer 02/553.28.28 behandeld werden<sup>17</sup>.

Bij beide groepen actoren was ook daar de tevredenheid (zeer) groot.



### 1.1.3. Kritische dagen in de aanloop naar de verkiezingen

Op de kritische dagen zette het agentschap bijkomende capaciteit in om de verkiezingsorganisatie in goede banen te leiden.

<sup>17</sup> De vraag luidde: 'Wanneer u belde naar het verkiezingsnummer 02 553 28 28 (algemene helpdesk), was u tevreden over de wijze waarop uw vragen behandeld werden?'

## Kandidatendag en de week daaropvolgend (15, 17, 20 september 2018)

Een eerste belangrijke kritische periode gaat gepaard met de indiening van de kandidatenlijsten.

subteams	aantal personen	taken
Administrateur-generaal	1	Algemene coördinatie, contacten met voogdijminister
Kernteam ICT & Organisatie	3	Opvolging, eerstelijns helpdesk organisatorische vragen, tweedelijns helpdesk technische vragen
Verkiezingssecretariaat	3	Dispatching van vragen via e-mail en telefoon, eerstelijns helpdesk organisatorische vragen onderhoud databanken met verkiezingsgegevens,
Helpdesk CEVI	3	Eerstelijns helpdesk technische vragen i.v.m. de toepassing kandidatenbeheer (telefonisch of via overname scherm)
Cockpit	4	Monitoring van de activiteiten in de hoofdbureaus met behulp van de cockpit-software
Communicatie	1	Communicatie-initiatieven (website, crisiscommunicatie, sociale media)
Juridische ondersteuning	2	Helpdesk juridische vragen
Chauffeur	1	

### *Vorbereitung van de digitale stemming (23/9 – 13/10)*

Na de definitieve afsluiting van de kandidatenlijsten op 20 september 2018 moeten de voorzitters van de 'digitale' hoofdbureaus de schermafdrucken van de opkomende lijsten en kandidaten in hun kieskring goedkeuren. Eenmaal alle goedkeuringen verworven zijn wordt de master-USB aangemaakt. De master-USB-stick wordt ruim 8000 keer gekloond (twee per stembureau, inclusief reserves) en de enveloppes voor ieder digitaal stembureau worden samengesteld<sup>18</sup>. De verzegelde enveloppes worden via een gesloten keten van overdracht overhandigd aan het gemeentelijk hoofdbureau, voor verdeling aan de stembureaus.

subteams	personen	taken
Kernteam	3	algemene coördinatie, tweedelijns helpdesk, Coördinatie 'beveiligde zone'
Verkiezingssecretariaat agentschap	2	Eerstelijns helpdesk, dispatching van vragen via e-mail en telefoon, onderhoud databanken met verkiezingsgegevens, contacten met gemeentebesturen en hoofdbureaus
Team klonen	4	Klonen van de master-USB-stick
Team controle	4	Controle van de kieskringen op gekopieerde USB-sticks

<sup>18</sup> Een envelop bevatte per stembureau: gelabelde enveloppen, veiligheidsetiketten, aantrekzegels, login en wachtwoord, USB-sticks

Team aanmaak	53	Aanmaak van de enveloppes bestemd voor de hoofdbureaus
Smartmatic (extern)	3	Kwaliteitscontrole. Technische ondersteuning
Team verdeling	15	Bezorgen van de verzegelde enveloppes aan de hoofdbureaus
Chauffeur	1	

**Verkiezingsdag: 14 oktober 2018**

In het controlecentrum waren in de loop van de verkiezingsdag meer dan 60 mensen actief om de verkiezingen in goede banen te leiden.

teams	aantal personen	taken
<b>Agentschap</b>		
Administrateur-generaal	1	Algemene coördinatie, contacten met minister
Kernteam ICT & Organisatie	5	Opvolging, eerstelijns helpdesk organisatorische vragen, tweedelijns helpdesk technische vragen, aanmaak en verspreiding bestanden voor media (voorkeursstemmen)
Verkiezingssecretariaat	2	Dispatching van vragen via e-mail en telefoon, eerstelijns helpdesk organisatorische vragen onderhoud databanken met verkiezingsgegevens,
Communicatie	4	Woordvoerder, crisiscommunicatie, sociale media, website vlaanderenkiest.be (informatie) ...
Juridische ondersteuning	7	Helpdesk juridische vragen
Cockpit	10	Monitoring van de activiteiten in de hoofdbureaus met behulp van de toepassing 'cockpit'
Team Calcul-ter	3	Controle van de zetelberekening
Chauffeur	1	
<b>Digitaal stemmen</b>		
Smartmatic	4	Monitoring digitaal stemmen
Diebold-Nixdorf	1	Monitoring technische ondersteuning digitale stembureaus.
<b>Resultatenbeheer</b>		
Helpdesk CEVI	10	Eerstelijns helpdesk technische vragen i.v.m. de toepassing 'resultatenbeheer' (telefonisch of via overname scherm)
CIVADIS	2	Escalatie technische vragen toepassing 'resultatenbeheer'
Team Calcul-bis (CIVADIS)	3	Controle van de verkiezingsuitslagen aan de hand van Calcul-bis (technische ondersteuning)
<b>Publicatie Resultaten</b>		
DXC	10	Opvolging van de publicatie op de resultatenwebsite vlaanderenkiest.be

## 1.2. Andere organisatorische aspecten

### 1.2.1. Aanduiding van gemeentelijke coördinatoren

Bij de organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen in 2012 stelde het agentschap een organisatorische lacune vast tussen de verschillende actoren die essentieel zijn voor een succesvol vervullen van deze opdracht: de hoofdbureaus, de gemeentebesturen, de kiezers en het agentschap zelf.

Bijvoorbeeld in gemeenten waar digitaal werd gestemd wordt, had het agentschap de digitale coördinator als aanspreekpunt, terwijl een dergelijke rol in gemeenten waar op papier werd gestemd ontbrak, ook al kende het decreet verschillende taken toe aan de colleges van burgemeesters en schepenen en deden veel voorzitters van hoofdbureaus beroep op de gemeente bij het vervullen van hun taken.

Om deze lacune op te vangen introduceerde het wijzigingsdecreet van 30 juni 2017 in art. 37 §8<sup>19</sup> de rol van de gemeentelijk coördinator, een gemeentelijk personeelslid *'dat de contacten tussen de gemeente en het gemeentelijk hoofdbureau moet waarborgen, en een aanspreekpunt moet vormen voor opgeroepen burgers en voor het agentschap van de Vlaamse overheid dat instaat voor de organisatie van de verkiezingen'*<sup>20</sup>.

In de praktijk stond deze persoon onder meer in voor de uitvoering van de volgende taken:

- toezien op het opstellen van de kiezerslijsten, het drukken en het verzenden van de oproepingsbrieven;
- het registreren van gegevens in de software van het agentschap: de samenstelling van het gemeentelijk hoofdbureau, het aantal stembureaus en/of telbureaus, de rijksregisternummers van de (plaatsvervangend) voorzitter...;
- de uitvoering van de nodige testen met de verkiezingssoftware;
- helpen met de logistiek en het ondersteunend personeel voor het hoofdbureau;
- ondersteuning bij de organisatie van de opleidingen.

Het agentschap vroeg de colleges van burgemeester en schepenen om vóór 1 april 2018 de namen van hun gemeentelijke coördinator te bezorgen, dat in voorbereiding van de

---

<sup>19</sup> Art. 37§ 8. Het college van burgemeester en schepenen van elke gemeente wijst een gemeentelijk personeelslid aan dat belast wordt met de coördinatie van de taken voor de organisatie van de verkiezingen, vermeld in artikel 3, die aan het college van burgemeester en schepenen worden toevertrouwd. Dat personeelslid fungeert ook als contactpersoon voor het gemeentelijk hoofdbureau, de Vlaamse overheid en de opgeroepen burgers. Hij heeft het recht de vergaderingen van het gemeentelijk hoofdbureau bij te wonen met adviserende stem.

<sup>20</sup> Ontwerp van decreet houdende wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012 en het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscollages – p. 10

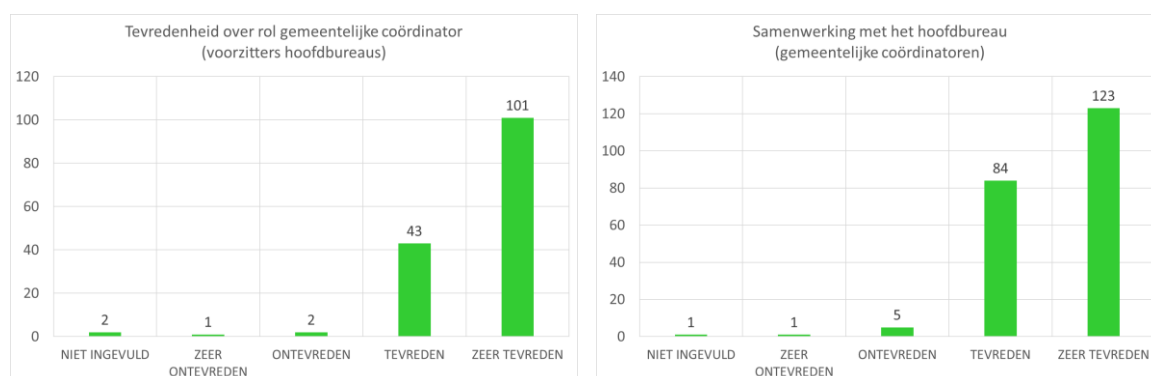
aanstelling van de voorzitters van de hoofdbureaus op 14 april 2018, zes maanden vóór verkiezingsdag.

Vanaf hun aanstelling speelden de gemeentelijke coördinatoren een grote rol in het welslagen van de verkiezingen op 14 oktober 2018. Het agentschap kon sneller en gericht communiceren met de gemeenten en – indirect – met de hoofdbureaus. Het agentschap deed dat onder meer door middel van een Whatsapp-groep specifiek voor de gemeentelijke coördinatoren. Door de band tussen het agentschap en de gemeentelijke coördinatoren hadden deze laatsten via e-mail of telefoon ook een rechtstreekse lijn met het agentschap.

De bevestigingen die het agentschap na de verkiezingen organiseerde tonen aan dat de tevredenheid over deze nieuwe rol niet beperkt is tot het agentschap maar gedeeld wordt door de voorzitters van de hoofdbureaus en de gemeentelijke coördinatoren zelf.

Op de vraag: *'Bent u tevreden over de nieuwe functie van gemeentelijke coördinator?'* antwoordden de voorzitters van het hoofdbureaus overweldigend positief.

De gemeentelijke coördinatoren waren dan weer zeer te spreken over de samenwerking met het hoofdbureau.



### Aanbeveling

Het agentschap concludeert dat de introductie van een gemeentelijke coördinator bijgedragen heeft tot een vlottere organisatie van de verkiezingen in oktober 2018 en dan ook in de toekomst behouden moet blijven. De meerwaarde was substantieel, niet enkel voor het agentschap maar ook voor de vrederechters en (de voorzitters van) de hoofdbureaus.

#### 1.2.2. Samenwerking met bpost

Bpost (voorheen De Post) was net als bij de voorbije verkiezingen een belangrijke partner in de verkiezingsorganisatie. Het bedrijf staat in voor de volgende dienstverlening:

- het portvrij versturen van verkiezingsbriefwisseling;

- het verzenden van de oproepingsbrieven en -kaarten;
- het uitbetalen van de presentiegelden.

### **Portvrij versturen van verkiezingsbriefwisseling**

Zendingen in het kader van de kieswetten kunnen portvrij worden verzonden op basis van art. 35g van het zesde beheerscontract<sup>21</sup> met bpost dat verwijst naar art. 49 van het Koninklijk Besluit houdende reglementering van de postdienst van 24 april 2014.

Het betreft hier alle briefwisseling met betrekking tot verkiezingen tussen de overheden onderling en de overheden en andere betrokkenen. Tussen de overheden: Vlaamse overheid, federale overheid (in het bijzonder FOD Justitie), gemeentebesturen, provinciebesturen. Met 'andere betrokkenen' wordt bedoeld: kiezers, opgeroepen bijzitters en voorzitters,...

Valt hier uitdrukkelijk niet onder: het verkiezingsdrukwerk dat verstuurd wordt door politieke partijen en verkiezingskandidaten. Daar geldt het verminderde tarief voor verkiezingsdrukwerk (art. 48 van het Koninklijk Besluit houdende reglementering van de postdienst van 24 april 2014).

De vormvoorwaarde is dat de zendingen die onder portvrijdom verstuurd worden de melding 'Kieswet' in de rechter bovenhoek moeten dragen en de hoedanigheid van de afzender moet vermeld worden in het adres van de afzender en/of bestemming. De portvrijdom is niet beperkt in tijd.

De wet maakt geen onderscheid tussen aangetekende zendingen en andere zendingen, zodat aangetekende zendingen ook het stelsel van portvrijdom genieten (voor zover de kieswet oplegt dat de zendingen aangetekend moeten verstuurd worden).

Voor de verkiezingen van 2018 zijn er tussen het agentschap en bpost hierover duidelijke afspraken gemaakt. Een beperkt aantal gesignaleerde plaatselijke problemen werden doorgestuurd naar de contactpersoon bij bpost en snel opgelost. Er waren bijgevolg geen structurele problemen in verband met het portvrijdom.

Er werd met bpost mondeling afgesproken dat ook briefwisseling tussen de Vlaamse overheid of de gemeentebesturen en niet-Belgische inwoners in verband met de mogelijkheden tot registratie als kiezer, eveneens vallen onder het portvrijdom. Hierover werden – in tegenstelling tot in 2012 – in 2018 geen klachten ontvangen.

### **Verzenden van oproepingsbrieven en -kaarten<sup>22</sup>**

Voor de verwerking van de oproepingsbrieven in de automatische sorteermachines vroeg bpost de naleving van een aantal technische richtlijnen. Naar aanleiding van problemen in dat verband tijdens de verkiezingsperiode van 2014, heeft bpost de richtlijnen nog strikter en formeler gemaakt, Het agentschap heeft samen met bpost deze

<sup>21</sup> Koninklijk besluit van 1 september 2016 tot goedkeuring van het zesde beheerscontract tussen de Staat en de naamloze vennootschap van publiek recht bpost voor periode 2016-2020.

<sup>22</sup> 6<sup>de</sup> beheerscontract 2016-2020, BS 12/9/2016, art. 35 (e) en KB houdende reglementering van de postdienst van 24/4/2014, art. 48.

richtlijnen geëvalueerd en ze opgelegd aan de gemeentebesturen middels de onderrichtingen. De oproepingsbrieven moeten snel en ongeschonden de kiezer kunnen bereiken. Het gaat over een groot aantal zendingen dat op korte termijn moet verwerkt worden. Het is belangrijk dat de zendingen volledig compatibel zijn met de sorteer- en leesmachines van bpost.

Er werd één uitzondering gemaakt op de regels van bpost. Bpost legt een dikte op van 250 g/m<sup>2</sup> voor de oproepingskaarten. Dat is in de praktijk niet haalbaar met de printers die de drukkerijen gebruiken. Na overleg werd dat teruggebracht tot 200 g/m<sup>2</sup>.

Meerdere gemeenten deelden het agentschap mee dat de oproepingsbrieven heel moeilijk – en in bepaalde gevallen te laat – afgeleverd werden op de adressen van de kiezers. Aangenomen wordt dat de reorganisatie van de diensten in verband met postbedeling en het minder frequent leveren van post in sommige wijken hier mee te maken hebben.

### **Aanbeveling**

In de voorbereiding van volgende verkiezingen moet hier de nodige aandacht aan besteed worden. Het agentschap moet samen met de federale overheid hierover duidelijke en formele afspraken met de dienstverlener.

### **Uitbetalen presentiegelden**

De presentiegelden worden traditioneel uitbetaald door bpost. Dat is een gevolg de bepalingen daarover art. 35h van het zesde beheerscontract<sup>23</sup> en de uitdiepingsovereenkomst van 22 januari 2014 (artikel 6).

De verkiezingsoverheden zijn niet verplicht een beroep te doen op de diensten van bpost, maar omdat de uitbetaling van de presentiegelden bij verkiezingen in de beheersovereenkomst is opgenomen, is de prijszetting van bpost wellicht voordelig.

Het gaat hier over bancaire transacties waar bpost geen monopoliepositie heeft. In de aanloop van de verkiezingen 2018 werd de vraag gesteld in de interfederale werkgroep naar de conformiteit met de overheidsopdrachtenwetgeving. Omdat er geen sluitend antwoord was en de alternatieven niet tijdig konden worden onderzocht, werd hier naar aanleiding van deze verkiezingen niet verder op ingegaan.

De huidige werkwijze voor de uitbetaling van de presentiegelden is een moeilijk, tijdrovend en foutgevoelig proces. In principe worden de gegevens van de leden van stem-, tel- en hoofdbureaus op een formulier ingevuld dat door bpost optisch gelezen wordt. In de praktijk blijken de formulieren zoveel fouten en onleesbare tekens te bevatten dat optische verwerking niet mogelijk is. bpost scant alle formulieren in, maar operatoren geven de gegevens manueel in.

<sup>23</sup> Koninklijk besluit van 1 september 2016 tot goedkeuring van het zesde beheerscontract tussen de Staat en de naamloze vennootschap van publiek recht bpost voor periode 2016-2020.



Omwille van de complexiteit werkte bpost een voorstel uit om het systeem met papieren formulieren te vervangen door een digitaal formulier op een website. De voorzitters van de bureaus moeten dan de gegevens van hun leden en zichzelf ingeven. De digitale toepassing moest wel verplicht door alle actoren gebruikt worden en er was geen mogelijkheid om de keuze te laten aan de voorzitter in kwestie. Het agentschap formuleerde enkele vragen bij dat voorstel van bpost die verder moesten onderzocht worden. Het risico dat niet alle voorzitters (>7000) overweg kunnen met het digitaal formulier was te groot. Bovendien was er geen noodprocedure voor het geval de voorzitter de 'aangifte' niet deed of vergat en was het onvoldoende duidelijk hoe de digitale flow verliep.

Aangezien de federale overheid inmiddels besliste niet in het nieuw systeem in te stappen, werd de nieuwe werkwijze ook door het agentschap losgelaten. Het zou geen goede praktijk zijn als voor de verkiezingen van 2018 het digitaal formulier gebruikt zou worden en in 2019 het papieren. De kosten voor de opzet van het nieuw systeem moesten trouwens eenmalig betaald worden door de overheden samen. Het papieren systeem bleef bijgevolg behouden in 2018.

### Aanbevelingen

- Er moet naar aanleiding van de volgende verkiezingen ten gronde onderzocht worden in welke mate de markt moet geraadpleegd worden voor de uitbetaling van de presentiegelden;
- Er moet nagedacht worden over een efficiëntere aanpak voor de uitbetaling van de presentiegelden, bijvoorbeeld door het gebruik van digitale hulpmiddelen of een registratie vooraf. Aangezien de verkiezingen van 13 oktober 2024 volgen op federale verkiezingen van mei/juni 2024, is het noodzakelijk om desgevallend samen met de federale overheid een oplossing uit te werken.

### 1.2.3. Samenwerking met informaticacentra en bestuursdrukkerijen

Een aantal informaticacentra/bestuursdrukkerijen<sup>24</sup> zijn bijzonder actief ten tijde van verkiezingen en leveren tal van goederen en diensten aan de gemeentebesturen. Het agentschap heeft actieve contacten gehad met:

- CEVI;
- INNI;
- Vanden Broele;
- Remmicom;
- CIPAL/Schaubroeck;
- Graphius.

<sup>24</sup> Het gaat om wat vroeger de 'subregionale informaticacentra' en de 'bestuursdrukkerijen' genoemd werden. Er is een trend ontstaan naar schaalvergroting, waardoor deze instellingen en bedrijven niet meer zo regionaal zijn, en de vroegere drukkerijen zijn nu ook actief op het ICT-veld. Het is bijgevolg één groep geworden.

Deze bedrijven leveren bepaalde ICT-diensten zoals de indeling van de kiezers in stemafdelingen, het opmaken van de kiezerslijsten, het drukken van de oproepingsbrieven, stembiljetten en allerhande formulieren, het maken van pakketten voor de stem en telbureaus met inbegrip van potloden en vergrootglazen. Niet alle bedrijven leveren alle producten, maar in de meeste gevallen worden groepen van diensten en drukwerken aangeboden aan de gemeentebesturen. Vaak worden ook complete sets instructies en handboeken gemaakt.

Deze bedrijven contacteren vrij frequent het agentschap met vragen om specifieke informatie. Omdat zij heel vroeg op de markt willen komen en hun producten op tijd willen kunnen aanbieden, zijn ze erg ongeduldig en kunnen of willen vaak niet wachten tot de exacte informatie beschikbaar is. Het agentschap doet er alles aan om hen zo goed en zo snel mogelijk te informeren maar is ook afhankelijk van een aantal externe factoren, zoals:

- wetgeving: decreten en besluiten moeten een legistische weg afleggen, wat de nodige tijd vergt vooraleer deze definitief zijn vastgelegd;
- informatica: een aantal procedures moet de werkwijze van de softwaretoepassingen volgen. Als daar vertraging ontstaat of er moeten bepaalde wijzigingen doorgevoerd worden, heeft dat impact op het tijdstip waarop de exacte procedures gekend zijn.

Uit de bevraging van de gemeentebesturen is gebleken dat deze bedrijven hierdoor soms onjuiste of onvolledige informatie doorgeven aan hun klanten. In bepaalde gevallen worden ook overbodige producten geleverd. Het gaat bijvoorbeeld om zaken die voor de federale verkiezingen gebruikt worden, maar niet voor de lokale en provinciale verkiezingen.

### **Aanbeveling**

Het verdient aanbeveling om een werkgroep samen te stellen met vertegenwoordigers van de aanwezige informaticacentra en bestuursdrukkerijen en hen te begeleiden van in een vroeg stadium. Op die manier wordt maximaal de juiste informatie aangeboden aan alle spelers tegelijk. Een goede wisselwerking met deze bedrijven biedt ook het agentschap de mogelijkheid om tijdig onduidelijkheden of onzorgvuldigheden in bepaalde documenten te detecteren en bij te sturen. Het vroeg uitwisselen van informatie is dus een duidelijke win-win situatie.

#### **1.2.4. Samenwerking met media voor de verkiezingsresultaten**

De media zijn belangrijke 'stakeholders' bij verkiezingen. In de verkiezingsorganisatie is de factor snelheid waarmee de resultaten bekend gemaakt worden, belangrijk. De uitslag moet correct zijn en het agentschap streeft er ook naar zo snel mogelijk zoveel mogelijk informatie bekend te maken. Mede dankzij de goede samenwerking met de media is Vlaanderen koploper in het snel en gedetailleerd verspreiden van verkiezingsresultaten.

## Werkwijze

De stemresultaten worden per telbureau (stemmen met potlood en papier) of per stembureau (digitaal stemmen) onmiddellijk na het ingeven of het opladen in een hoofdbureau doorgestuurd naar het centraal verkiezingsplatform in Brussel. Het publiceren naar de website en het versturen naar de nieuwsmedia gebeurt in *realtime*, met die beperking dat er voor de digitale stemming steeds de resultaten van minstens twee stembureaus simultaan werden doorgestuurd, zodat het niet mogelijk is de uitslag van één stembureau te kennen<sup>25</sup>. Bij stemming met potlood en papier is dat een uitslag per telbureau, wat in alle gevallen meer is dan één stembureau.

Centraal wordt op basis van de gedeeltelijke resultaten permanent een prognose van de zetelverdeling gemaakt door extrapolatie. Ook deze prognoses worden gepubliceerd en ter beschikking gesteld van de media. De Vlaamse overheid publiceert ook, in tegenstelling tot de federale overheid, de tussentijdse stand van de voorkeurstemmen. Al deze informatie wordt ter beschikking gesteld via de Akamai-architectuur<sup>26</sup>.

Zowel in 2006 als in 2012 werden de contacten met de media met het oog op publicatie van de resultaten en de hele organisatie daarvan grotendeels overgelaten aan het bedrijf dat instaat voor de ontwikkeling en exploitatie van de verkiezingssoftware, weliswaar onder toezicht van het agentschap. Dat is ook zo voorzien in het bestek voor de ontwikkeling van de verkiezingssoftware voor 2018. In 2006 was dat EDS-Telindus, in 2012 HP-Belgacom en in 2018 CIVADIS/NRB.

In de aanloop naar de verkiezingen biedt de leverancier in kwestie mediasimulaties aan. Er wordt als het ware een verkiezingsdag gesimuleerd en de mediabedrijven krijgen op een paar uren tijd de volledige (fictieve) uitslag binnen. Op die wijze kunnen de mediaspelers hun eigen platformen functioneel testen en optimaliseren.

## 2018

In tegenstelling tot 2006 en 2012, verliep de samenwerking en gegevensuitwisseling tussen de leverancier en de media in 2018 niet vlot. Het bedrijf CIVADIS (NRB-groep), dat voor deze verkiezingen verantwoordelijk was, heeft deze opdracht met belangrijke gebreken uitgevoerd. Hoewel het agentschap een veel actievere rol moest op nemen, bleef het eindresultaat onder de verwachtingen.

Op de informatievergadering van 16 mei 2018 waren ongeveer 20 mediapartijen vertegenwoordigd. De uitleg die door CIVADIS gegeven werd, was onvolledig en op bepaalde punten onjuist:

---

<sup>25</sup> Art. 22 van het decreet houdende de organisatie van de digitale stemming bij de lokale en provinciale verkiezingen.

<sup>26</sup> Het bedrijf Akamai is gespecialiseerd in het verwerken en distribueren van internetinformatie. Hierdoor werd geen beroep gedaan op één specifiek datacentrum voor de hosting van de website, maar op meerdere datacentra, verspreid over Europa. Er was een bijna onbeperkte schaalbaarheid en redundantie voorhanden.

- Aangehaalde voorbeelden betroffen andere verkiezingen (Kamer, Vlaams Parlement,...);
- Er waren zaken bij die niet van toepassing waren voor de Vlaamse overheid en zorgden voor verwarring<sup>27</sup>;
- De wijze waarop de overdracht van de gegevens zou gebeuren was die van Wallonië en Brussel, niet van Vlaanderen<sup>28</sup>.

De projectleider van het agentschap moest diverse keren tussenkomen om te corrigeren.

Op de informatievergadering werden beloftes gedaan, zoals het ter beschikking stellen van documentatie en het spoedig organiseren van simulaties, die echter niet werden hardgemaakt. De aangeleverde documentatie was ook niet in overeenstemming met het resultaat van de testen en de testen waren nooit helemaal volledig of correct. Het duurde uiteindelijk tot kort voor de verkiezingen alvorens de testen bevredigende resultaten opleverden en dat was niet in overeenstemming met het de bepalingen van het bestek.

## Gebreken

Het bestek<sup>29</sup> schrijft voor dat 'het outputformaat dat gebruikt wordt voor de publicatie het EML-formaat<sup>30</sup> is'. Dat is een internationaal uitwisselingsformaat voor verkiezingsgegevens.

Om een onbekende reden werd aan de pers meegedeeld dat naast EML, ook het oudere CSV-formaat<sup>31</sup> zou ter beschikking gesteld worden. Dat zijn dezelfde formaten als bij de verkiezingen van 2012. Er bestonden toen meerdere varianten: formaat I, F, R,... afhankelijk van de stap van het proces waar het bestand gebruikt werd.

In de kandidatenfase ontving de pers niet de verwachte EML-bestanden of het aangekondigde CSV-bestand formaat I, maar alleen het CSV-bestanden formaat F. DXC (HBplus), die deze gegevens ook nodig had voor de resultatenwebsite, heeft een extra omzetting moeten maken. De VRT heeft eveneens de gegevens van DXC moeten aanwenden. Hierdoor werd een dag vertraging opgelopen. CIVADIS deelde ons mee dat EML in deze fase niet beschikbaar was, maar dat het dat wel zou zijn in de resultatenfase.

<sup>27</sup> Hoewel de Vlaamse overheid (in tegenstelling met de federale overheid) geen bijdrage vraagt aan de media voor het doorsturen van de verkiezingsresultaten, werd er bvb. meegedeeld dat elke mediapartner 4500 euro moest betalen.

<sup>28</sup> In Wallonië en Brussel worden de gegevens via FTP verstuurd. Vlaanderen gebruikt het Akamai-netwerk waar de gegevens via *pull* bij de mediapartner terecht komt.

<sup>29</sup> Bestek van de overheidsopdracht, pagina 51.

<sup>30</sup> EML = election markup language. Gebaseerd op XML.

<sup>31</sup> CSV: comma-separated values. Een klassiek *flat file* systeem dat als nadeel heeft dat de gegevens geen veldnamen of *tags* hebben. Deze bestanden kunnen moeilijk op zicht gecontroleerd worden.

In de resultatenfase bleek reeds uit de laatste (en meest 'volledige') tests dat het EML-bestand dat aan de media ter beschikking werd gesteld niet volledig was. Het bestand bevatte geen tussentijdse zetelberekening. Iedereen moest bijgevolg in allerijl overstappen op het CSV-bestand, maar dat bleek op dag van de verkiezingen geen voorkeurstemmen te bevatten, tot op het moment dat de kieskring volledig was. Dat is in strijd met de bepalingen van het bestek en was nooit zo afgesproken. De media, in casu VRT en VTM, waren hier zeer ontstemd door. Er werd een plan B uitgedacht waarbij het agentschap elk half uur de tussentijdse standen van de voorkeurstemmen e-mailde naar de media en de voorzitters van de partijen met een gemeenschappelijk volgnummer.

Hoewel de interfederale stuurgroep kort op de bal speelde, maakten vertragingen bij de leverancier dat tekortkomingen te laat of niet op voorhand opgemerkt werden waardoor ze onmogelijk op tijd konden verholpen worden.

### Aanbeveling

Het agentschap beveelt aan om bovenop de bepalingen van het bestek voor elke verkiezing een strikt draaiboek wordt opgemaakt door de leverancier, in samenwerking met en goedgekeurd door het agentschap. In dat draaiboek moeten minimaal afspraken over volgende onderdelen zijn opgenomen:

- bestandsformaten voor de aanlevering van de data;
- gegevenstypes en exacte inhoud van de specifieke velden;
- wijze van testen (inhoud van de testscenario's);
- tijdstippen van de testen;
- maatregelen in geval van vaststellen van fouten en problemen bij de testen.

Voor een toekomstige overheidsopdracht moet dergelijk draaiboek opgenomen worden in het bestek.

## 2. Ontwikkeling software voor kandidaten- en resultatenbeheer

### 2.1. Gemeenschappelijke overheidsopdracht: concept en toekenning

Bij de lokale en provinciale verkiezingen van 2012 werd hiervoor de CODI-software van het bedrijf Stésud gebruikt. Deze software was ontwikkeld voor de federale verkiezingen van 2007<sup>32</sup> en werd aangepast aan de gemeenteraads- en provincieraadsverkiezingen, de veiligheidsnormen van de Vlaamse overheid en aan het nieuw digitaal stembestelsysteem dat in 2012 zijn intrede deed. Deze aanpassing was een dure en tijdrovende aanpak, maar werd onder toezicht van het consortium HP-Belgacom (hoofdaannemer) goed uitgevoerd.

<sup>32</sup> De federale overheid gebruikte de CODI-software voor de verkiezingen van 2007, 2009, 2010 en 2014. De Vlaamse overheid gebruikte een aangepaste versie in 2012.

In 2018 was het gebruik van de CODI-software geen optie meer. Het contract tussen de leverancier en de FOD Binnenlandse Zaken was na de verkiezingen van 2014 afgelopen. Ook was het concept en de programmeertaal verouderd. CODI is een client-server concept. Dat houdt een software-installatie in elk hoofdbureau in, wat de installatie en het onderhoud van de software bemoeilijkt, conflicten opleverde met de veiligheidsmaatregelen van lokale netwerken (proxy-servers, firewalls) en ook andere veiligheidsrisico's met zich meebracht. Een groot nadeel was ook dat fouten die ontdekt werden na de verspreiding van de installatie DVD, niet meer konden gecorrigeerd worden.

### **Samenwerkingsovereenkomst**

Eind 2014 startte een overleg met de FOD Binnenlandse Zaken en de andere gewesten met het oog op een samenwerkingsakkoord tussen de verschillende overheden. Het doel was een gezamenlijke overheidsopdracht voor het kandidatenbeheer en het resultatenbeheer uit te schrijven.

Samenwerken werd niet alleen gezien als kostenefficiënt, het was ook belangrijk voor een eenvormig gebruik. In België organiseren de verschillende overheden samen 21 types verkiezingen<sup>33</sup>, op verschillende data, maar brengen kiezers hun stem uit voor een gemeenteraad (Vlaamse overheid) of het Vlaams Parlement (federale overheid) op dezelfde digitale stemcomputer. Een gemeenschappelijke overheidsopdracht die leidde tot software met een gemeenschappelijke stam, maar moduleerbaar voor iedere verkiezing was daarom te verkiezen. Niettegenstaande elke verkiezingsoverheid een eigen wetgeving en eigen procedures heeft, is het in de mate van het mogelijke aan te bevelen de software die gebruikt wordt voor verkiezingen zo eenvormig mogelijk te houden. Federale en lokale verkiezingen wisselen elkaar af, maar het zijn voor een groot deel dezelfde mensen die op het terrein er gebruik van maken.

Bovendien maken alle verkiezingsoverheden<sup>34</sup> gebruik van hetzelfde digitale stelsysteem. Dat systeem moet voor zowel de kandidatenlijsten als het opladen van de resultaten naadloos aansluiten op de software van het kandidatenbeheer en van het resultatenbeheer in de hoofdbureaus.

Op 22 mei 2015 keurde de Vlaamse Regering het samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse overheid, de FOD Binnenlandse Zaken, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het Waals Gewest en de Duitstalige Gemeenschap voor de ontwikkeling van nieuwe verkiezingssoftware goed.

Het akkoord voorzag in de ontwikkeling van gemeenschappelijke software, die toepasbaar moet zijn voor alle verkiezingen. De federale overheid (FOD Binnenlandse en FOD

---

<sup>33</sup> De lokale en provinciale verkiezingen in Vlaanderen bevatten niet minder dan zeven types verkiezingen, die naast een gemeenschappelijke sokkel, toch ook allemaal bepaalde specifieke kenmerken hebben: gemeenteraden zonder stad Antwerpen, stad Antwerpen ten gevolge van de bijzondere situatie door de stadsdistricten, Antwerpse stadsdistricten, provincieraden, OCMW-raden Vlaamse Randgemeenten en Voeren, schepenen Vlaamse Rand en Voeren, vast bureau Vlaamse Rand en Voeren.

<sup>34</sup> Met uitzondering van het Waals Gewest, waar geen digitale stemming gebruikt wordt.

Buitenlandse Zaken), de Vlaamse overheid, het Waals Gewest, de Duitstalige gemeenschap en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ondertekenden de samenwerkingsovereenkomst.

### **Bestek**

In de loop van 2015 werkten de overheden in een interfederale werkgroep aan het bestek voor de vooropstelde overheidsopdracht.

*Het Bijzonder Bestek voor de ontwikkeling van een nieuw systeem voor de verwerking en verspreiding van de verkiezingsgegevens en -uitslagen*, was een gezamenlijke, gemengde opdracht, georganiseerd voor rekening van de FOD Binnenlandse Zaken en voor de FOD Buitenlandse Zaken en de Gewesten/Gemeenschappen.

De opdracht bestond uit vier delen:

- Deel 1: ontwikkeling van een verkiezingstoepassing; deze toepassing omvat:
  - contactenbeheer: registratie van de gemeentelijke coördinatoren, de leden van de hoofdbureaus en de gegevens over de stem- en telbureaus.
  - kandidatenbeheer: aanmaak van kandidatenlijsten met modules voor de lijstindieners, voor de kandidaten en voor de voorzitter van het hoofdbureau en de opmaak van de processen-verbaal
  - resultatenbeheer: opladen van de verkiezingsresultaten, verwerking, opmaak van de processen-verbaal, verspreiding van de resultaten naar de media
- Deel 2: ontwikkeling van een federale publicatiewebsite voor de verkiezingsuitslagen;
- Deel 3: opdrachtcentrale voor de terbeschikkingstelling van technische ondersteuning en het evolutieve onderhoud;
- Deel 4: opdrachtcentrale voor de terbeschikkingstelling van technische ondersteuning en het evolutieve onderhoud van de federale website met de verkiezingsuitslagen.

De Vlaamse overheid schreef zich enkel in voor deel 1 en deel 3 aangezien ze geen gebruik wenste te maken van de resultatenwebsite die ontworpen zou worden voor de federale overheid.

De federale overheid neemt 60% van de kostprijs van deel 1 voor haar rekening, de overige 40% is ten laste van de gewesten, afhankelijk van het aantal kiezers. Aangezien Vlaanderen 60,63% van de kiezers vertegenwoordigt, is de bijdrage van het Vlaams Gewest 24,25%. Voor deel 3, neemt Vlaanderen een beperkt aantal diensten uit de opdrachtcentrale op.

Het bestek vroeg een verkiezingstoepassing die modulair is opgebouwd, webgebaseerd, en gebruiksvriendelijk, voldoet aan strenge veiligheidsvereisten en geschreven in een gangbare programmeer (zoals bvb. Java).

Onder impuls van de Vlaamse overheid werd in het bestek van de gemeenschappelijke overheidsopdracht een belangrijke bijlage toegevoegd in verband met niet-functionele



vereisten. Het gaat over de beveiliging om de confidentialiteit, integriteit en beschikbaarheid van de gegevens te waarborgen. Hiervoor werd beroep gedaan op een externe veiligheidsspecialist.<sup>35</sup>

De bijlagen van het bestek bevat eveneens een beschrijving van de wijze waarop de lokale en provinciale verkiezingen in Vlaanderen georganiseerd worden en een overzichtstabel die de verschillen tussen de verschillende verkiezingen op 14 oktober 2018 in Vlaanderen oplijst.

Het bestek bepaalt dat de levering van de verkiezingssoftware (deel 1) moet gebeuren binnen een termijn van negen maanden te rekenen vanaf de kennisgeving van de toekenning van de opdracht.

Verder voorziet het bestek in de controle van de ontwikkelde software naar conformiteit met het bestek (incl. geldende wet- en regelgeving):  
(bedoeld in artikel 4, §2 2<sup>de</sup> lid van het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012 en artikel 165 van het (federaal) Kieswetboek):

*'Het systeem wordt ten laste van de leverancier gecontroleerd door een adviesorgaan erkend door de organiserende overheid naar conformiteit met dit bestek. Dat advies moet als resultaat hebben dat het systeem kan opgeleverd worden en ingezet worden bij toekomstige verkiezingen. Het behalen van dit positief advies is mee opgenomen in de offerte. De scope van dit advies wordt bepaald door de specificaties van dit bestek [...]'*<sup>36</sup>

### **Toekenning van de overheidsopdracht**

Op 31 oktober 2015 werd een Europees aanbestedingsbericht bekendgemaakt om de overheidsopdracht uit te schrijven. Bedrijven die interesse hadden, konden hun kandidatuur tegen 8 december 2015 indienen. Tien kandidaturen werden ingediend en na evaluatie, op 11 december 2015, werd het bestek op 24 december 2015 aan alle kandidaten opgestuurd. De geselecteerde kandidaten hadden tot dinsdag 8 maart 2016 de tijd om een offerte in te dienen.

Op 8 maart 2016 werden twee offertes ontvangen:

- IVU Traffic Technologies AG uit Berlijn;
- NV CIVADIS uit Namen.

Er vonden onderhandelingen plaats met beide vennootschappen en ze werden gevraagd hun *Best and Final Offer (BAFO)* in te dienen ten laatste op 15 december 2016.

Beide vennootschappen dienden hun BAFO in maar uit onderzoek bleek dat de BAFO van de firma IVU onvolledig was en als onregelmatig moest worden beschouwd. Het

---

<sup>35</sup> Zie 4.6. p. 192.

<sup>36</sup> Bestek van de overheidsopdracht, pagina 53.

beroep van de firma IVU werd door de Raad van State ongegrond<sup>37</sup> verklaard.

Aangezien de BAFO van de firma CIVADIS voldeed aan de gunningscriteria werd de overheidsopdracht aan CIVADIS gegund. Dat gebeurde op 27 juni 2017, als gevolg van de juridische procedure bij de Raad van State en het ontbreken van kredieten op de federale begroting.

Formeel betekende dat de oplevering van de verkiezingssoftware voorzien was voor maart/april 2018, terwijl het altijd de bedoeling was in januari 2017 te gunnen met oplevering van de verkiezingssoftware in september/oktober 2017.

De firma CIVADIS was de Vlaamse overheid niet onbekend. CIVADIS is immers een fusie van de bedrijven Stésud en Adehis. De CODI software van Stésud was voor de lokale en provinciale verkiezingen van 2012 gebruikt. Waar Stésud toen voor de Vlaamse overheid in onderaanneming van de integrator HBplus werkte, maakte het in 2018 als CIVADIS deel uit van de groep NRB. De offerte en BAFO maakten duidelijk dat CIVADIS voor de uitvoering van de overheidsopdracht beroep zou doen op andere bedrijven binnen de groep, vooral voor de architectuur, veiligheid en analyse (Trasys).

PwC werd door CIVADIS aangesteld als onafhankelijk adviesorgaan.

De algemene uitvoering van het bestek werd opgevolgd door een interfederale werkgroep. Quasi wekelijks kwam de interfederale werkgroep samen.

## 2.2. Uitvoering overheidsopdracht

### Opstart

De uitvoeringstermijn van negen maanden, zoals voorzien in het bestek, was reeds bijzonder krap voor een ontwikkelingsproject van dergelijke omvang. Door het ontbreken van kredieten op de federale begroting en de laattijdige gunning kwam de overheidsopdracht nog onder grotere tijdsdruk te staan.

De opdracht had op 1 februari 2017 moeten gegund worden. Het project zou dan uitgevoerd moeten zijn op 31 oktober 2017. Door het beroep bij de Raad van State zijn daar twee maanden bijgekomen (uitvoering tegen 31 december 2017). Uiteindelijk heeft de FOD Binnenlandse Zaken de gunningsbrief verstuurd op 27 juni 2017, nadat de kredieten in de begroting werden ingeschreven. De uitvoeringstermijn kwam daardoor op pas 27 maart 2018 te liggen. Deze krappe timing was van meet af aan een extra risico voor het project, aangezien na deze oplevering nog heel wat stappen moesten doorlopen worden:

- acceptatietesten en correctie van vastgestelde afwijkingen van het bestek;
- de integratietesten met de te gebruiken hardware in de datacenters;

---

<sup>37</sup> IVU had een Excelbestand van een verplichte bijlage omgezet tot PDF en daarbij een tabblad uit het oog verloren. Het ontbrekend stuk werd onmiddellijk opgestuurd, maar niettemin werd geoordeeld dat de offerte ongeldig was.

- de dry-run: een end-to-end realiteitstest waarbij ook de integratie van de stemcomputers en het doorsturen van de resultaten naar de media worden getest;
- het advies van het adviesorgaan over de geschiktheid van de toepassing aan de Vlaamse minister bevoegd voor Binnenlands Bestuur;
- het maken van handleidingen en het geven van opleidingen.

Zich bewust van deze situatie, startte CIVADIS op eigen risico op 1 februari 2017<sup>38</sup> met de werkzaamheden, wat aanvankelijk de tijdsdruk verminderde. Bij de aanvang van de overheidsopdracht hield het bedrijf zich aan een strak tijdschema en hanteerde het een professionele methodiek bij de analyse in de pre-ontwikkelingsfase.

Het agentschap werkte vanaf het voorjaar van 2017 nauw samen met Trasys, een onderdeel van de NRB-groep, om de eigen kenmerken van de lokale en provinciale verkiezingen te vertalen in *user stories* die als basis dienden van de *wireframes* op basis waarvan de verkiezingstoepassingen zouden ontwikkeld worden. Hier werd een professionele methodiek gebruikt, waardoor het vertrouwen tussen Trasys en het agentschap aanvankelijk groot was.

### Kwalitatieve terugval

De goede start werd echter niet volgehouden naarmate de analyse en de ontwikkeling van de software vorderde. Op 15 februari 2018 wees de Vlaamse overheid de andere overheden op verschillende problemen en de toename van de risico's.

Eerst en vooral bleek de samenwerking tussen CIVADIS en Smartmatic (leverancier van het digitaal stembestandsysteem) stroef te verlopen. Nochtans is deze samenwerking is cruciaal omdat er een belangrijke gegevensuitwisseling noodzakelijk is tussen beide systemen op het niveau van de kandidaten en van de resultaten. Zo moeten de kandidatenlijsten, aangemaakt in de CIVADIS-software, in de stemcomputersoftware opgeladen worden. De resultaten van de digitale stembureaus (Smartmatic) moeten dan weer in de toepassing 'resultatenbeheer' van CIVADIS ingelezen worden.

Het bestek schrijft duidelijk voor dat deze overdracht van gegevens moet gebeuren via een internationaal bestandsformaat, nl. de EML-standaard<sup>39</sup>. Er was een discussie over wie de EML-bestanden die als input voor de toepassing 'resultatenbeheer' moest aanmaken. CIVADIS weigerde manifest en persistent om deze bestanden aan te maken, ondanks een unanieme beslissing van de interfederale werkgroep, waardoor een impasse ontstond die ook vertraging opleverde voor het project.

<sup>38</sup> De officieuze kick-offvergadering had plaats op 9 februari 2017.

<sup>39</sup> EML = election markup language, gebaseerd op het XML-bestandsformaat.

Er zijn twee types: EML-230 (kandidaten) en EML-510 (resultaten). De EML-230 wordt gegenereerd door de toepassing 'kandidatenbeheer' en resulteert in een bestand dat de input is voor het systeem van digitale stemming. De EML-510 is de output van de digitale stemming en dient als input voor de toepassing 'resultatenbeheer'.

Om de impasse te doorbreken, gaf de interfederale werkgroep Smartmatic de bijkomende opdracht dat onderdeel toe te voegen aan de software die voorzien is in het stembureau.

Daarnaast bleef er lang onduidelijkheid over de wijze van publicatie van de resultaten. Het bestek bepaalt dat de voorgeschreven standaard voor de publicatie EML is. Echter kwamen er tegenstrijdige signalen vanuit CIVADIS over het al dan niet gebruik van de EML-standaard. Die onduidelijkheid zorgde ervoor dat de ontwikkeling van de resultatenwebsite vertraging opliep en de mediapartners op hun beurt vertraging opliepen bij de ontwikkeling van hun toepassingen. Testbestanden en testresultaten in scenario's bleven eveneens uit.

Omdat de software ontwikkeld werd om ingezet te kunnen worden voor alle verkiezingen in België, werd eerst ingezet op de ontwikkeling van de basissoftware en minder aandacht besteed aan de specifieke behoeften die er zijn in het kader van specifieke verkiezingen. De parametrisatiemogelijkheden die nodig zijn om de toepassing te kunnen gebruiken voor andere dan federale verkiezingen leken lange tijd de laagste prioriteit te krijgen, terwijl die verkiezingen het eerst aan bod kwamen.

Tot slot werden de toepassingen laattijdig opgeleverd door de leverancier. Voor een optimaal verloop van de verkiezingswerkzaamheden zouden de toepassingen 'contactenbeheer' en opmaak kandidatenlijsten in april/mei actief moeten zijn. De voorbereiding is dan volop aan gang en de partijen willen hun lijsten samenstellen. De toepassing 'resultatenbeheer' zou in juli klaar zijn, zodat de opleidingen hierop kunnen gebaseerd worden en de hoofdbureaus kunnen 'oefenen' zoals in het bestek gevraagd werd.

In februari was het duidelijk dat deze data onmogelijk konden gehaald worden waardoor de organisatie op zich in het gedrang kwam en ook de certificeringswerkzaamheden van PwC vertraging zouden oplopen.

### **Advies PwC van 20 april 2018**

De decreetgever<sup>40</sup> bepaalt dat de ontwikkelde software door een onafhankelijk orgaan geschikt moet bevonden worden om te kunnen worden ingezet in het verkiezingsproces. CIVADIS stelde PwC aan, dat als adviesorgaan door de overheden werd erkend.

Conform de toegewezen opdracht, voorzag PwC in 2 testrondes<sup>41</sup> die voor onze verkiezingen relevant zijn:

- Een algemene evaluatie van de software, een controle op de conformiteit met het bestek en de kwaliteitsvereisten. Het gaat hier dus over de volledige ontwikkeling van de software die moet bruikbaar zijn voor alle verkiezingen bij alle overheden.

<sup>40</sup> Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012, artikel 4 §2.

<sup>41</sup> CIVADIS interpreteert (eenzijdig) deze 2 evaluaties op een andere manier. Het beschouwt de eerste evaluatie voor een soort basissoftware, gebaseerd op federale verkiezingen, en beschouwt de tweede evaluatie als de controle van de aanpassingen aan andere verkiezingen dan federale en zou dan vallen onder deel 3 van het bestek (diensten). Dat is niet in overeenstemming met het bestek. Alle ontwikkelingen behoren tot deel 1 van het bestek. In deel 3 zijn enkel exploitatiediensten vervat.

- Een specifieke evaluatie waarbij de geschiktheid van de software nagegaan wordt voor een specifieke verkiezing bij een specifieke overheid.

CIVADIS leverde op 15 januari 2018 de toepassing 'kandidatenbeheer' en op 5 maart 2018 de toepassing 'contactenbeheer' op aan PwC voor advisering. Ook het agentschap voerde op eigen initiatief testen uit met deze toepassingen. Uit beide doorlichtingen kwamen dezelfde problemen naar voor:

- de software was onvoldoende aangepast aan het type verkiezing en type organiserende overheid: de analyses waren onvolledig uitgevoerd en de toepassing was niet conform het bestek.
- het taalgebruik was inferieur door het gebruik van ongebruikelijke termen en onverstaanbare woorden en zinsconstructies waardoor delen van de software – ook functioneel – onduidelijk waren.

In zijn rapport van 20 april 2018 stelde PwC eveneens vast dat aan een aantal kwaliteits- en veiligheidsvereisten, zoals opgenomen in de bijlage C1 van het bestek<sup>42</sup>, onvoldoende voldaan was. Hier wordt verder in het rapport in detail op ingegaan.

Omwille van de belangrijke tekortkomingen die werden vastgesteld door PwC, kon er op de vooropgestelde termijn geen oplevering gebeuren van de ontwikkeling van de software voor deze toepassingen.

### **Ingebrekestelling van 4 mei 2018**

Omwille van het verloop van de overheidsopdracht stelde de interfederale stuurgroep het bedrijf CIVADIS op 4 mei 2018 een eerste keer officieel in gebreke<sup>43</sup>.

Aan CIVADIS werd gevraagd volgende corrigerende maatregelen te nemen:

- Het opstellen van een retroplanning om een correcte afsluiting van het ontwikkelingsproject mogelijk te maken;
- met betrekking tot deel 1 de volgende vereisten nakomen: afleveren van een positief adviesrapport door het adviesorgaan PwC voor deel 1 van het bestek (inclusief

---

<sup>42</sup> Zie 4.6. p. 192.

<sup>43</sup> - Vaststelling dat de opdracht van deel 1 van het bestek niet tijdig is uitgevoerd. Dat had op 27 maart 2018 moeten gebeurd zijn.

- Vaststelling van een veiligheidsinbreuk in de ontwikkelomgeving van CIVADIS. Deze inbreuk staat in sterk contrast met de veiligheidsbepalingen in de bijlage C1 van het bestek.

- Begin maart 2018 werd een probleem van de interactie tussen CIVADIS en Smartmatic vastgesteld over de creatie en uitwisseling van EML-510-resultaatbestanden voor het digitaal stemmen. Na de persistente weigering van CIVADIS werd aan Smartmatic gevraagd de generatie van dat type bestanden op te nemen in de stemsoftware in plaats van in de toepassing 'resultatenbeheer'. Deze oplossing werd gekozen om uit de impasse te komen. Uit een vergadering van de werkgroep met Smartmatic en CIVADIS op 26/04/2018 blijkt dat de EML-510-bestanden geproduceerd door Smartmatic niet kunnen worden gelezen door de toepassing 'resultatenbeheer', omdat sommige informatievelden leeg zijn. Beide bedrijven (CIVADIS en Smartmatic) wijzen de verantwoordelijkheid voor dit interactieprobleem af en claimen misverstanden van de andere partij.

- CIVADIS blijkt onvoldoende in staat te communiceren in het Nederlands, want nochtans verplicht gesteld is in het bestek.

alle technische voorzieningen waarnaar wordt verwezen in bijlage C1 over kwaliteits- en veiligheidsvereisten);

- een review van de broncode in het licht van een veiligheidsinbreuk die werd vastgesteld;
- een oplossing uitwerken om de ontwikkelomgeving veilig te maken;
- een *task force* oprichten per overheid om deel 3 van het bestek (exploitatiediensten) te kunnen opzetten.

### Ingebrekestelling van 10 augustus 2018

Op 10 augustus 2018 stelde de interfederale stuurgroep het bedrijf CIVADIS voor een tweede keer officieel in gebreke. De adviesrapporten die tot dan toe werden opgeleverd door PwC bevatten een aanzienlijk aantal tekortkomingen die de conformiteit van de ontwikkelde software met het bestek en de bijlage C1 niet konden garanderen. Er werd gevraagd zo snel mogelijk een positief rapport van het adviesorgaan over deel 1 van het bestek en de bijlage C1 met betrekking tot de kwaliteits- en veiligheidsvereisten te bewerkstelligen.

Om tegemoet te komen aan de opmerkingen van de opdrachtgever, introduceerde NRB in de laatste maanden voor de Vlaamse lokale en provinciale verkiezingen CEVI<sup>44</sup> als *task force*. Mede dankzij de maximale inzet van dat bedrijf werd de samenwerking tussen het agentschap en de leverancier structureel verbeterd en bijgedragen aan de verdere ontwikkeling van de software.

### Oplevering

De gunningsdatum van 1 januari 2017 zoals voorgesteld in de offerte werd niet gehaald omwille van factoren buiten de wil van CIVADIS<sup>45</sup>. De gunning gebeurde uiteindelijk op 27 juni 2017, ruim 6 maanden later dan vooropgesteld. Maar niettegenstaande CIVADIS officieus op eigen risico reeds geruime tijd vroeger<sup>46</sup> gestart was met de uitvoering van het project, werden de opleveringstermijnen niet gerespecteerd.

De formele oplevering door de interfederale stuurgroep gebeurde uiteindelijk pas na de verkiezingen van 14 oktober 2018. Dat betekent evenwel niet dat de software helemaal in overeenstemming was met het bestek, wat vooral te wijten was aan fundamentele tekortkomingen voor de federale verkiezingen. Voor de lokale en provinciale verkiezingen werd de software evenwel tijdig gecertificeerd<sup>47</sup> door het adviesorgaan PwC.

<sup>44</sup> CEVI is een informaticabedrijf uit Gent dat tot de NRB-groep behoort en initieel alleen bedoeld was om de telefonische helpdesk waar te nemen op de kritische dagen van de verkiezingen.

<sup>45</sup> Zie 2.2. p. 126.

<sup>46</sup> De officieuze kick-offvergadering had plaats op 9 februari 2017.

<sup>47</sup> Advies van PwC van 3 oktober 2018: "Op basis van de door ons verrichte werkzaamheden en op voorwaarde dat de nodige (additionele) uitbatingsinstructie(s) en/of manuele procedure(s) geïmplementeerd en uitgevoerd worden, en verwijzend naar de definitie van geschiktheid zoals hierboven vermeld, besluiten wij met redelijke -



### 2.3. De toepassingen van de softwareapplicatie

De verkiezingssoftware bevat 3 verschillende toepassingen die onderling verbonden zijn, een toepassing voor het kandidatenbeheer, een voor het resultatenbeheer, en tenslotte een toepassing voor het contactenbeheer.

#### Toepassing voor 'kandidatenbeheer':

Deze toepassing bood ten eerste de lijstindieners de mogelijkheid tot het digitaal aanmaken van een voordrachtsakte die op 15 september 2018 bij de voorzitter van het hoofdbureau kon ingediend worden. Voor de hoofdbureaus bood deze toepassing volgende functionaliteiten:

- het oproepen van de digitaal aangevoerde en het manueel invoeren van niet-digitaal aangemaakte kandidatenlijsten;
- het aanmaken van de processen-verbaal van voorlopige en definitieve aanvaarding van de kandidatenlijsten;
- het genereren van bestanden met de kandidatenlijsten voor de digitale stemcomputers.

#### Toepassing voor 'resultatenbeheer'

De toepassing voor het resultatenbeheer liet in eerste instantie toe de resultaten van de digitale stembureaus en de telbureaus (waar men met potlood en papier stemde) in te lezen. De toepassing zorgde verder voor het doorsturen en berekenen van de resultaten (zetelverdeling, verkozenen), het genereren van de processen-verbaal en het publiceren van de resultaten naar de website [vlaanderenkiest.be](http://vlaanderenkiest.be) en de media.

---

*maar geen absolute zekerheid', dat de modules MA1X, MA1B en MA3X beantwoorden aan de hierboven gedefinieerde criteria van geschiktheid en aan de aan Deel 1 gerelateerde vereisten van bijlage C1 bij het Bijzonder Bestek MARTINE. De leverancier is verantwoordelijk voor de conformiteit met de relevante wetgevende voorschriften, de geschiktheid en de kwaliteit van de systemen zoals hierboven beschreven werd. Dit advies is enkel bedoeld voor het gebruik door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur voor de lokale verkiezingen van 14 oktober 2018."*



## Toepassing voor 'contactenbeheer'

De toepassing voor het contactenbeheer zorgde voor het verlenen van toegang tot de toepassingen voor kandidaten- en resultatenbeheer voor de (plaatsvervangende) voorzitters. Ook liet deze toepassing toe de gegevens<sup>48</sup> van de stem- en de telbureaus in te dienen.

### Cockpit

Volledigheidshalve moet ook deze toepassing vermeld worden, die werd ontwikkeld om het verloop van de activiteiten in de hoofdbureaus te kunnen opvolgen, in eerste instantie de handelingen i.v.m. de ingave van de kandidaten in de toepassing en op verkiezingsdag de handelingen i.v.m. de ingave van de resultaten.

#### 2.3.1. Digitale voordrachtsakten

Om de taak van de lijstindieners en die van de voorzitters van de hoofdbureaus te vereenvoudigen, stelde de Vlaamse overheid een online toepassing ter beschikking waarmee de lijstindieners de voordrachtsakte digitaal konden aanmaken. toepassing

De toepassing liet toe om:

- een lijst aan te maken;
- kandidaten manueel toe te voegen, een lijst te importeren (CSV-bestand) of de gegevens aan te vullen via de elektronische identiteitskaart (e-ID);
- kandidaten hun kandidatuur digitaal te laten ondertekenen;
- getuigen voor het hoofdbureau op te geven;
- aftredende raadsleden hun ondersteuning van de lijst digitaal te laten ondertekenen;
- een geldige voordrachtsakte af te drukken.

De toepassing werkte in **drie stappen**:

- Stap 1 – aanmelding: De lijstaanmaker meldde zich aan met e-ID en pincode. Zo werd hij geïdentificeerd en werd vermeden dat dezelfde persoon verschillende voordrachtsakten voor dezelfde kieskring aanmaakte, wat bij indiening voor verwarring zou zorgen.
- Stap 2 - aanmaak van de lijst: De lijstaanmaker voerde de gegevens van de lijst in. Sommige zaken waren verplicht, zoals lijstnaam, aantal kandidaten, namen van kandidaten en hun rijksregisternummer. Andere waren optioneel zoals de ingave van de aftredende raadsleden die de lijst voordroegen of de getuigen voor het hoofdbureau.

---

<sup>48</sup> Het betreft het aantal stembureaus en telbureaus per gemeente in het algemeen en de adresgegevens van de stembureaus waar digitaal gestemd wordt, met het oog op de technische hulpverlening op de dag van de verkiezingen.

- Stap 3 - ondertekening van de voordrachtsakte: Het was de lijstindiener die de digitale voordrachtsakte (pdf) in de toepassing moest ondertekenen met zijn e-ID en pincode. Deze verplichting is ingegeven door art. 70 LPKD<sup>49</sup> dat bepaalt dat de eerste kandidaat van de lijst of zijn gemandateerde de lijst aan de voorzitter van het hoofdbureau moet bezorgen. Na ondertekening moest de voordrachtsakte afgedrukt worden. Ingave van de voordrachtsakte gebeurde immers altijd op papier bij de voorzitter van het relevante hoofdbureau. Op het voorblad van de voordrachtsakte stond een uniek identificatienummer dat het hoofdbureau moest ingeven om de gegevens van de lijst in toepassing 'kandidatenbeheer' op te roepen.

De lijstaanmaker kon in de toepassing aangeven of de kandidaat de voordrachtsakte digitaal zou ondertekenen. In dat geval kreeg de kandidaat via e-mail een uitnodiging om zijn gegevens (opgeladen van zijn e-ID) te bevestigen en zijn kandidatuur met zijn handtekening te bevestigen. De lijstaanmaker kon in de toepassing opvolgen of dat al dan niet gebeurde.

De kandidaat had ook de optie zijn handtekening met pen op de afgedrukte voordrachtsakte te zetten. Om dat mogelijk te maken was de lijstaanmaker wel verplicht de naam en het rijksregisternummer van de kandidaat in de toepassing op te geven: blanco plaatsen op de lijst waren niet mogelijk.

Het digitaal aanmaken van de voordrachtsakten bood meerdere **voordelen**.

Voor de kandidaten:

- De ingebouwde controles vereenvoudigden de voorbereiding van de voordrachtsakte. De software controleerde immers de formele geldigheidsvereisten automatisch (lengte van de lijstnaam, leeftijd van een kandidaat, woonplaats, dubbele kandidatuur, aantal kandidaten, pariteit).
- Kandidaten kunnen digitaal (en dus vanop afstand – ook vanuit het buitenland) hun kandidatuur ondertekenen.

Voor de hoofdbureaus:

- Digitaal aangemaakte voordrachtsakten versnelden de werking en controle door het hoofdbureau omdat de gegevens van een lijst en van de kandidaten niet meer op het hoofdbureau moesten worden ingegeven. Ze werden van de servers van de Vlaamse overheid opgehaald.
- De controles in de toepassing reduceerde de kans op fouten en dus aanpassingen na 15 september 2018, bij de voorlopige en definitieve afsluiting van de lijsten.

---

<sup>49</sup> Artikel 70 LPKD: 'De eerste kandidaat van de lijst of de kandidaat die door de eerste kandidaat van de lijst daartoe gemandateerd is, bezorgt tegen ontvangstmelding de voordrachtsakte van kandidaten aan de voorzitter van het gemeentelijk hoofdbureau.'

## Principes

Bij de ontwikkeling van de toepassing liet de Vlaamse overheid zich leiden door twee principes:

- Het bekomen van de correcte gegevens van kandidaten en lijsten zorgt voor een snellere, vlottere verwerking van de kandidatenlijsten in de hoofdbureaus en dus ook voor een verloop van het verkiezingsproces.
- Een flexibele, gebruiksvriendelijke toepassing houdt rekening met de realiteit van de lokale en provinciale verkiezingen in Vlaanderen, bijvoorbeeld het groot aantal lijsten (van verschillende grootteorde) en kieskringen.

Dat uitte zich onder meer in:

- Het enkel verplicht stellen van die gegevens die cruciaal waren voor de organiserende overheid (naam, rijksregisternummer, aantal kandidaten, bevestiging van de lijst door de lijsttrekker).
- Het vermijden dat alle kandidaten opnieuw digitaal moesten ondertekenen telkens er een wijziging was aan de lijst, bijvoorbeeld een verandering van rangorde.
- De lijsttrekker niet te verplichten de lijst aan te maken. Iedereen mag een lijst aanmaken, maar de lijsttrekker moet wel digitaal ondertekenen.
- De optie om de voordragende raadsleden al of niet digitaal te laten ondertekenen vrij laten.
- Het digitaal opladen van documenten (akte van bekendheid, handtekeningen voordragende kiezers) niet te voorzien omdat dat functioneel nutteloos is. Deze documenten moeten in papieren vorm immers bij het proces-verbaal van het hoofdbureau gevoegd worden en moeten niet op de servers van het agentschap staan.
- De mogelijkheid lijsten op te laden in de hoofdbureaus.
- De mogelijkheid voor een lijstaanmaker om verschillende lijsten in verschillende kieskringen op te maken.

## Ontwikkeling en lancering

De ontwikkeling van de applicatie liep – net zoals alle andere toepassingen – niet volgens planning.

Ondanks een uitgebreide, voorafgaande analyse, gestart in 2017 en uitgewerkt in user cases, bleek de toepassing zoals initieel aangeleverd niet te voldoen. Het agentschap leverde grote inspanningen om de toepassing functioneel en juridisch correct te krijgen en gebruiksvriendelijk te maken. Tijdens dat proces verliep de opvolging van opmerkingen van het agentschap door de leverancier stroef, een situatie die verbeterde eenmaal CEVI bijkomende ondersteuning bood.

Een finale versie van de toepassing werd pas in juli 2018 opgeleverd waardoor het agentschap te weinig tijd kreeg om de toepassing voor de lijstindieners grondig te testen, verbeteringen te laten implementeren en de door de leverancier aangeleverde handleiding, die niet voldeed, te herwerken.

Het agentschap lanceerde de toepassing voor de lijstindieners uiteindelijk op 6 augustus 2018. De vormingspagina op de website bevatte een link naar de toepassing, een handleiding, een video en faq's, onder meer over de kenmerken van het CSV-bestand voor het opladen van lijsten. Bijkomende ondersteuning werd geboden via [info@vlaanderenkiest.be](mailto:info@vlaanderenkiest.be).

## **Gebruik van de toepassing**

In de eerste weken na de lancering werden er een paar 'kinderziektes' vastgesteld. Het was echter niet zo dat [info@vlaanderenkiest.be](mailto:info@vlaanderenkiest.be) overstelpt werd. Het betrof hier enkele tientallen mails gedurende de maand augustus.

Het ging onder meer om volgende zaken:

- Het aanmaken van een lijst voor de CD&V genereerde een foutmelding: het ampersand teken '&' werd niet toegestaan, terwijl het ministerieel besluit van 16 juli 2012 het gebruik van de ampersand toelaat voor de lokale en provinciale verkiezingen. Deze fout was enkele dagen na lancering rechtgezet
- Er bleek een probleem bij het gebruik van Internet Explorer om digitaal te **ondertekenen via e-Contract**. De oplossing lag bij de instellingen van Internet Explorer of het gebruik van een andere browser. Op 28 augustus werd op [vlaanderenkiest.be](http://vlaanderenkiest.be) hierover een 'veelgestelde vraag' gepubliceerd.
- Meerdere lijstaanmakers kregen bij een bepaalde actie (verwijderen van een kandidaat, ondertekenen) een webservice foutmelding: *foutcode 500 - OK an error occured*. Opnieuw aanmelden loste het probleem op.
- Ondanks het volledig en correct doorlopen van de procedure (digitale bevestiging door de lijsttrekker) kreeg de lijst de status 'geldig' maar 'niet ondertekend'.
- Op 16 augustus signaleerde een partij die al zijn kandidaten uitnodigde om hun kandidatuur digitaal te ondertekenen dat uit steekproeven bleek dat *'minstens 1/3 en waarschijnlijk meer dan de helft van de kandidaten geen e-mail ontving'*. Uit onderzoek bleek dat te wijten was aan de instellingen van de mailserver van de Vlaamse overheid. Op 17 augustus werden de nodige aanpassingen uitgevoerd (aanpassing van de reikwijdte van het DNS TXT/SPF record). Op 20 augustus bevestigde de partij dat het probleem zich niet meer voordeed.
- Bepaalde kandidaten kregen bij het digitaal ondertekenen na het invoeren van de pincode een 'keer terug naar index'-error of de toepassing liep vast. De foutmelding deed zich voor bij het genereren van de pdf die de kandidaat bewijst dat hij digitaal ondertekend heeft. De toepassing registreerde de digitale handtekening wel en de lijstaanmaker zag dat de kandidatuur digitaal ondertekend was.

- De toepassing 'lijstindieners' deed beroep op CSAM<sup>50</sup>, een module van de federale overheid, om met e-ID te kunnen aanmelden op de toepassing. Occasioneel was deze module niet actief.
- Wanneer de eerste twee kandidaten van de lijst uitgenodigd werden om digitaal te ondertekenen, genereerde de toepassing een oranje foutmelding ('De pariteit is niet gerespecteerd') ook al waren de twee kandidaten van een verschillend geslacht. Een oranje foutmelding is evenwel niet blokkerend maar zorgde wel voor verwarring. De laatste stap van de aanmaak (en registratie) van de digitale aangemaakte voordrachtsakte was de bevestiging (met e-ID en pincode) van de lijst door de lijsttrekker. Deze digitale handtekening was verplicht. Het was een voorzorgsmaatregel om de lijsttrekker de laatste controlemogelijkheid over de lijst te bieden. De lijsttrekker moest echter ook zijn eigen kandidatuur ondertekenen. Dat kon digitaal of met pen op de afgedrukte voordrachtsakte. Het leidde wel tot verwarring omdat de lijstindieners – wanneer hij ook zijn kandidatuur ook digitaal ondertekende - tweemaal digitaal moest tekenen.
- Bij het opladen van de kandidatenlijst kan de nationaliteit niet meegegeven worden. Het veld nationaliteit in het CSV-bestand sloeg immers op de woonplaats van de kandidaat (die altijd in België ligt), niet op de nationaliteit. De nationaliteit moest in de toepassing manueel gecorrigeerd worden. Dat stuitte op onbegrip bij de lijstindieners..
- Er konden geen lijsten met een gemeenschappelijk nummer toegevoegd worden in afwachting van de loting van deze nummers op 4 september 2018. Dat werd op voorstel van de Vlaamse overheid gecorrigeerd door gebruik van technische nummers boven 100. Die oplossing werkte wel maar was niet fraai en leidde tot verwarring.
- Aftredende raadsleden kregen wanneer ze uitgenodigd werden om een lijst voor te dragen een e-mail die zei dat ze maar 1 keer een lijst mochten voordragen. Dat was decretaal niet juist en leidde tot onzekerheid. De fout werd in de loop van augustus rechtgezet. De toepassing liet toe dat een niet-Belgische kandidaat (EU) zijn kandidatuur digitaal ondertekende. Het liet de kandidaat echter niet toe om de sectie in de voordrachtsakte te ondertekenen waarin hij onder meer verklaart dat zijn verkiesbaarheidsrecht in zijn land van herkomst niet geschorst of opgeheven is.

---

<sup>50</sup> CSAM is een geheel van afspraken en van regels om het identiteits- en toegangsbeheer binnen e-government te organiseren. CSAM verzekert, zowel voor burgers die in eigen naam optreden als diegenen die optreden in naam van een onderneming: identificatie, authenticatie, autorisatie en beheer van de mandaten.

Het agentschap beschikt niet over het precies aantal digitaal aangemaakte voordrachtsakten die op 15 september bij de voorzitters van de hoofdbureaus zijn ingediend. Het is zo dat sommige grote partijen de aanmaak van digitale voordrachtsakten in al hun kieskringen consequent toepasten en oplegden. Ook drongen vele hoofdbureaus er bij potentiële lijsttrekkers op aan digitaal aangemaakte voordrachtsakten in te dienen op 15 september.

De klassieke papieren voordrachtsakte bleef echter bestaan. De formulieren waarbij een papieren akte gewoon met balpen ingevuld werd of een tekstverwerkingsbestand ingevuld werd via de pc en dan ingediend, waren al in februari beschikbaar op [vlaanderenkiest.be](http://vlaanderenkiest.be). Veel verkozen deze manier van werken of hebben niet gewacht op de – laattijdige – lancering van de toepassing in augustus om hun lijst aan te maken.

Uit bevragingen achteraf bleek dat in de meeste gevallen er twee voordrachtsakten werden aangeboden: één afkomstig van de toepassing (afdruk) en één opgemaakt op het papieren formulier. Op het papieren formulier stonden meestal de handtekeningen van de kandidaten. Hierdoor werd het voordeel van de digitale voordracht voor een groot deel teniet gedaan. De voorzitter van het hoofdbureau moest nu immers het papieren formulier minutieus vergelijken met de digitale voordracht. Het bleek bijvoorbeeld dat de roepnamen niet altijd consistent waren ingevuld.

### **Evaluatie door derden**

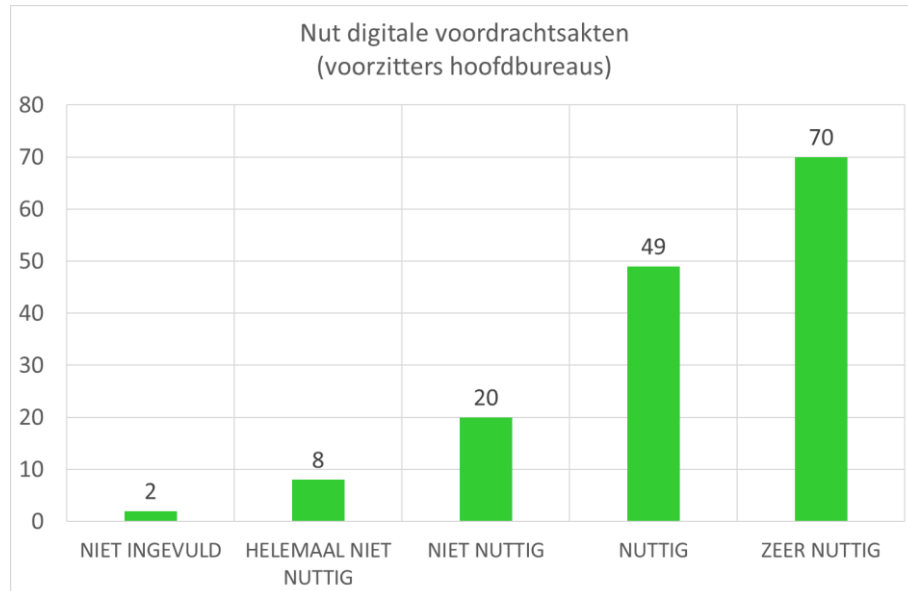
Na de verkiezingen ging het agentschap bij de partijen met een gemeenschappelijk lijstnummer, die vaak de toepassing op grote schaal gebruikt hadden, en de voorzitters van de hoofdbureaus, na hoe zij de digitale indiening van voordrachtsakten ervaren hadden.

De politieke partijen wezen er op dat de toepassing kinderziekten had gekend wat tot ongemakken leidde. De toepassing was te laat beschikbaar waardoor vele partijen al begonnen met het opmaken en verzamelen van handtekeningen op de formulieren die sinds februari op [vlaanderenkiest.be](http://vlaanderenkiest.be) beschikbaar waren. Het gebruik van de digitale toepassing was dubbel of overbodig werk. De gebruiksvriendelijkheid werd wel door meerdere partijen geprezen.

Aan de voorzitters van de hoofdbureaus werd in een webenquête door het agentschap gevraagd of de toepassing nuttig was.

Van de 149 voorzitters die op de enquête reageerden, vond een grote meerderheid de digitale indiening nuttig tot zeer nuttig. Toch is er een substantiële minderheid die de toepassing niet nuttig of zelf belemmerend vindt. In hun opmerkingen pleiten ze voor betere instructies en opleiding i.v.m. de toepassing.

51



## Aanbevelingen

Het agentschap blijft principieel voorstander van digitale voordrachtsakten, ze hebben enkele grote voordelen, zoals ingebouwde controles in een vroeg stadium, ze garanderen correcte gegevens door gebruik te maken van de e-ID en sturing door de software, vermijden dat gegevens opnieuw ingegeven moeten worden in de hoofdbureaus... Het agentschap wijst er echter op dat er een aantal fundamentele voorwaarden vervuld moeten zijn om digitale voordrachten efficiënt te maken voor alle partijen:

- de toepassing moet tijdig beschikbaar zijn, liefst reeds in april van het verkiezingsjaar;
- een 'hybride' situatie waarbij zowel voordrachten op papieren formulier als via de toepassing worden ingediend, moet vermeden worden, aangezien dat meer werk met zich meebrengt in de hoofdbureaus en de kans op fouten aanzienlijk verhoogt;
- er moet zekerheid zijn dat iedereen<sup>52</sup> digitaal kan ondertekenen en dat de digitale handtekening ook verplicht<sup>53</sup> kan gesteld worden;

<sup>51</sup> De vraag luidde: 'Lijstindieners konden voor 15 september 2018 hun kandidatenlijsten digitaal registreren via een toepassing. Was dat nuttig voor uw hoofdbureau?'

<sup>52</sup> Bij minderjarigen is er geen handtekeningcertificaat op de e-ID. Er moet zekerheid zijn dat iedereen die 18 jaar is op de dag van de verkiezingen ruim vooraf een digitale handtekening kan plaatsen.

<sup>53</sup> Met de huidige (kies)regelgeving is het niet mogelijk het gebruik van de digitale handtekening te verplichten. De regelgeving moet dan bijgevolg aangepast worden.

- in geval een systeem van digitale voordrachten niet tijdig ter beschikking kan gesteld worden aan de politieke partijen, dan moet het tijdig kunnen vervangen worden door een systeem met papieren formulieren.

### 2.3.2. Kandidatenbeheer in de hoofdbureaus

Het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet bepaalt dat lijsttrekkers op de 29<sup>ste</sup> dag voor de verkiezingsdag op papier hun kandidatenlijst aan de hand van een voordrachtsakte bij de voorzitter van de hoofdbureau van de kieskring indienen.

Het hoofdbureau keurt de ingediende voordrachtsakten goed of wijst ze af. Een voorlopige afsluiting van de kandidatenlijsten vindt plaats op de 27<sup>ste</sup> dag voor de verkiezingsdag gevolgd door een definitieve afsluiting op de 24<sup>ste</sup> dag voor de verkiezingen, tenzij een kandidaat beroep aantekende bij het Hof van Beroep. In dat geval vindt definitieve afsluiting op de 20<sup>ste</sup> dag voor de verkiezingsdag plaats.

De hoofdbureaus gebruiken de toepassing 'kandidatenbeheer' om de kandidatenlijsten te verwerken, te controleren en te valideren, de relevante processen-verbaal te genereren. De toepassing stuurt de gegevens door naar de servers van de Vlaamse overheid o.m. voor de publicatie van de kandidatenlijsten op [vlaanderenkiest.be](http://vlaanderenkiest.be).

De gemeentelijke coördinator verleent in de toepassing 'contactenbeheer' toegang aan de voorzitter, de plaatsvervangend voorzitter en eventueel een andere persoon, gemachtigd door de voorzitter. Deze personen melden aan met e-ID en pincode en kunnen de processen-verbaal digitaal ondertekenen.

De voorzitter, of een persoon met die rechten, verleent dan op zijn beurt in de toepassing 'kandidatenbeheer' toegang aan de secretaris, bijzitters en medewerkers. Die loggen in met e-ID, kunnen lijsten invoeren maar geen processen-verbaal ondertekenen.

De toepassing laat het hoofdbureau toe de door de lijstindieners opgemaakte digitale voordrachtsakten af te laden van de servers van de Vlaamse overheid. Bij papieren voordrachtsakten (formulier) moet het hoofdbureau de lijsten aanmaken. Kandidaten worden ingevoerd aan de hand van het rijksregisternummer. Het hoofdbureau kan de meeste gegevens indien nodig aanpassen<sup>54</sup>.

De module 'kandidatenbeheer' staat in verbinding met het Rijksregister en er vindt automatisch een controle plaats met de gegevens in de voordrachtsakte (naam, woonplaats, nationaliteit). De toepassing controleert onder meer ook het maximum aantal kandidaten, de pariteit van de lijst, verboden lijstnamen, de lengte van achter- of lijstnaam, dubbele kandidaatstellingen...

Het hoofdbureau beslist tot het genereren van het proces-verbaal<sup>55</sup> als een pdf-be-

<sup>54</sup> Wijzigbare gegevens: naam van de lijst, aantal raadsleden, roepnamen, rangorde kandidaten.... Niet-wijzigbaar: naam van de kandidaat (tenzij dubbele achternaam), toegekend gemeenschappelijk lijstnummer.

<sup>55</sup> O.a. proces-verbaal van voorlopige afsluiting (17/9), proces-verbaal van definitieve afsluiting (20/7), proces-verbaal van definitieve afsluiting na beroep (24/9).



stand. De afgedrukte pdf wordt afgedrukt en ondertekend door het volledige hoofdbureau en vormt het officiële proces-verbaal. De voorzitter bevestigt het proces-verbaal met een digitale handtekening in de toepassing (e-ID en pincode<sup>56</sup>).

De toepassing stuurt de kandidatenlijsten naar het centraal computerplatform van de Vlaamse overheid voor:

- publicatie van de lijsten op de verkiezingswebsite;
- het aanmaken van de EML-bestanden met definitieve lijsten voor de stemcomputers (Smartmatic);
- het aanmaken voor de txt-bestanden voor de drukkers van de stembiljetten.

### Ontwikkeling en lancering

CIVADIS leverde op 15 januari 2018 een (eerste) versie van de toepassing 'kandidatenbeheer' voor advies op aan PwC. Het adviesorgaan rapporteerde hierover op 20 april 2018 aan de interfederale werkgroep<sup>57</sup>. PwC stelde geen observaties vast die blokkerend waren om tot een advies 'geschikt' te komen voor de software in algemene zin maar stelde wel 25 andere punten vast, verspreid over de verschillende omgevingen<sup>58</sup>, die gecorrigeerd moeten worden om tot een advies 'geschikt' te komen bij verkiezingen<sup>59</sup>. Aan de kwaliteitsvereisten was niet of slechts gedeeltelijk voldaan en de kieskringen waren (nog) niet correct geïmplementeerd<sup>60</sup>.

Op 16 mei 2018 stelde CIVADIS een aangepaste versie van de toepassing 'kandidatenbeheer'<sup>61</sup> beschikbaar. Het agentschap testte de toepassing in de mate van het mogelijke. Immers, de late oplevering, de opvolging en opeenvolging van verschillende versies en de modaliteiten van het testen (o.a. geen verbinding met het Rijksregister) lieten niet toe alle mogelijke scenario's even grondig na te gaan. Het agentschap evalueerde niet enkel de functionaliteit van de toepassing, maar ook de gebruiksvriendelijkheid en het taalgebruik. In de zomermaanden tot net voor de lancering bleef het agentschap de toepassing testen. Vanaf begin augustus vonden samen met CEVI de end-to-end testen plaats waarbij het hele verkiezingsproces doorlopen werd. Alle opmerkingen werden via CEVI aan CIVADIS doorgegeven. Sommige zaken werden alsnog in de software rechtgezet, andere werden opgevangen door instructies of konden niet opgelost worden wegens te ingrijpende wijziging.

Door de vertragingen kon het agentschap geen testomgeving of testfase meer aan de hoofdbureaus aanbieden. Het agentschap herschreef in samenwerking met CEVI de

---

<sup>56</sup> Het genereren van het proces-verbaal gebeurde in Doccle, de digitale ondertekening in e-Contract.

<sup>57</sup> Systemen voor de opname, verwerking opname, verwerking opname, verwerking opname, verwerking opname, en verspreiding van verkiezingsgegevens en -uitslagen.

<sup>58</sup> Elke overheid heeft een eigen omgeving. De idee is dat de basissoftware parametriseerbaar is per verkiezing. Die aanpassingen uiten zich in een eigen omgeving geschikt voor de specifieke verkiezingen, bv. lokale en provinciale verkiezingen, van die overheid.

<sup>59</sup> Observaties specifiek voor Vlaanderen: onduidelijke gebruikersinterface, verificatie van de digitale handtekeningen van voordragende raadsleden, opmaken processen-verbaal.

<sup>60</sup> Zo hield de indeling geen rekening met de fusie van enkele gemeenten.

<sup>61</sup> Ook 'contactenbeheer' en de toepassing voor lijstindieners werd ter beschikking gesteld.

handleiding volledig, ditmaal vanuit het oog van de gebruiker, met een logischere procesbeschrijving en in correct Nederlands.

Op vrijdag 7 september 2018 lanceerde het agentschap de toepassing 'kandidatenbeheer' voor hoofdbureaus op vlaanderenkiest.be. Op de webpagina was de link naar de toepassing en de handleiding te vinden. De hoofdbureaus werd gevraagd op 10 of 11 september een connectiviteitstest uit te voeren (o.a. inloggen, digitaal ondertekenen en afdrukken). Ondersteuning werd geboden door info@vlaanderenkiest.be en een helpdesk verzorgd door CEVI.

De beschikbaarheid werd bekend gemaakt via een nieuwsbericht op de website. Een WhatsApp-bericht aan de gemeentelijke coördinatoren bracht de hoofdbureaus rechtstreeks op de hoogte.

### **Gebruik van de toepassing**

De lancering verliep niet vlekkeloos. Op maandag 10 september was een script op de servers opgeladen om de veiligheid van de gegevens en de performantie van de toepassing te garanderen. Het zorgde voor inlogproblemen, net op het moment dat vele hoofdbureaus voor het eerst wensten in te loggen. Ook het ondertekenen met e-ID liep initieel niet naar behoren.

Op 12 september waren deze problemen opgelost en was de toepassing volledig operationeel. De connectiviteitstesten werden uitgevoerd op 13 en 14 september.

Vanaf 15 september 2018, de dag waarop de voordrachtsakten werden ingediend, stelde het agentschap nog een reeks zaken vast:

- Kartellijsten: Op de dag van indiening konden kartellijsten met een gemeenschappelijk nummer niet ingegeven worden. Nochtans was dat tijdens de testfase wel mogelijk. Dat werd relatief snel gecorrigeerd, maar zorgde plaatselijk voor problemen en een piek bij de helpdesk.
- Lijstnaam: De lijstnaam was op de dag van indiening beperkt tot 18 tekens in plaats van 20. Ook dat was in de testfase correct, werd relatief snel gecorrigeerd en zorgde plaatselijk voor problemen en een piek bij de helpdesk.
- Foutmelding 'Dit rijksregisternummer is al opgenomen als lid van het bureau': Elke persoon die rechten ontving in de toepassing 'contactenbeheer'<sup>62</sup> (met uitzondering van de voorzitter) kon niet worden niet toegevoegd in de toepassing 'kandidatenbeheer' als lid van het hoofdbureau<sup>63</sup>.
- Bestanden voor de media: De media ontvingen niet de aangekondigde EML bestanden of de CSV-bestanden formaat I, maar alleen de CSV-bestanden formaat F. Het gevolg was dat DXC, dat voor het agentschap de resultatenwebsite verzorgde, een extra omzetting moest doen met tijdsverlies en fouten bij de publicatie van de voorlopige kandidatenlijsten als gevolg.

---

<sup>62</sup> Zie 2.3.4. p. 148.

<sup>63</sup> Er werd een *work-around* procedure voorzien waarbij de toepassing werkte, maar die was vrij complex en leidde tot veel vragen bij de gebruikers.

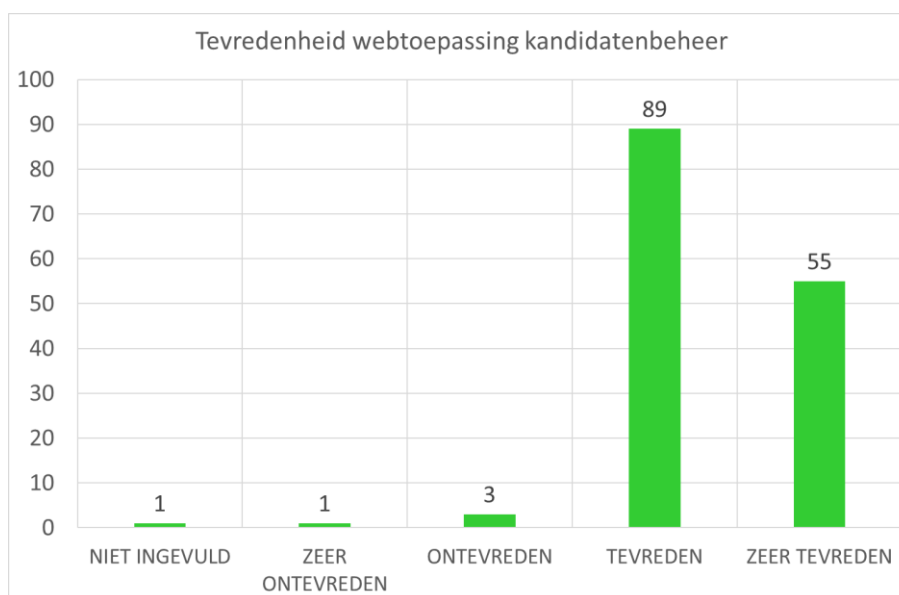
- Proces-verbaal: Enkel de voorzitter van het hoofdbureau kon het proces-verbaal ondertekenen terwijl de regelgeving voorschreef was dat ook de persoon die hij gemachtigd had dit zou kunnen. In de testfase deed dat probleem zich niet voor. Het werd gecorrigeerd bij de definitieve afsluiting.
- Opmerkingen op het proces-verbaal werden niet afgedrukt. Het model proces-verbaal voorzag niet in ruimte voor opmerkingen, maar de toepassing bevatte wel een ingaveveld. De opmerkingen werden bijgevolg niet afgedrukt op het proces-verbaal.
- Gemeenten met minder dan 5000 inwoners kregen een proces-verbaal van gemeenten met meer dan 5000 inwoners. Daardoor konden ze geen opvolgers ingeven en moesten ze manueel bijgeschreven worden op het proces-verbaal.

Veel van de bovenstaande problemen leidden ertoe dat het afgedrukte proces-verbaal uit de toepassing niet correct was. De processen-verbaal moesten bijgevolg op meerdere plaatsen achteraf met de hand gecorrigeerd worden.

### Evaluatie door derden

In de bevraging die het agentschap in december 2018 onder de voorzitters van het hoofdbureau hield, werd de vraag gesteld of ze tevreden waren over *'de websoftware die gebruikt werd voor het verwerken van de kandidaten (ingave, controle, afdrukken processen-verbaal)'*?

Een grote meerderheid van de voorzitters die reageerden – 144 van de 149 – meldten dat ze tevreden of zeer tevreden waren.



Van de voorzitters die gebruik maakten om hun keuze toe te lichten, merkte een meerderheid op dat alles vlot verlopen was en de software intuïtief was. Negatieve commentaren hadden vooral betrekking op het ontbreken van een testomgeving en de noodzaak om de toepassing beter te testen en de procedures beter toe te lichten.

## Aanbevelingen

Ondanks het suboptimale ontwikkelingstraject van de toepassing 'kandidatenbeheer', is het verwerken van de kandidatenlijsten, zowel bij de indiening ervan als bij de voorlopige en definitieve afsluiting voor de hoofdbureaus relatief vlot verlopen. De gegevens werden naar behoren verwerkt en de kwaliteit ervan was goed. Dankzij de goede samenwerking met CEVI, die voor de helpdesk instond en een brugfunctie opnam tussen het agentschap en de leverancier, en de inspanningen van alle betrokkenen konden de gevolgen voor de hoofdbureaus beperkt en de situatie onder controle gehouden worden.

Het agentschap stelde wel enkele functionele tekortkomingen vast die hadden kunnen vermeden worden. Sommige zaken werden tijdig gesignaleerd en gecorrigeerd in de testfase maar kwamen terug tot uiting in de productiefase en moesten *on the fly*<sup>64</sup> aangepast worden. Andere tekortkomingen werden niet vooraf opgemerkt wegens het laattijdig ter beschikking stellen van de software.

De toepassing 'kandidatenbeheer' moet bij het aanduiden dat er een beroep is bij de definitieve afsluiting een duidelijke waarschuwing bevatten dat het beroep enkel ontvankelijk is en bijgevolg mag ingediend worden wanneer het verband houdt met de (on)verkiesbaarheid van een kandidaat<sup>65</sup> en dus niet mogelijk is voor andere redenen (zoals bijvoorbeeld de ontvankelijkheid van de lijst, waarover de voorzitter van het hoofdbureau de finale beslissing neemt bij de definitieve vaststelling).

### 2.3.3. Resultatenbeheer

De toepassing 'resultatenbeheer' is de software die het hoofdbureau op verkiezingsdag gebruikt. Het dient om de stemresultaten in te geven (stemming op papier) of op te laden (digitaal stemmen). De toepassing bevat mathematische controles om de juistheid van de resultaten na te gaan, cryptografische beveiligingsalgoritmes en de zetelberekeningsmodule.

De toepassing stuurt onmiddellijk de resultaten door naar de servers van de Vlaamse overheid, de media, en de resultatenwebsite vlaanderenkiest.be, waar ze vanaf 1 telbureau (stemmen op papier) of vanaf twee getelde digitale stembureaus per kieskring worden gepubliceerd. Het verwerkt de ingevoerde stemresultaten en voorkeurstemmen, berekent de zetelverdeling en wijst de verkozenen en opvolgers aan.

De toepassing verstuurt de resultaten in bepaalde gevallen digitaal naar een 'hoger' hoofdbureau zodat dat laatste de zetelverdeling en verkozenen voor de kieskring kan

<sup>64</sup> Wordt gebruikt om iets te beschrijven dat wordt gewijzigd terwijl het proces dat de wijziging beïnvloedt aan de gang is.

<sup>65</sup> Art. 93 LPKD: (...) Beslissingen van het gemeentelijk hoofdbureau die geen betrekking hebben op de verkiesbaarheid van kandidaten, zijn niet vatbaar voor beroep (...)

vaststellen. Bij de lokale en provinciale verkiezingen worden de stemmen van alle verkiezingen ingegeven door het hoofdbureau van het laagste niveau<sup>66</sup>. Zo ontvangt het provinciaal hoofdbureau via de toepassing de resultaten voor de provincieraadsverkiezingen vanuit de verschillende gemeenten van de provincie opdat het de zetels en verkozenen op provinciedistrictsniveau kan vaststellen. Eenzelfde werkwijze wordt gehanteerd in Antwerpen waar de resultaten voor de gemeenteraadsverkiezingen ingegeven worden op het niveau van het stadsdistrict, maar het proces-verbaal opgemaakt op het niveau van het gemeentelijk hoofdbureau.

Deze toepassing genereert de processen-verbaal die een hoofdbureau nodig heeft. Het hoofdbureau drukt de processen-verbaal af en ondertekent ze, waarna de voorzitter van het hoofdbureau ze in de toepassing met een digitale handtekening (e-ID + pincode) bevestigt, wat meteen het einde van de werkzaamheden van het hoofdbureau betekent.

### Ontwikkeling en lancering

Het onafhankelijk adviesorgaan PwC ontving de eerste versie van de toepassing 'resultatenbeheer' op 16 juli 2019, waarna nog vier nieuwere versies van de software volgden, de laatste op 27 augustus 2018<sup>67</sup>, voor PwC op 30 augustus 2018 over de geschiktheid van de toepassing rapporteerde aan de interfederale werkgroep. In dat rapport meldde PwC twee observaties<sup>68</sup> die blokkerend waren om tot het advies 'geschikt' te komen en die van toepassing waren op Vlaanderen.

Het adviesorgaan deed ook enkele niet-blokkerende vaststellingen. De gebruikersinterface bevatte een aantal onduidelijkheden. Zo was er geen waarschuwing wanneer een resultaatbestand een lijst bevatte met meer of minder kandidaten dan verwacht, was bijkomende software nodig om de USB-sticks te kunnen inlezen, en was de functionaliteit van de plaatsvervangend voorzitter – net zoals bij de toepassing 'kandidatenbeheer' – fout geïmplementeerd. Ook was het niveau/bureau waarop processen-verbaal werden gegenereerd niet altijd correct. Zo moest het provinciaal hoofdbureau eerst de volledige procedure doorlopen voor ieder provinciedistrictshoofdbureau vóór een proces-verbaal kon gemaakt worden op het niveau van het provinciehoofdbureau, een nutteloze en omslachtige procedure omdat er op de verkiezingsdag geen provinciedistrictshoofdbureaus zetelen.

Zoals bij iedere toepassing testte het agentschap zodra dat kon en bezorgde het alle opmerkingen via CEVI aan de CIVADIS.

---

<sup>66</sup> In de stad Antwerpen is dat op het niveau van het stadsdistrict. In alle andere gemeenten op het niveau van de gemeente. Er wordt geen gebruik gemaakt van kantons en voor de provincieraadsverkiezingen gaan de resultaten rechtstreeks (digitaal) van het hoofdbureau van ingave naar het provinciaal hoofdbureau. De provinciedistrictshoofdbureaus zetelen niet op de dag van de verkiezingen.

<sup>67</sup> Advies CIVADIS verkiezingssystemen modules 'resultatenbeheer' en 'cockpit'.

30 augustus 2018. De versies: 16/7 (versie 2.0.2) – 30/7 – 13/08 – 20/08 – 27/08 (versie 2.0.5)

<sup>68</sup> Wanneer een incorrect resultaatbestand van een digitaal stembureau werd opgeladen was het niet meer mogelijk om het correcte resultaatbestand op te laden. Ook bevatten de processen-verbaal niet alle velden.

Bij de *end-to-end* testen, die CEVI samen met het agentschap in augustus/september uitvoerde, kwam onder meer aan het licht dat:

- Wemmel en Deinze niet opgenomen waren als digitale gemeenten;
- de plaatsvervangend voorzitter de processen-verbaal niet kon ondertekenen;
- de indeling van de provinciedistricten niet correct was;
- de taalcode voor West-Vlaanderen fout was.

Vele punten konden dankzij de intensieve samenwerking tussen alle actoren verholpen worden, hetzij door aanpassingen in de toepassing zelf, hetzij door het uitwerken van manuele procedures. Met het oog op een vlot verloop van de verkiezingen werkte het agentschap in samenwerking met CEVI infofiches uit, als vervanging van de aangeleverde, onvolmaakte handleiding van CIVADIS.

## Lancering

Op 3 oktober 2018 lanceerde het agentschap de toepassing 'resultatenbeheer'. De bekendmaking gebeurde met een nieuwsbericht op [vlaanderenkiest.be](http://vlaanderenkiest.be) en in de nieuwsbrief [Vlaanderenkiest.be](http://vlaanderenkiest.be). De gemeentelijke coördinatoren werden rechtstreeks via WhatsApp ingelicht.

Ieder hoofdbureau werd verzocht vóór 11 oktober 2018 enkele testen (digitale handtekening, printtest) uit te voeren. Hoofdbureaus van gemeenten waar digitaal werd gestemd, moesten ook een lokale toepassing installeren om USB-sticks uit te lezen, eveneens vóór 11 oktober.

Op [vlaanderenkiest.be](http://vlaanderenkiest.be) vonden de hoofdbureaus niet alleen de link naar de toepassing, maar ook instructiefiches over:

- De testen die alle hoofdbureaus moesten uitvoeren.
- De wijze waarop resultaten van telbureaus moeten ingegeven worden.
- De installatie van de toepassing om de USB-sticks uit te lezen.
- De samenstelling van het hoofdbureau.
- De werkwijze voor het opmaken van het proces-verbaal van het provinciaal hoofdbureau<sup>69</sup>.

Waar met potlood en papier gestemd werd, kon tot 11 oktober in de toepassing geoeft worden. 'Digitale' gemeenten konden dat niet omdat er geen test met USB-sticks gepland was.

Enkele dagen na de lancering werd de handleiding voor 'resultatenbeheer', een verzameling van alle infofiches, op de verkiezingswebsite gepubliceerd

---

<sup>69</sup> Deze uitleg was nodig omdat het provinciaal hoofdbureau eerst de resultaten van ieder provinciedistrict moest valideren waarna het zelf zijn proces-verbaal met de zetelverdeling en verkozenen kon ondertekenen.

## Gebruik van de toepassing

### Vóór de verkiezingsdag

#### ***Onjuist aantal bureaus***

Op 4 oktober, de dag na de lancering, meldden verschillende hoofdbureaus dat de toepassing 'resultatenbeheer' het verkeerde aantal digitale stembureaus of telbureaus bevatte. De gemeentelijke coördinatoren hadden op vraag van het agentschap al vanaf midden augustus het juiste aantal stembureaus (digitaal stemmen) of telbureaus (manueel stemmen) in de toepassing 'contactenbeheer' ingegeven. Nu bleek dat niet voor alle gemeenten de juiste getallen waren getransfereerd van 'contactenbeheer' naar 'resultatenbeheer': Kruisem telde bijvoorbeeld 3 telbureaus i.p.v. 6, Leuven 77 digitale stembureaus i.p.v. 78. Ook werd gemeld dat het ingeven manuele resultaten niet liep zoals gewenst.

Om die reden verzocht het agentschap de hoofdbureaus op 8 oktober om tijdelijk niet langer te oefenen in de toepassing en zich te beperken tot het testen van het digitaal ondertekenen, de USB-reader en de printer. Op woensdag 10 oktober was de toepassing weer volledig operationeel. De update zorgde er wel voor dat Gent 100 i.p.v. 91 telbureaus had en Bree 16 i.p.v. 13 digitale stembureaus. Uiteindelijk werden alle correcties snel doorgevoerd en waren erop verkiezingsdag geen problemen.

#### ***Conflict 'contactenbeheer' – 'resultatenbeheer'***

Het conflict tussen de rollen (en de daarmee verbonden rechten) ingegeven in 'contactenbeheer' en de samenstelling van het hoofdbureaus, dat zich reeds voordeed bij de toepassing kandidatenbeheer, deed zich ook voor in de toepassing 'resultatenbeheer'.

#### ***Installatie externe software***

Voor het opladen van de USB-sticks moesten de hoofdbureaus in kieskringen waar digitaal wordt gestemd vóór 11 oktober een lokale softwaretoepassing installeren en testen om de gegevens van de USB-sticks te kunnen opladen. De toepassing werd drie maal geüpdatet. De eerste handleiding hierover bevatte een instructie om bij een mogelijke melding i.v.m. het formatteren van de USB-stick deze melding te negeren. Hoewel deze situatie zich uiteindelijk niet kon voordoen, lokte het toch media-aandacht. Het agentschap publiceerde op 12 oktober een reactie op vlaanderenkiest.be waarmee de onduidelijkheid werd weggewerkt.

### Op de verkiezingsdag

#### ***Doorstroom resultaten***

Er werden geen tussentijdse voorkeurstemmen aangeleverd aan de media, alhoewel dat expliciet in het bestek bepaald was<sup>70</sup>. De EML-bestanden voor de media bevatten ook geen tussentijdse zetelberekening<sup>71</sup>. Het agentschap werkte een tussenoplossing uit om dat op te vangen: op geregelde tijdstippen verspreidde het agentschap – na controle – een excelbestand dat alle resultaten en ook de voorkeurstemmen bevatte.

<sup>70</sup> bestek D.1.1.2 + bijlage bij bestek met vereisten Vlaamse overheid

<sup>71</sup> De CSV-bestanden bevatten wel de zetelverdeling.

Pas wanneer een Antwerps stadsdistrict volledig geteld was werden ook de andere resultaten in de stad Antwerpen (voor elke verkiezing) vrij gegeven naar vlaanderen.kiest.be en de media. Dat was in tegenspraak met wat de Vlaamse overheid altijd had voorgehouden (publicatie vanaf 1 geteld telbureau of 2 ingelezen digitale stembureaus) en in tegenstelling met de werkwijze voor alle andere gemeenten in Vlaanderen.

In Antwerpen was het aantal bureaus van Antwerpen (voor de media) '9', het aantal stadsdistricten, in plaats van '386', het aantal stembureaus.

### ***Onvoldoende capaciteit bij inlezen USB-sticks***

Bij het inlezen van de USB-sticks ontstond een wachtrij, met vertraging in de hoofdbureaus en in de verwerking en de verspreiding van de resultaten tot gevolg.

### ***Aanmaak processen-verbaal***

Bij de aanmaak van de processen-verbaal werd het register niet automatisch leeggehaald<sup>72</sup>. Wanneer de voorzitter van een hoofdbureau de processen-verbaal met zijn digitale handtekening bevestigd had, werden deze (afgeronde) processen-verbaal niet uit het register verwijderd. Het register liep vol en de processen-verbaal konden niet meer gegenereerd worden. Dat zorgde in bepaalde hoofdbureaus voor een lange vertraging en had een weerslag op de snelheid van publicatie van alle resultaten (inclusief zetelverdeling) van de provincieraadsverkiezingen. Wegens de technische problemen valideerde een gemeentelijk hoofdbureau de resultaten voor de provincieraadsverkiezingen in die gemeente niet waardoor de resultaten voor de provincieraadsverkiezingen in West-Vlaanderen niet volledig waren en het provinciaal hoofdbureau zijn proces-verbaal – met aanwijzing van de verkozenen – niet kon afronden. De verkozenen voor de provincieraad van West-Vlaanderen waren daardoor pas op maandag 15 oktober gekend.

Het provinciaal hoofdbureau van Antwerpen miste een toegangscode<sup>73</sup> voor de verwerking van de provincieraadsverkiezingen waardoor die verkiezing tijdelijk niet kon afgerond worden.

---

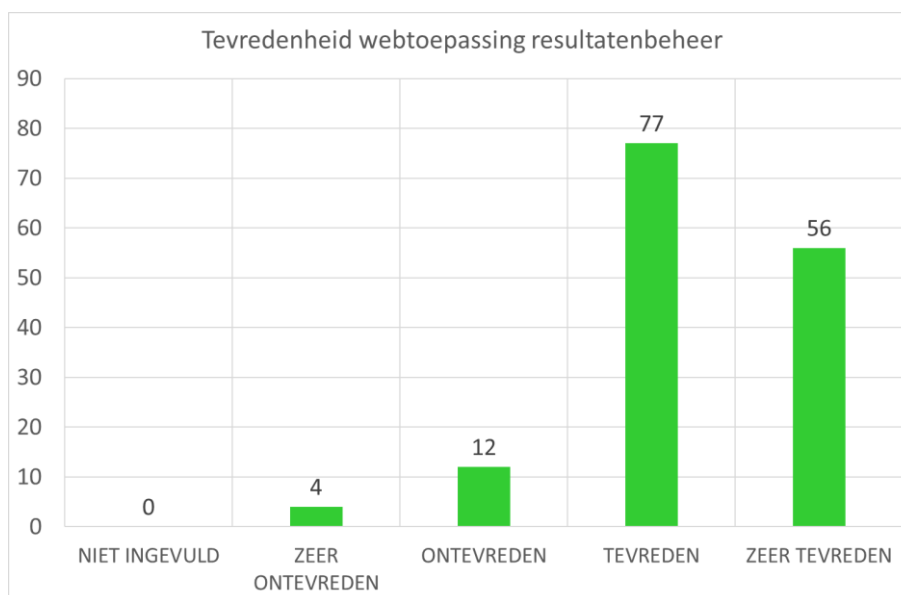
<sup>72</sup> Het queuingproces verliep niet zoals het hoorde. Elementen die verwerkt werden, werden ten onrechte niet verwijderd uit de queue.

<sup>73</sup> Deze code werd door de leverancier niet vooraf voorzien.



## Evaluatie door derden

Het agentschap vroeg de voorzitters van de hoofdbureaus na de verkiezingen of ze tevreden waren over de toepassing 'resultatenbeheer'.



Van de 149 voorzitters die reageerden, waren 133 tevreden (77) of zeer tevreden (56) over het gebruik van de toepassing 'resultatenbeheer'. Vooral de gebruiksvriendelijkheid werd geprezen.

De negatieve commentaren concentreerden zich op moeten wachten om het procesverbaal van het hoofdbureau te kunnen afsluiten, afdrukken ondertekenen (24) en de moeilijkheden bij het toevoegen van een secretaris en/of gemeentelijke coordinator (5). Ook werd gepleit voor een bijkomende checklist en oefensoftware (7).

### 2.3.4. Contactenbeheer

De bedoeling van de toepassing 'contactenbeheer' is om gegevens die een belangrijke rol spelen bij de organisatie van de verkiezingen te centraliseren:

- de gegevens van de gemeentelijke coördinatoren en hun eventuele back-ups;
- de gegevens van het hoofdbureau:
  - De voorzitter, plaatsvervangende voorzitter en andere personen die het procesverbaal mogen ondertekenen van een hoofdbureau;
  - Het adres van het hoofdbureau tijdens de verschillende stappen van de verkiezingen;
- de gegevens van de gemeente:
  - Het aantal stem- en telbureaus per gemeente;
  - De adressen van de digitale stembureaus.

De toepassing was in eerste instantie gericht op de gemeentelijke coördinatoren, een nieuwe rol die het Digitaal Kiesdecreet introduceerde. Ze vormden een belangrijk aanspreekpunt voor het agentschap en droegen in belangrijke mate bij tot het ordentelijk beheer van de contacten en machtigingen in de bureaus. De gemeenten werden verzocht de namen van de aangewezen personeelsleden voor 1 april 2018 aan het agentschap te melden.

De toepassing 'contactenbeheer' was meer dan een loutere contactendatabank, maar zorgde ook voor het toekennen van rechten in andere toepassingen en het opgeven van de stem- en telbureaus in een gemeente. Deze gegevens werden gedeeld met de andere toepassingen ('kandidatenbeheer', 'resultatenbeheer') en Smartmatic.

De toekenning van rechten in andere toepassingen gebeurde stapsgewijs:

- Stap 1: de gemeenten deelden het agentschap de namen en contactgegevens van de gemeentelijke coördinatoren mee.
- Stap 2: het agentschap bezorgde de gemeentelijke coördinatoren login- en paswoord en codes. De login- en het paswoord lieten hen toe de eerste keer in de toepassing 'contactenbeheer' in te loggen<sup>74</sup>. De codes, specifiek voor iedere kieskring, soort verkiezing en wijze van stemmen<sup>75</sup>, gaven hen toegang om de gevraagde gegevens voor een bepaald bureau of kieskring in te vullen.
- Stap 3: de gemeentelijke coördinatoren machtigden bepaalde leden van de hoofdbureaus, in principe de voorzitter en plaatsvervangend voorzitter, tot het gebruik van de toepassingen 'kandidatenbeheer' en 'resultatenbeheer'.

Het bepalen van het aantal stem- en telbureaus (bij manueel stemmen) is een taak van het college van burgemeester en schepenen. De gemeentelijke coördinator zorgde voor de invoer van deze gegevens in de softwaretoepassing.

In gemeenten waar op papier wordt gestemd, was enkel het aantal stem- en telbureaus vereist. Zo kon de toepassing 'resultatenbeheer' weten wanneer een kieskring volledig geteld was.

In gemeenten waar de kiezers digitaal stemmen werd niet alleen het aantal maar ook het adres van elk digitaal stembureau gevraagd<sup>76</sup>. Het aantal was niet alleen noodzakelijk opdat de toepassing 'resultatenbeheer' zou weten wanneer de resultaten volledig waren (X van X bureaus). Het was ook essentieel voor Smartmatic voor de aanmaak van de USB-sticks: het aantal USB-sticks (2 per stembureau) moet onder meer om veiligheidsredenen corresponderen met het aantal stembureaus in de gemeente of het stadsdistrict.<sup>77</sup>

---

<sup>74</sup>Daarna konden de gemeentelijke coördinatoren inloggen met e-ID en pincode.

<sup>75</sup> Soort verkiezing: stadsdistrictsraad, gemeenteraad, provincieraad, OCMW-raad. Wijze van stemmen: digitaal of met potlood en papier.

<sup>76</sup> De lijst met adressen van stembureaus kon opgeladen worden via een CSV-bestand.

<sup>77</sup> Zie 'voorbereiding digitale stemming' p. 176 .

## Ontwikkeling en lancering

Het decreet<sup>78</sup> schrijft voor dat de voorzitters van de hoofdbureaus zes maanden voor verkiezingsdag aangesteld zijn. Gelet op de verbindende rol van de gemeentelijke coördinator vroeg het agentschap de colleges en schepenen om voor 1 april 2018 de gegevens van de gemeentelijke coördinatoren te bezorgen.

Om die redenen streefde het agentschap ernaar de toepassing 'contactenbeheer' in april ter beschikking te stellen. Dat doel werd niet gehaald.

Op 20 april 2018 rapporteerde het adviesorgaan PwC aan de interfederale werkgroep over de status van de toepassing. PwC meldde op die dag een aantal zaken die blokkerend waren om de toepassing geschikt te bevinden voor gebruik bij de verkiezingen en waarbij de risico's opgevangen moesten worden door middel van wijzigingen aan de software. Zo bevatte onder meer de gebruikersinterface taal- en spelfouten en onduidelijkheden, net als de e-mails die door de toepassing gestuurd werden en konden nog stembureaus toegevoegd worden na het versturen van een bevestigingsrapport aan het agentschap. Het adviesorgaan raadde aan andere vastgestelde risico's, zoals het feit dat er geen controle was op het toewijzen van meerdere functies binnen een hoofdbureau aan dezelfde persoon, op te vangen 'd.m.v. (gewijzigde) uitbatingsinstructies of een manuele procedure'.

Op 7 juni 2018 rapporteerde PwC opnieuw over de toepassing 'contactenbeheer'. Het adviesorgaan stelde onder meer vast dat de interactie tussen 'contactenbeheer' en andere toepassingen beperkt bleef tot de interactie met toepassing 'kandidatenbeheer' en dat de rollen die beschikbaar waren om toe te kennen aan de medewerkers van een hoofdbureau niet volledig in lijn waren met de (wettelijke) vereisten. Blokkerend voor gebruik bij de lokale en provinciale verkiezingen waren het gegeven dat de rol van 'plaatsvervangend voorzitter' ontbrak, de configuratie m.b.t. het onderscheid tussen de gemeenten die digitaal stemmen en de gemeenten die op papier stemmen niet correct was<sup>79</sup>, het toevoegen van stembureaus na het versturen van het bevestigingsrapport nog steeds mogelijk was en de wijze van toevoegen van (de gegevens van) een stembureau voor de stadsdistricten in Antwerpen onduidelijk (blokkerend) was.

Op 14 augustus 2019 verstuurdde het agentschap de inlogcodes voor de toepassing 'contactenbeheer' per e-mail aan de gemeentelijke coördinatoren. Zij werden daar met een Whatsapp-bericht van op de hoogte gebracht. Op [vlaanderenkiest.be](http://vlaanderenkiest.be) was die dag ook de link naar de toepassing en de handleiding beschikbaar.

## Gebruik van de toepassing

Het agentschap volgde de ingave van de gegevens in 'contactenbeheer' op. Met een WhatsApp-bericht op 29 augustus 2018 vroeg het agentschap de gemeentelijke coördinatoren dat voor 8 september te vervullen. De ingave leverde geen noemenswaardige problemen op.

---

<sup>78</sup> Artikel 37 §2.

<sup>79</sup> Hierdoor was kon men via de toepassing geen stembureaus toevoegen, ook al was dat noodzakelijk.

Op 7 september 2018 ging de toepassing 'kandidatenbeheer' live en bleek er een conflict te zijn met de toepassing 'contactenbeheer', een probleem die zich ook bij de toepassing 'resultatenbeheer' zou blijven stellen.

Zoals al beschreven was er tussen deze toepassingen immers een interactie:

- In de toepassing 'contactenbeheer' kende de gemeentelijk coördinator toegangsrechten tot de andere toepassingen toe aan de voorzitter, de plaatsvervangende voorzitter en/of een derde;
- In de toepassingen 'kandidatenbeheer' en 'resultatenbeheer' moest de samenstelling van het hoofdbureau (voorzitter, secretaris, bijzitters) ingegeven worden opdat ze op de processen-verbaal zouden vermeld zijn.

Wanneer bij de samenstelling van het hoofdbureau in 'kandidatenbeheer' of 'resultatenbeheer' een persoon (met uitzondering van de voorzitter) die rechten ontving in de toepassing 'contactenbeheer' werd toegevoegd dan leverde dat een foutmelding<sup>80</sup> op. Deze personen konden niet worden toegevoegd als lid van het hoofdbureau.

Dat was overal het geval met de plaatsvervangende voorzitter die van rechtswege vierde bijzitter is, maar ook wanneer de secretaris of een bijzitter (vaak de gemeentelijke coördinator) die als *'andere persoon die toegang heeft en kan ondertekenen'* in 'contactenbeheer' werd ingegeven.

Op 14 december werd een *work-around*, gepubliceerd op vlaanderenkiest.be en via WhatsApp gecommuniceerd aan de gemeentelijke coördinatoren. De aanpak bestond erin dat de gemeentelijke coördinator telkens weer in de toepassing 'contactenbeheer' op het juiste moment (net voor het aanmaken van het proces-verbaal) de juiste rol moest toekennen om zo conflicten te vermijden. Dat loste het probleem gedeeltelijk op maar was omslachtig en stuitte op onbegrip bij de gebruikers.

### ***Verkeerde aantallen voor stem- en telbureaus***

Op 4 oktober, dag na de lancering, melden verschillende hoofdbureaus dat de toepassing 'resultatenbeheer' het verkeerde aantal digitale stembureaus of telbureaus bevatte. De aantallen waren aangeleverd vanuit de toepassing 'contactenbeheer'.

#### 2.3.5. Cockpit

De 'cockpit' is een opvolgtoepassing die het agentschap gebruikt tijdens de verwerking van de ingediende voordrachtsakten (overhandiging, voorlopige en definitieve afsluiting) en op verkiezingsdag. Het laat het agentschap toe alle activiteiten van het hoofdbureau in de toepassing te monitoren: openen en sluiten van sessies, genereren van processen-verbaal, enz...), eventuele fouten. De toepassing biedt ook de mogelijkheid om indien nodig de verrichtingen van een hoofdbureau over te nemen.

---

<sup>80</sup> 'Dit rijksregisternummer is al opgenomen als lid van het bureau'

Verder identificeert de 'cockpit' eventuele dubbele kandidaturen over verschillende verkiezingen heen, kan de toepassing statistieken van de kandidatenlijsten trekken en een exportbestand genereren dat gebruikt wordt bij de aanmaak van de master USB-stick<sup>81</sup>. Ten slotte beheert het de nationale lijstnummers en de lijst van verboden lijstnamen.

### Ontwikkeling en lancering

In zijn advies van 30 augustus 2018 stelde PwC vast dat de lijst van de verboden lijstnamen niet was geïmplementeerd en dat het 'In de plaats handelen van een andere gebruiker' gebeurde door het toekennen van een andere rol via de toepassing 'contactenbeheer' en niet via een zogenaamde superuser<sup>82</sup> in de cockpit. Ook bleek dat de logs gerelateerd aan de provinciale verkiezingen voor Vlaanderen niet zichtbaar waren in de cockpit en er nog geen handleiding was. Het agentschap heeft, gelet op de vertraging in de oplevering, niet de mogelijkheid gehad om de toepassing zelf te testen.

De cockpit werd bemand door personeelsleden van het agentschap. Voor elk van de opvolgingen (kandidaten, resultaten) werden zij gedurende een halve dag door CIVADIS opgeleid, wat onvoldoende bleek om vlot met de toepassing te kunnen werken.

### Gebruik van de toepassing

De opvolging van de situatie in de honderden hoofdbureaus bleek in de praktijk verwarrend te zijn:

- de percentagens van hoeveel hoofdbureaus er in orde waren, klopten niet altijd;
- de kleurcodes die de status aangaven kwamen niet overeen met de werkelijke activiteit.

Deze onbetrouwbaarheid ondermijnde het vertrouwen in de toepassing 'cockpit' als opvolgingstoepassing waardoor de stand van zaken in verschillende hoofdbureaus bijkomend telefonisch moest opgevolgd worden.

## 2.4. Functionele eindevaluatie PwC<sup>83</sup>

Voor definitieve oplevering van de overheidsopdracht, leverde PwC zijn eindevaluatie op met betrekking tot de verschillende softwaremodules die werden ontwikkeld. Het advies van PwC luidde samengevat als volgt:

*Op de verschillende omgevingen en systemen werden blokkerende punten vastgesteld. Om de organisatie van de verkiezingen van de lokale overheden van 14 oktober 2018 niet in gedrang te brengen werd, samen met de aanbestedende overheden, beslist dat*

<sup>81</sup> Zie procedure aanmaak master USB-stick p. 177'

<sup>82</sup> De superuserfunctie werd uiteindelijk niet voorzien – zoals verwacht – in de cockpitmodule, maar wel als een afzonderlijke module. Het gaat over een gelogde en strikt beveiligde noodprocedure waarbij bepaalde stappen op vraag van de voorzitter van het hoofdbureau kunnen worden teruggezet.

<sup>83</sup> PwC, Samenvattend advies van 26 oktober 2018

*deze blokkerende punten verder zouden opgevolgd worden in Deel 3, i.e. in kader van effectieve verkiezingen. Hierdoor hebben wij de oplossing van een aantal observaties enkel in de context van de lokale verkiezingen geëvalueerd.*

[...]

*Specifiek hebben wij volgende processtappen en componenten geëvalueerd in het kader van de lokale verkiezingen van 14 oktober 2018:*

- *Kandidatenbeheer, met name de toepassing lijstindiener, de toepassing kandidaat, de toepassing ondertekening lijsten en de toepassing hoofdbureau;*
- *de applicatie contactenbeheer;*
- *de applicatie resultatenbeheer.*

*In de verschillende toepassingen, op de verschillende omgevingen werden initieel nog blokkerende problemen vastgesteld, die softwarematig opgelost werden in latere versies. In die opeenvolgende versies, werden bijgevolg enkel de opgeloste zwakheden (OBR's) getest, net omdat de tijdspanne tussen de verschillende versies korter is dan de doorlooptijd van de end-to-end testen. Het risico op regressie is daarmee niet uitgesloten. Het volledig (end-to-end) testen neemt normaal tussen acht en tien weken in beslag, onder meer omdat dergelijke testen in belangrijke mate sequentieel moeten verlopen.*

*CIVADIS heeft in de periode van 17 september 2018 tot en met 3 oktober 2018 regressie-testen uitgevoerd op de resultatenbeheer applicatie. Gegeven de korte doorlooptijd, is de volledigheid van dit testplan, net als een uitgewerkte documentatie van de testresultaten, niet geborgd. Een steekproef van de resultaten van deze testen werden door PwC nagekeken, op basis van testscenario's en testresultaten van CIVADIS. Er werden wel degelijk regressie fouten vastgesteld (cfr. rapport 'resultatenbeheer' Deel 3, zie ook appendix A), die door CIVADIS werden opgevolgd. CIVADIS heeft ons gemeld op 4 oktober 2018 dat deze problemen opgelost werden.*

### **Aanbeveling**

De softwaretoepassingen 'kandidatenbeheer' en 'resultatenbeheer' moeten bij een eventueel hergebruik naar aanleiding van de verkiezingen van 2024 grondig getest, opnieuw geëvalueerd en waar nodig aangepast worden.<sup>84</sup>

## 2.5. Interfederale samenwerking

In België zijn verschillende overheden<sup>85</sup> bevoegd voor het organiseren van verschillende verkiezingen. De samenwerking aan één overheidsopdracht met als doel de ontwikkeling van verkiezingssoftware voor het kandidaten- en het resultatenbeheer, biedt een aantal voordelen:

<sup>84</sup> Zie ook aanbeveling op p. 158.

<sup>85</sup> federale overheid (FOD Binnenlandse Zaken en FOD Buitenlandse Zaken), Vlaamse overheid, Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Waals Gewest en de Duitstalige Gemeenschap

- financieel interessant omwille van het schaalvoordeel;
- de basisfuncties zijn voor elke overheid dezelfde;
- de stemcomputers zijn overal dezelfde: de interface tussen kandidaten-, resultaten en stemsoftware moet maar één keer ontwikkeld worden;
- eenvormigheid voor de actoren 'op het veld': de hoofdbureaus worden bij afwisselende verkiezingen, georganiseerd door de Vlaamse en de federale overheden, niet steeds met totaal andere software geconfronteerd bij het ingeven van de kandidaten of resultaten, aanmaak processen-verbaal, enz...;
- samenwerking met meerdere overheden kan inspirerend werken, goede praktijken kunnen gedeeld worden.

De interfederale samenwerking voor verkiezingen is echter niet altijd evident, efficiënt en risicoloos gebleken<sup>86</sup>.

### 2.5.1. Naar inhoud

De regelgeving voor verkiezingen divergeert met elke stembusgang verder. Het (federaal) Kieswetboek en de nieuwe kiesdecreten en -ordonnanties van de verschillende deelstaten, wijken meer en meer af van elkaar. Dat is een logisch gevolg van de opeenvolgende staats hervormingen.

Enkele voorbeelden:

- In 2012 introduceert het Waals Gewest de rechtstreekse burgemeestersverkiezing.
- In 2018 schaft het Waals Gewest de devolutie van de lijststem af.
- In 2018 schaft de Vlaamse overheid de apparentering af voor de provincieraadsverkiezingen.
- In 2018 introduceert de Vlaamse overheid de plaatsvervangend voorzitter van het gemeentelijk hoofdbureau. Bij de andere overheden is het de secretaris die in de praktijk na de voorzitter de grootste rol toebedeeld krijgt (alhoewel de secretaris geen stemrecht heeft in het hoofdbureau in geval van gebrek aan consensus).
- Alleen Vlaanderen heeft stadsdistrictsraadsverkiezingen.
- In Brussel moet altijd alles tweetalig zijn, zonder voorrangstaal.
- In Duitstalig België zijn er alleen faciliteitengemeenten.
- Voor federale verkiezingen zijn logo's toegelaten, voor lokale verkiezingen in Vlaanderen niet.
- Voor lokale verkiezingen in Vlaanderen staat het stemvak links vóór de naam van de kandidaat, bij federale verkiezingen en verkiezingen in Wallonië rechts achter de naam.

---

<sup>86</sup> Het betreft hier niet de samenwerking voor het evolutief onderhoud van het digitaal stelsysteem. Zie 3.4 p 170

- Voor voordracht van kandidaten bij lokale verkiezingen in Vlaanderen wordt het beroep van de kandidaten niet meer gevraagd, bij alle andere verkiezingen wel.
- Voor lokale verkiezingen in Vlaanderen is er per gemeente een verkiezingscoördinator (verplicht bij decreet), voor federale verkiezingen is er per kanton een vertrouwenspersoon, met totaal andere taken.
- In Vlaanderen worden hoofd-, stem- en telbureaus ingericht door de vrederechter van het gerechtelijk kanton, in Brussel en Wallonië door de vrederechter van het kieskanton<sup>87</sup>.
- Voor lokale verkiezingen in Vlaanderen worden alle verkiezingsuitslagen (ook voor de provincieraden) ingegeven op het niveau van de gemeente of het stadsdistrict, voor de federale verkiezingen en in het Waals Gewest is dat per kieskanton. De telbureaus voor gemeenteraadsverkiezingen en voor provincieraadsverkiezingen zijn in Vlaanderen beide georganiseerd op gemeentelijk niveau, in Wallonië op respectievelijk gemeentelijk en kieskantonniveau.
- Voor lokale verkiezingen in Vlaanderen en in Brussel wordt bij het overlijden van een kandidaat geen speciale actie ondernomen<sup>88</sup>. Bij federale verkiezingen en in het Waals Gewest moet in de software een 'schakelaar worden omgezet' om de zetelberekening voor die lijst aan te passen.
- Alleen voor de lokale verkiezingen in Vlaanderen is er een regeling voor het gebruik van een gemeenschappelijk lijstnummer in geval van kartellijsten.
- Voor de lokale verkiezingen in Vlaanderen is de toegelaten lengte van een lijstnaam 20 lettertekens, in Brussel 22 en in Wallonië en federaal 18.
- Pariteit: in Vlaanderen mag het verschil op de lijsten tussen mannen en vrouwen niet meer dan één zijn, in Wallonië moet het afwisselend een man of vrouw zijn (*tirrette*).
- [...]

Deze verschillen maken het aanpassen van een centrale 'kern' van een gemeenschappelijke verkiezingssoftware, steeds minder vanzelfsprekend. De verkiezingssoftware moet uiteindelijk bruikbaar zijn voor de 21 soorten verkiezingen die in België gehouden worden. De lokale en provinciale verkiezingen in Vlaanderen behelzen op zich al 8 variaties<sup>89</sup>.

---

<sup>87</sup> Omdat gerechtelijke kantons en kieskantons niet altijd samenvallen, moet dan per gemeente bekeken worden welke vrederechter in die gemeente bevoegd is. Vrederechters moeten dan ook soms buiten hun ambtsgebied werken. Niet zelden zijn er onduidelijke situaties en ontstaan er conflicten. In hetzelfde kieskanton kunnen er immers twee vrederechters zijn.

<sup>88</sup> Als een kandidaat overlijdt, dan wordt hij vervangen door de eerste opvolger bij de installatie van de raad.

<sup>89</sup> gemeenten kleiner dan 5000, gemeenten groter dan 5000 inwoners, gemeenteraad stad Antwerpen (afwijkend wegens geen ingave resultaten op gemeentelijk niveau), stadsdistricten, provincieraden, rechtstreekse verkiezing van schepenen, rechtstreekse verkiezing van OCMW-raad, rechtstreekse verkiezing van het vast bureau OCMW



## 2.5.2. Naar beheer van de overheidsopdracht

### Timing

Verkiezingen vinden op verschillende tijdstippen plaats. De federale overheid moet rekening houden met de mogelijkheid van vervroegde verkiezingen, te organiseren binnen de 40 dagen na de ontbinding van de Kamer. De lokale en provinciale verkiezingen in Vlaanderen, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap hebben een vaste wettelijk bepaalde datum: de tweede zondag van oktober. Dat leidt tot een andere nood aan urgentie of prioritering van de overheidsopdracht. Een gemeenschappelijke overheidsopdracht bekent voor dat aspect ook een extra complicatie en risico: hetzelfde bedrijf moet instaan voor de technische ondersteuning van 4 verkiezingen op dezelfde dag.

### Cultuur

De cultuur, de aanpak, de wijze van werken en beslissingen nemen, varieert naargelang de betrokken overheid, wat ook zijn weerslag vindt in het beheer en de uitvoering van de overheidsopdracht.

Ook de benadering van de kieswetgeving kan anders zijn. Dezelfde termen in de regelgeving kunnen naargelang de overheid een andere betekenis of waarde hebben:

- De federale overheid kent aan de secretaris van een hoofdbureau een belangrijke rol toe, terwijl de Vlaamse regelgeving die rol toekent aan de plaatsvervangend voorzitter.
- In Vlaanderen is de interpretatie van de achternaam op het stembiljet vrij strikt: het moet de naam van het Rijksregister zijn, eventueel voorafgegaan of gevolgd door de naam van de partner. In de andere deelstaten is dat minder strikt: daar worden meer variaties toegelaten en ook adellijke titels.
- De uitslag wordt in Vlaanderen vrijgegeven per 2 bureaus<sup>90</sup>. Bij de andere overheden is dat per 10 bureaus.
- Vlaanderen publiceert van meet af aan tussentijdse voorkeurstemmen en prognoses van de zetelverdeling, de andere overheden wachten tot de kieskring volledig is.
- In Vlaanderen worden de verkiezingsresultaten kosteloos ter beschikking gesteld aan de media. In Wallonië en federaal moet daarvoor betaald worden: de softwareleverancier bepaalt eenzijdig een prijs.
- In Vlaanderen wordt alleen het geslacht van de kandidaten gevraagd (nodig voor de pariteitregels). In Wallonië en federaal wordt ook het geslacht van getuigen, voorzitters en bijzitters gevraagd, hoewel dat volgens een strikte interpretatie in

---

<sup>90</sup> Voor gemeenten waar digitaal gestemd wordt, zijn dat stembureaus, voor gemeenten waar met potlood en papier gestemd wordt, zijn dat telbureaus.

strijd is met de AVG<sup>91</sup>. Men wil immers deze personen kunnen aanspreken met madame of monsieur.

### **Coördinatie**

De gezamenlijke samenwerking tussen verschillende overheden zorgt er voor dat bij het nemen van beslissingen de regeringen synchroon moeten werken. Bv. de gunning van de opdracht moet door alle regeringen worden goedgekeurd en elk moet in de nodige budgetten voorzien om de beslissing mogelijk te maken. Dat kan een invloed hebben op een efficiënt beheer van de beslissingen. Het uitblijven van een besluit of het laat beslissen van één overheid heeft een effect op de totale overheidsopdracht.

### **Meervoudige aansturing**

De federale overheid trad op als administratief aanspreekpunt naar de leverancier toe en stuurde die aan, na overleg en beslissingen in de interfederale werkgroep of de interfederale stuurgroep.

De nieuwe software moest gebruikt worden voor twee ‘verkiezingsdagen’:

- de lokale verkiezingen van 14 oktober 2018 voor Vlaanderen, Brussel, Wallonië en de Duitstalige Gemeenschap;
- de verkiezingen voor de Kamer, de deelstaatparlementen en het Europees parlement van 26 mei 2019.

Naarmate de eerste verkiezingsdag naderde was de centrale aansturing door de federale overheid niet vol te houden. Voor iedere overheid zijn de eigen verkiezingen prioritair en moeten gesignaleerde aandachtspunten zo snel mogelijk aangepakt en opgelost worden, waardoor een meervoudige aansturing van het project ontstond.

Omdat op een bepaald moment de vier overheden hun dringende prioriteiten stellen, tekortkomingen signaleren als gevolg van uitgevoerde testen, het adviesorgaan dringend correcties en bijsturingen vraagt en het CCB een aantal veiligheidsissues signaleert, wordt het bedrijf in kwestie in een cruciale fase van het project overladen met vragen en opdrachten, waardoor alles vertraagt, wat een impact heeft op het ontwikkelingsproces.

### **Taal**

In de interfederale werkgroep en stuurgroep werd Nederlands, Frans en Engels<sup>92</sup> gesproken. De meeste ambtelijke deelnemers beschikten over voldoende (passieve) kennis van de tweede taal (Frans of Nederlands) om de gesprekken vlot te volgen. Voor de federale, Vlaamse en Brusselse vertegenwoordigers was dat minder een probleem. Hier was eerder het verschil in cultuur een remmende factor dan de taal.

---

<sup>91</sup> AVG (GDPR): Algemene Verordening Gegevensbescherming. Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming).

<sup>92</sup> Engels werd gebruikt van zodra er medewerkers of consultants aanwezig waren die noch Nederlands noch Frans begrepen.

Het probleem stelde zich vooral bij de vertegenwoordigers van het bedrijf CIVADIS. De kennis van het Nederlands (en ook van het Engels) was daar ontoereikend, eigenlijk afwezig.

Het bestek schrijft voor: *De vertegenwoordigers van de opdrachtnemer en zijn personeel zullen zich in de relatie met de leidinggevende dienst en de klanten binnen de opdrachtcentrale in de door deze laatste gebruikte taal uitdrukken (d.w.z. het Nederlands, Frans en Duits).*

Alleen in de laatste maanden vóór de verkiezingen werd CEVI door CIVADIS ingeschakeld als Nederlandstalige tussenpersoon, wat effectief onmiddellijk een meerwaarde creëerde voor de samenwerking. In de periode daarvoor was er één Nederlandstalige persoon aangesteld die zelf niet of nauwelijks in het project actief was. Het agentschap heeft moeten vaststellen dat Nederlandstalige feedback op de analyses en testen nauwelijks of niet gelezen werd en niet tot het gewenste resultaat leidde. Ook is gemerkt dat – wegens het onvermogen Nederlands te begrijpen – er veel *hineininterpretierungen* ontstonden die gebaseerd waren op federale regelgeving of federale praktijken en veelal fout waren.

#### **Aanbeveling:**

Interfederale samenwerking heeft – zoals hierboven aangehaald – een aantal duidelijke en voor de hand liggende voordelen. De ervaring van de samenwerking naar aanleiding van de voorbereiding van de verkiezingen van 2018 en 2019 heeft echter ook een potentiële toename van het aantal risico's aan het licht gebracht. Omdat in het traject van elke verkiezingsorganisatie het beheersen van risico's de rode draad is, moet met het oog op de volgende lokale en provinciale verkiezingen tijdig een grondige afweging gemaakt worden van de voordelen en nadelen van een potentiële samenwerking met andere overheden. Een risico-analyse moet bepalen of de financiële voordelen van elke samenwerking opwegen tegen de extra risico's die deze samenwerking genereert voor de ordentelijke organisatie van de verkiezingen.

#### 2.5.3. Uitvoering gemeenschappelijke overheidsopdracht

De uitvoering van de gemeenschappelijke overheidsopdracht voor de ontwikkeling van software voor het kandidatenbeheer en het resultatenbeheer is onlosmakelijk verbonden met de interfederale samenwerking op zich (zie hoger). Voor de evaluatie van de overheidsopdracht zelf, worden deze overwegingen evenwel buiten beschouwing gelaten. Het betreft hier de overheidsopdracht gegund aan CIVADIS, onderdeel van de NRB-groep.

#### Positieve vaststellingen:

- alle softwaretoepassingen<sup>93</sup> zijn uiteindelijk gebruikt voor het doel waarvoor ze ontworpen zijn;
- de graad van gebruiksvriendelijkheid, intuïtiviteit en ergonomie was hoger dan bij de software gebruikt bij vorige verkiezingen<sup>94</sup>;
- de software was web-based<sup>95</sup> wat een groot voordeel oplevert op het gebied van distributie, installatie en onderhoud van de software;
- de veiligheid van de toepassing was gewaarborgd; er waren geen openstaande probleempunten op het moment van de ‘kritische’ verkiezingsdagen.

#### Negatieve vaststellingen:

- de voorziene ontwikkeltijd was te kort – de leverancier bleek niet in staat om 5 varianten<sup>96</sup> te maken in het voorziene tijdsbestek van 9 maanden;
- de leverancier heeft de opdracht onderschat: niettegenstaande zowel in het bestek als op de informatievergadering waar de overheidsopdracht werd voorgesteld duidelijk gewezen is op de verschillen tussen de overheden, heeft de leverancier zich vooral gefocust op een ‘gemeenschappelijke’ kern, wat in de feiten neerkwam op een ‘federale’ kern;
- hoewel de start van het project correct verliep (de analyse en de architectuur werden aanvankelijk op een professionele manier uitgevoerd), werd dat niet volgehouden gedurende het hele verloop van het project;
- de overkoepelende integratorfunctie die NRB aanvankelijk uitoefende, doofde in de loop van het project helemaal uit;
- de leverancier hield weinig of geen rekening met bevindingen en opmerkingen in het Nederlands;
- er was te weinig bereidheid om samen te werken met de leverancier van de stemcomputers (Smartmatic); bovendien speelde ook hier de taaldrempel een hinderende rol (te weinig kennis van het Nederlands en het Engels);
- de onderdelen werden niet tijdig opgeleverd; niet alle functionaliteiten waren voorzien of bruikbaar; alleen met behulp van grote inspanningen door het agentschap, het adviesorgaan PwC en de medewerking van de CEVI konden de verschillende toepassingen tot op een voldoende niveau gebracht worden;
- er was geen *code freeze*<sup>97</sup> vóór de verkiezingen; de end-to-end-testen die in augustus plaatsvonden, moesten gebeuren op basis van software die nog niet stabiel was, wat een grote handicap betekende.

---

<sup>93</sup> ‘contactenbeheer’, ‘kandidatenbeheer’, ‘resultatenbeheer’, doorsturing naar de media

<sup>94</sup> Dat kwam duidelijk naar boven in de bevraging die het agentschap bij de voorzitters van de hoofdbureaus en de gemeentelijke coördinatoren na de verkiezingen afnam.

<sup>95</sup> Software die via webinterfaces op het World Wide Web werkt. De gebruiker hoeft dus geen software op een computer te installeren, maar kan via een webbrowser en internet direct van het programma gebruikmaken.

<sup>96</sup> voor elke verkiezingsoverheid: federaal, Vlaams, Waals, Brussels, Duitstalige Gemeenschap

<sup>97</sup> Bij *code freeze* wordt de broncode van software in de laatste fase van de ontwikkeling ‘bevroren’ om wijzigingen door ontwikkelaars te voorkomen. Voortdurende aanpassingen maken testen minder efficiënt en verhogen het risico op regressie.

## Aanbeveling

De overheidsopdracht loopt tot en met de lokale verkiezingen van 13 oktober 2024. Voor de Vlaamse overheid zijn er drie mogelijkheden in aanloop naar die verkiezingen:

- Functionele vervollediging van de software door CIVADIS en testen door het agentschap en een onafhankelijke instantie, zoals PwC;
- Functionele vervollediging van de software door een ander bedrijf en testen door het agentschap en een onafhankelijke instantie, zoals PwC;
- Onderzoek naar de mogelijkheid een nieuwe (Vlaamse) overheidsopdracht te lanceren, gebaseerd op een verbeterd bestek.

Een belangrijk element waarmee rekening moet gehouden worden is dat in 2024 de federale verkiezingen de lokale verkiezingen voorafgaan. Er is na de federale verkiezingen geen tijd meer om uitgebreide testen te doen en fundamentele wijzigingen aan te brengen. De software moet vóór de federale verkiezingen getest en finaal zijn. In het geval er met dezelfde softwareleverancier gewerkt zou worden, en gelet op de ervaringen van 2018, is dat een uitermate belangrijk aandachtspunt.

Het gaat hier over een tijdige cruciale beslissing waarbij een grondige studie en overweging aan de basis moeten liggen. De Vlaamse overheid is verantwoordelijk voor de gemeenteraads- en provincieraadsverkiezingen en moet het verkiezingsproces kunnen aansturen zonder interferenties van bedrijven of van andere overheden. De Vlaamse overheid moet er te allen tijde over waken de sleutels in handen te hebben om zelfstandig succesvolle verkiezingen te kunnen realiseren.

## 2.6. Adviesorgaan

Artikel 4, §2 2<sup>de</sup> lid van het Digitaal Kiesdecreet bepaalt: *De Vlaamse Regering stelt vast dat de digitale systemen en processen voor het kandidatenbeheer, voor de digitale stemming, voor het verwerken van de stemmen en voor de zetelberekening de integriteit van de gegevens en het geheim van de stemming waarborgen. Ze wint daarvoor het advies in van het orgaan dat ze erkend heeft.*

De organiserende overheid erkent een aantal bedrijven die geschikt zijn als adviesorgaan om te beoordelen of de verkiezingssoftware geschikt is voor het gebruik bij verkiezingen. Deze procedure is gelijkaardig voor al de organiserende overheden in België (federaal, de drie gewesten en de Duitstalige Gemeenschap).

Het adviesorgaan is in 1999 in het leven geroepen door de federale overheid na kritiek van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, die van oordeel was het onbehoorlijk was dat een administratie haar eigen verkiezingssoftware goedkeurt. De Kamer eiste 2 organen die moesten borg staan voor een van de administratie onafhankelijk oordeel:

- een college van deskundigen dat opgericht wordt door het parlement en dat aan dat parlement rapporteert;

- een extern bedrijf (adviesorgaan) dat een onafhankelijk advies geeft aan de minister, bevoegd voor de verkiezingen. Dat adviesorgaan moet wel erkend zijn door de overheid. De leverancier kiest uit de lijst van de erkende adviesorganen.

Het adviesorgaan gaat een contract aan met en wordt betaald door de leverancier van de software. De leverancier kan die kosten doorrekenen aan de overheid (via de offerte), maar slechts ten bedrage van één certificering. Als de software meerdere malen moet gecertificeerd worden (wegens tekortkomingen in de software), dan zijn die bijkomende kosten voor rekening van de leverancier, niet van de overheid.

### *Herziening van de procedure voor erkenning van bedrijven als adviesorgaan voor verkiezingssoftware*

Bovenstaande werkwijze is in die zin omstreden dat er een contractuele band bestaat tussen het adviesorgaan en de leverancier, maar niet tussen het adviesorgaan en de overheid. De leverancier kiest op basis van een offerte van het adviesorgaan. De overheid heeft dus weinig vat op de (kwaliteits)werking van dat adviesorgaan. Het enige instrument daarvoor is de erkenning die het adviesorgaan gekregen heeft bij besluit van de (Vlaamse) Regering of in het kader van een samenwerkingsakkoord met de federale regering.

Naar aanleiding van de problemen<sup>98</sup> met de stemsoftware voor de oude stemcomputers bij de verkiezingen van 25 mei 2014 stelde zich opnieuw de problematiek over de aanstelling van het adviesorgaan door de leverancier van de software. Belangrijk voor het inschatten van deze problematiek is te beseffen dat verkiezingssoftware niet enkel te maken heeft met stemcomputers, maar ook nodig is voor het ingeven van de kandidaten, de controle met het Rijksregister (leeftijd, geslacht, woonplaats), het genereren van bestanden voor de drukkers, het aanmaken van processen-verbaal, de zetelberekening en het doorsturen van de uitslagen naar de media.

Een interfederale werkgroep heeft alle opties onderzocht en kwam tot conclusie dat het beter was de bestaande regeling te behouden en niet de kiezen voor een systeem waarbij de overheid het adviesorgaan aanduidt via een overheidsopdracht.

---

<sup>98</sup> Fout in de stemsoftware van de oude stemcomputers bij de (federale) verkiezingen van 25 mei 2014. De fout deed zich voor wanneer de kiezer, nadat hij een lijst had gekozen en daarop de kopstem en/of één of meer kandidaten had aangeduid, van mening veranderde door:

- alle selecties te wissen (in voorkomend geval met inbegrip van de kopstem) door nogmaals de geselecteerde vakjes aan te klikken;
- terug te keren naar de lijstenkeuze en/of, voor de verkiezing van het Brussels Parlement, naar de keuze voor de andere taalgroep;
- te opteren voor een andere lijst met een hoe dan ook lager lijstnummer dan de voordien gekozen lijst, ofwel voor een blanco stem; later is gebleken dat ook andere, sporadisch voorkomende gevallen mogelijk waren, met name bij de verkiezing voor het Brussels Parlement, een verandering van taalgroep (van de Franse op de Nederlandse taalgroep overschakelen of omgekeerd);
- verder te gaan met het uitbrengen van zijn stem op die nieuwe lijst.

In dat geval werd de in tweede instantie uitgebrachte stem niet op de magneetkaart opgeslagen. In de plaats daarvan werd een stem voor de eerst geselecteerde lijst geregistreerd die echter geen enkele kandidaatselectie, noch enige lijststem bevatte.

Volgende argumenten werden hierbij in overweging genomen:

- Als het adviesorgaan gekozen wordt door de organiserende overheid, op basis van een overheidsopdracht, dan is er geen volledige onafhankelijkheid ten opzichte van de overheid. Het adviesorgaan werkt dan in rechtstreekse opdracht van de overheid, wat in tegenspraak is met de motieven van de Kamer om een adviesorgaan op te richten.
- De huidige procedure is vergelijkbaar met die van een bedrijfsrevisor, die eveneens voor het bedrijf werkt dat hij controleert, maar aan de overheid attesteert dat de jaarrekening betrouwbaar is. Hetzelfde geldt voor bedrijven die de verplichte keuring van technische installaties, zoals elektriciteitsinstallaties en liften, uitvoeren.
- Het risico wordt vermeden dat na de gunning van de opdracht een 'verliezer' van de gunningsopdracht bij de Raad van State beroep zou aantekenen, waardoor de gunning opgeschort zou worden. Als die procedure bij de Raad van State maanden aansleept, dan vormt dat een groot probleem voor de organisatie van de verkiezingen, die immers niet georganiseerd kunnen worden zonder gecertificeerde software. De juridische procedure zou de ontwikkeling van het stelsysteem en het uitvoeren van de testen bezwaren.
- Als de Vlaamse overheid kiest voor een overheidsopdracht, dan zal een van de gunningscriteria de prijs moeten zijn. Probleem is dat de betrokken bedrijven op het ogenblik van het uitschrijven van de overheidsopdracht over onvoldoende elementen beschikken om een goede prijsopofferte te maken. Men kent op dat moment niet de precieze omvang van de te evalueren software en men weet evenmin hoeveel herkeuringen de software zal moeten ondergaan. Die is afhankelijk van het ontwikkelingsproces en de aangeboden kwaliteit door de dienstverlener. Nu is een herkeuring integraal voor rekening van de leverancier van het softwareonderdeel in kwestie. Er moet vermeden worden dat een leverancier het adviesorgaan als testbedrijf gebruikt.
- Het studiecentrum IDEA<sup>99</sup> beschouwt in een studie<sup>100</sup> deze werkwijze als legitiem, maar suggereert niettemin dat ze kritisch moet benaderd en geëvalueerd worden.

Enkele citaten:

- Elections technology can only be certified by third-party reviewers who are accredited to assess compliance with a standard.
- Who contracts (and pays) the certification body? Once it is established which persons and/or entities can conduct a certification process, the legal framework should determine how to select one or more of these bodies. Different scenarios are possible. For example, **the selection of a given certification body could depend on the vendors themselves.** EMB's<sup>101</sup> could only use products that have been previously certified by one of the accredited certification bodies enlisted to do so. However, this relies on each vendor's preference for which certification body is the most appropriate, which may cast doubt on the independence of the certification body.

---

<sup>99</sup> International Institute for Democracy and Electoral Assistance

<sup>100</sup> Certification of ICTs in Elections, IDEA, Stockholm 2015, ISBN: 978-91-7671-028-9.

<sup>101</sup> Electoral Management Bodies

Een overheidsopdracht houdt immers veel onzekere factoren in en brengt extra risico's met zich mee. Alle overheden hebben daarom beslist de oude regeling te behouden, maar wel te verbeteren.

### **Samenwerkingsakkoord**

Alle software-ontwikkelingen naar aanleiding van de verkiezingen van 2018 zijn gebeurd op basis van de oude regeling in verband met de certificering, vermits die van kracht was bij het opstellen van de bestekken.

Voor toekomstige ontwikkelingen zal de nieuwe regeling van kracht zijn. Hiervoor werd een samenwerkingsakkoord gesloten tussen de federale Staat, de Vlaamse overheid, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap.

Het samenwerkingsakkoord voorziet in:

- de opmaak van de oproep tot kandidaten door een technische groep die samengesteld is uit vertegenwoordigers van de betrokken verkiezingsadministraties;
- de aanwijzing van de in deze lijst opgenomen dienstverleners in onderlinge overeenstemming tussen de partijen die de oproep bekendmaken.

Het samenwerkingsakkoord legt ook de verdeelsleutels voor de kosten van gezamenlijke adviesaanvragen van de administraties vast:

- Advies gevraagd door de federale overheid en één of meerdere deelstaten:
  - 50% ten laste van de federale overheid;
  - 50% ten laste van de deelstaat of deelstaten. Indien meerdere deelstaten betrokken zijn, zal de 50%-verdeling tussen de deelstaten gebeuren naar rata van het aantal kiezers dat gebruik maakt van het betrokken systeem;
- Advies gevraagd door meerdere deelstaten (zonder tussenkomst federale overheid):
  - Verdeling van de kosten voor dat advies gebeurt a rato van het aantal kiezers dat gebruik maakt van het betrokken systeem.

### **Verbeteringen**

De nieuwe regeling houdt een aantal structurele verbeteringen in ten opzichte van de oude regeling.

Zo moet de keuze van een orgaan door de softwareleverancier gemotiveerd worden en goedgekeurd door de overheid die de verkiezing organiseert. In alle gevallen moet het contract tussen de leverancier en de erkende dienstverlener aan de betrokken overheden bezorgd worden. Alle documenten die opgemaakt worden in het kader van het advies, zullen aan de bevoegde overheid bezorgd moeten worden.

Het advies moet ook duidelijk en voldoende specifiek en gedetailleerd zijn.



Bij elk advies maakt het adviesorgaan een gedetailleerde risicoanalyse. Het maakt voor elke opmerking of risico een inschatting naar impact en waarschijnlijkheid. Bij eventuele opmerkingen door het adviesorgaan kunnen er aanbevelingen ter verbetering worden gedaan door het adviesorgaan en wordt er rekening gehouden met de van toepassing zijnde procedures.

Tot slot kunnen de overheden alle opvolgvergaderingen bijwonen.

### Aanbeveling

Het agentschap is er voorstander van om de huidige regeling met betrekking tot de procedure voor erkenning van bedrijven als adviesorgaan voor verkiezingssoftware te behouden.

## 3. Digitaal stemsysteem

### 3.1. Beschrijving van het digitaal stemsysteem

Het digitaal stemsysteem voor één stembureau bestaat standaard uit de volgende componenten:

- vijf stemcomputers;
- een voorzitterscomputer;
- een stembus met een scanner voor QR-codes en een elektronisch gestuurde klep.

De stemcomputer is een standaard Linux computer wat de onderdelen betreft, maar heeft een specifieke en ergonomische kunststoffen behuizing die voorzien is van een aanraakscherm, een smartcardlezer en een ingebouwde printer. De aan/uit schakelaar, het netsnoer, de kabel voor het toetsenbord, de USB-aansluitingen en de aansluiting voor het alarm bevinden zich aan de achterkant. De chipkaartlezer en de thermische printer zijn de enige onderdelen van de computer binnen handbereik van de kiezer en bevinden zich aan de voorkant. Een stemcomputer heeft geen toetsenbord, harde schijf, flash geheugen of elke andere vorm van niet vluchtig geheugen.



STEMCOMPUTER VAN 2012

De voorzitterscomputer bestaat uit een notebook waarop een chipkaartlezer is aangesloten via een USB poort. De voorzitterscomputer is via een USB-kabel verbonden met de scanner en de elektronisch gestuurde klep die deel uitmaken van het deksel van de stembus.



STEMCOMPUTER VAN 2018

De USB-sticks bevatten alle software van het stembureau (voorzitterscomputer en stemcomputers). Telkens wordt voor elk apparaat alles opnieuw opgeladen en geïnstalleerd: het besturingssysteem (Linux), de software en de kandidatenlijsten. De stembus bestaat uit een grote bak uit kunststof waarin de door de stemcomputers gedrukte stembiljetten verzameld worden, een scanner voor QR-codes die zich in het deksel van de stembus bevindt en een elektronisch gestuurde klep die op het deksel van de stembus is gemonteerd. Aan de achterzijde van deze klep worden de USB-sticks in de USB-hub gestoken. Ondertussen is er reeds een nieuwe generatie stem- en voorzitterscomputers ontwikkeld. De

*look and feel* is verschillend maar de functionaliteiten zijn identiek. Deze apparatuur is compatibel en uitwisselbaar met de vorige generatie.

#### *Het opstarten van het digitaal stembureau*

De eerste handeling bestaat uit het opstarten van de voorzitterscomputer door middel van de twee identieke USB-sticks die samen met de login en het wachtwoord bezorgd werden in verzegelde enveloppes. Daaropvolgend wordt een diagnose uitgevoerd van de voorzitterscomputer en de daarop aangesloten randapparaten (USB-sticks, scanner stembus, elektronische klep, de chipkaartlezer, ...).

De voorzitterscomputer vraagt vervolgens om de stemcomputers op te starten. De USB-sticks worden verwijderd omdat ze nodig zijn om de stemcomputers op te starten. Wanneer alle stemcomputers opgestart zijn, worden de USB-sticks opnieuw ingevoerd in de USB-hub van de elektronisch gestuurde klep.

De stemverrichtingen kunnen dan starten. Per kiezer wordt een chipkaart geïntialiseerd en geeft de mogelijkheid om per soort verkiezing één stem uit te brengen. Deze initialisatie verschilt voor Belgen en niet-Belgen<sup>102</sup>. Een chipkaart kan opnieuw gebruikt worden voor een nieuwe kiezer na een nieuwe initialisatie.

#### *Het uitbrengen van de stem*

De stemming wordt uitgevoerd op de stemcomputer die zich in het stemhokje bevindt. De kiezer de chipkaart in de daarvoor voorziene gleuf van de stemcomputer. Een niet-geïntialiseerde kaart of een reeds gebruikte kaart wordt geweigerd.

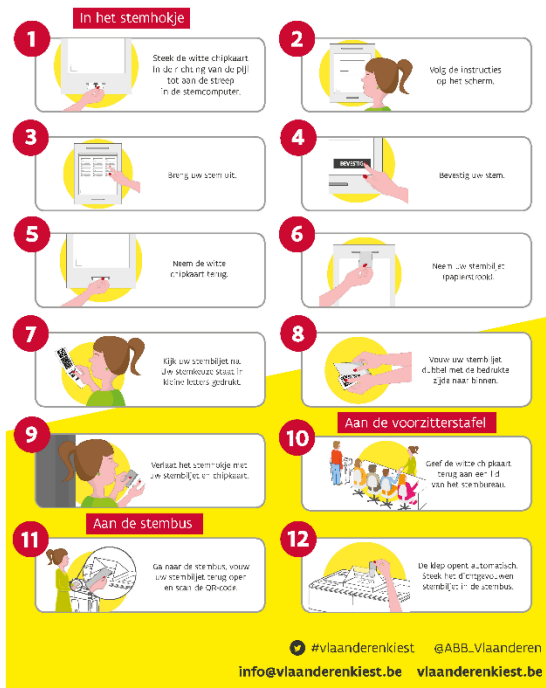
---

<sup>102</sup> Belgen mogen aan alle verkiezingen deelnemen, geregistreerde buitenlanders mogen alleen deelnemen aan de gemeenteraads- en aan de stadsdistrictsraadsverkiezingen.

## DIGITAAL STEMMEN in 12 stappen

Vlaanderenkiest.be  
2018 Vlaamse  
overheid

#vlaanderenkiest op zondag 14 oktober 2018: lokale en provinciale verkiezingen



Bij alle stappen van het stemmen verschijnen aanwijzingen op het scherm. Aan de kiezer wordt gevraagd zijn stem uit te brengen (blanco stem, lijststem, één of meerdere naamstemmen op dezelfde lijst). Wanneer de kiezer zijn stem op het aanraakscherm uitgebracht heeft, moet hij die bevestigen. Vanaf dan is de stem definitief. Zolang de stem niet bevestigd is kan de kiezer zijn stem annuleren en herbeginnen. Na de bevestiging van de stem drukt de stemcomputer de stem af in leesbare tekst en in de vorm van een QR-code<sup>103</sup> op een stembiljet.

De kiezer vouwt het stembiljet dicht met de tekst naar binnen, verlaat het stemhokje en gaat naar de stembus. Hij opent zijn stembiljet aan de stembus en scant de QR-code van zijn stembiljet door middel van de scanner in het deksel van de stembus. De elektronisch gestuurde klep zal zich, na het scannen van een correcte

stem, gedurende een aantal seconden openen<sup>104</sup>. Vervolgens vouwt de kiezer zijn stembiljet opnieuw en deponereert het in de stembus. Na een aantal seconden sluit de klep de stembus opnieuw af.

### *Afsluiting stembureau*

Na afloop van de stemverrichtingen wordt het stembureau gesloten en wordt een proces-verbaal opgemaakt. Bij dat proces-verbaal wordt het kerncijferrapport gevoegd dat wordt afgedrukt op een stemcomputer. Dat kerncijferrapport bevat het aantal geregistreerde stembiljetten voor Belgische kiezers en voor niet-Belgen evenals het totaal aantal geregistreerde stembiljetten voor dat bepaald stembureau. Het document bevat verder ook nog een aantal controlegetallen en *hashcodes* om de integriteit van de gegevens op de USB-stick in het hoofdbureau te kunnen verifiëren.

De stembus wordt geopend en de papieren stembiljetten of stemstrookjes worden in een enveloppe of zak verzameld die verzegeld wordt. De voorzitter brengt het proces-verbaal, de USB-sticks en de stembiljetten naar het hoofdbureau waar de USB-sticks worden opgeladen in het systeem. De resultaten worden per twee stembureaus gepubliceerd op de website en naar de media gestuurd.

<sup>103</sup> QR-code: tweedimensionale barcode

<sup>104</sup> Zie 3.2. p. 167

## 3.2. Aanpassingen hardware

### *Elektronisch gestuurde klep op de stembus*

Om te voorkomen dat stembiljetten in de stembus worden gestoken zonder ze vooraf te scannen, werd geopteerd om een elektronisch gestuurde klep op de stembus te monteren. Deze klep sluit de stembus af en opent zich pas nadat een stembiljet wordt gescand. De klep blijft na het scannen een aantal seconden open staan, in casu 10 seconden, zodat de kiezer zijn stembiljet kan deponeren. De openingstijd van 10 seconden is tijdens de verkiezingen te lang gebleken, waardoor de klep onvoldoende het beoogde doel bereikt.

Als een 'fout' stembiljet wordt gescand bvb. gegenereerd op een stemcomputer in een ander stembureau of een onleesbare barcode, zal de voorzitterscomputer een negatief signaal geven, zal de klep niet openen en wordt de stem ook niet geregistreerd. Als een kiezer te laat is om zijn stembiljet in de stembus te steken en de klep al gesloten is, kan hij zijn stembiljet opnieuw scannen waardoor de klep opnieuw zal openen. Een kiezer mag zijn stembiljet meermaals scannen, de stem wordt altijd slechts eenmaal geregistreerd.

### *Afschaffen printers en vereenvoudigen bekabeling*

De inktjetprinter wordt niet meer gebruikt vanaf de verkiezingen van 2018. De printer zorgde in het verleden voor vertraging bij het opstarten, talrijke problemen en verstoringen van het stemproces. Bij het opstarten van het digitaal stembureau werd meestal vergeten de printer in te schakelen. Dat zorgde voor een foute diagnostest op het einde van het opstartproces, dat volledig moest overgedaan worden. Vaak werd een tweede keer het proces gestopt omdat er geen papier in de printer zat, of het papier niet helemaal recht zat, en niet uitzonderlijk een derde keer toen bleek dat het inktpatroon niet of fout geïnstalleerd was. Men kon zo gemakkelijk een half uur tijd verliezen.

Het inktpatroon zelf is een bijkomende (milieu)reden om de printer af te schaffen. Het gaat om een type dat alleen in Azië verkocht wordt. Er moeten dus altijd grote hoeveelheden besteld worden om zeker te zijn van een voldoende voorraad<sup>105</sup>. Deze patronen zijn bovendien heel beperkt houdbaar in de tijd en bij elke verkiezing moet er een nieuw patroon gebruikt worden (droogt snel uit na eerste gebruik). Een groot deel van de patronen wordt ongebruikt vernietigd. Slechts een fractie van de inkt wordt effectief gebruikt om te drukken, de rest is milieuonvriendelijk afval.

Er werd dan ook samen met de andere verkiezingsoverheden<sup>106</sup> een oplossing gezocht zodat de printer niet meer nodig was. Het opmaken van het proces-verbaal is trouwens eenvoudiger met een papieren formulier dan met behulp van de kleine laptop met mini toetsenbord.

---

<sup>105</sup> De Kamer kan theoretisch op elk moment vervroegd ontbonden worden en er kunnen bijgevolg altijd verkiezingen komen binnen de 40 dagen.

<sup>106</sup> De federale overheid, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap.

De logingegevens samen met de deblokkeringspincode werden gedrukt bezorgd aan de voorzitters. Om enkele noodzakelijke cijfergegevens uit het systeem te halen werd een kerncijferrapport opgesteld. Dat rapport bevat het aantal geregistreerde stembiljetten voor Belgische kiezers en voor niet-Belgen evenals het totaal aantal geregistreerde stembiljetten voor dat bepaald stembureau. Het document bevat verder ook nog een aantal controlegetallen en *hashcodes* om de integriteit – meer bepaald het niet gemanipuleerd zijn tussen stem- en hoofdbureau – te kunnen verifiëren. Het wordt ondertekend door de leden van het stembureau en de eventuele getuige(n) en bij het manueel ingevuld proces-verbaal gevoegd. Het kerncijferrapport wordt gegenereerd door de voorzitterscomputer en wordt door middel van één USB-stick afgedrukt op een stemcomputer.

Door de installatie van de elektronisch gestuurde klep op de stembus werd ook de wirwar aan bekabeling aangepakt. De USB-sticks zitten voortaan in de module van de elektronische klep en de bekabeling is sterk gereduceerd zodat het geheel veel overzichtelijker en ergonomischer is.

#### Aanbeveling

De openingstijd van de elektronisch gestuurde klep op de stembus moet beter afgestemd zijn op de gemiddelde tijd dat een kiezer erover doet om het stembiljet in te scannen en in de stembus te steken. De verkiezingen van 2018 hebben uitgewezen dat 10 seconden in elk geval te lang is.

### 3.3. Aanpassingen software

De overheden<sup>107</sup> waar digitale stemming toegepast wordt, hebben in de aanloop naar de verkiezingen beslist de bestaande stemsoftware te upgraden. De upgrade heeft vooral te maken met het verhogen van het veiligheidsniveau. Het gaat concreet om volgende wijzigingen:

- Activering Smartcards: de applicatie van de voorzitterslaptop wordt zo aangepast dat als de activeringskaart zich nog in de smartcardlezer bevindt terwijl de voorzitter een ander kiesrechtprofiel selecteert dat het laatst gekozen kiesrechtprofiel alsnog wordt weggeschreven naar de chipkaart.
- Elektronisch gestuurde klep op de stembus: de stembus wordt zo aangepast dat een klep de gleuf fysiek afsluit en pas automatisch opengaat als de QR-code op het stembewijs (correct) is ingescand. Na een (per verkiezing softwarematig) instelbaar tijdsinterval sluit de klep zich weer automatisch. De klep kan altijd opnieuw geopend worden met de QR-code. De stem wordt uiteraard maar één keer meegeteld ongeacht het aantal scans.

<sup>107</sup> Federale overheid, Vlaamse overheid, overheid Brussels Hoofdstedelijk Gewest, overheid Duitstalige Gemeenschap

- Upgrade versleutelingsalgoritme: er wordt niet gekozen voor het toepassen van een grotere sleutellengte naar bijvoorbeeld 2048 bits<sup>108</sup>. Het toepassen van een langere sleutellengte geeft weliswaar een sterkere bescherming, maar vergt ook meer processorkracht – en dus meer tijd – van alle systemen waar de versleuteling wordt toegepast. Daarom is de overstap naar een andere crypto algoritme veel duurzamer. De huidige versleuteling is op het ECC-algoritme<sup>109</sup> gebaseerd, waardoor dezelfde bescherming met een veel kortere sleutellengte bereikt kan worden. ECC 256 bits heeft een vergelijkbare bescherming als RSA 2048 bits, maar belast de processoren met meer dan een factor 10 minder.
- Upgrade hash algoritme: de cryptografische hashfunctie SHA-1 wordt vervangen door SHA-2 en levert een uitkomstwaarde op van 512 bits. Doordat de hash in base64 codering wordt gepresenteerd bestaat deze waarde (afhankelijk van ‘padding’) in geprinte vorm uit 172 tot 176 tekens.
- Geautomatiseerde generatie van initialisatie codes: in plaats van het opnieuw gebruiken van vaste *init key* waarden zal telkenmale een nieuwe waarde voor de *init key* door de ECM-applicatie<sup>110</sup> automatisch worden gegenereerd, zonder dat derden inzage krijgen in die waarde. Om de (symmetrische) *init key* te kunnen gebruiken voor het oorspronkelijke doel, de (applicatie)bestanden te authentifieren op de herkomst van de organiserende overheid, zal de *init key* onversleuteld onderdeel zijn van het masterbestand en beschikbaar zijn op iedere USB-stick.
- Aanpassen toegestane lettertekens in het wachtwoord: de ECM zal het gebruik van de volgende lettertekens die tot verwarring kunnen leiden vermijden: 1 (cijfer 1), I (hoofletter i), L (hoofdletter L), l (kleine letter L), 0 (cijfer 0), o (kleine letter o) en O (hoofdletter o).
- Aanpassen methode van invoer wachtwoord: bij de ingave van het wachtwoord in het stembureau zal pas per volledig blok van 4 lettertekens de tekens vervangen worden door sterretjes. Dat voorkomt foute ingave door blind typen.
- Aanpassen toepassing van versleuteling: de IV (*initialisation vector*) en de SALT<sup>111</sup> worden voortaan vanuit een andere toevalligheidsbron afgeleid, zodat een theoretisch geslaagde veiligheidsinbreuk bij één toepassing niet automatisch leidt tot een veiligheidsinbreuk bij de andere toepassing. Voor de IV zal de waarde random worden gegenereerd, volledig onafhankelijk van de gegevens welke gerelateerd zijn aan de voorzitter of enig andere gebruikte cryptosleutel. De IV-waarde zal per (deel)bestand ook een andere waarde krijgen. Teneinde de bestanden die met crypto sleutel aangevuld met een specifieke IV zijn versleuteld later weer te kunnen ontsleutelen, zal die random verkregen IV-waarde aan de te versleutelen data toegevoegd worden. Voor het ‘verrijken’ van de wachtwoorden zal de SALT niet alleen herleid worden van een vast algoritme op het wachtwoord, maar ook mede bepaald worden door de (unieke) naam van het stembureau. De aldus verkregen random SALT-waardes worden toegevoegd aan iedere individuele wachtwoord voorafgaand aan het berekenen van de cryptografische hash.

<sup>108</sup> Het vorige algoritme was RSA 1024.

<sup>109</sup> Elliptic Curve Cryptography

<sup>110</sup> Electoral Management System. Het serversysteem waarop de voorbereiding van de aanmaak van de USB-sticks gebeurt.

<sup>111</sup> Willekeurige waarde die aan een wachtwoord wordt toegevoegd voordat het een cryptografische hash ondergaat.



- Aanvullende coherentie controles en conformiteitstesten: naast de strikt functionele specificaties werd de stemcomputertoepassing aangepast om een aantal aanvullende coherentie en conformiteitstesten uit te voeren, voordat de stemcomputer het stembiljet afdrukt.
  1. Controle voor elke verkiezing en bij elke kiezer of:
    - een lijststem, of
    - een of meer voorkeurstemmen, of
    - een blanco stem is uitgebracht (en in het tijdelijke geheugen klaar staat om af te drukken).
  2. Controle of alle geselecteerde kandidaten behoren tot de laatstgekozen lijst uit die stemsessie.
  3. Controle of de gekozen lijst en kandida(a)t(en) tot de juiste kieskring behoren.
  4. Controle of elke geselecteerde lijst of kandidaat slechts eenmaal in het tijdelijke geheugen klaar staat voor het af te drukken.
  5. Controle of alle geselecteerde kandidaten tot dezelfde lijst behoren (controle op panacheren).
  6. Controle of in het tijdelijke geheugen dat klaar staat om af te drukken of er geen gekozen lijst is opgenomen die gevolgd wordt door een lijststemkeuze voor één of meer kandidaten van een andere lijst.
  7. Controle of de som van het aantal geselecteerde kandidaten kleiner is dan of gelijk aan het totaal aantal kandidaten van de lijst.

Naast de strikt functionele specificaties werd de voorzitterstoepassing aangepast om een aantal aanvullende coherentie en conformiteitstesten uit te voeren. Deze controles vinden plaats nadat de QR-code is gescand en voordat de voorzitterslaptop de gegevens de twee USB-sticks opslaat. Het gaat om dezelfde controles als hierboven vermeld.

- Lijstnaam in grotere lettertype afdrukken
- Ergonomische en intuïtieve schermaanpassingen in de voorzitterstoepassing.
- Internationaal EML-formaat<sup>112</sup> voor in- en uitvoer bestanden in plaats van CSV-bestanden<sup>113</sup>.

### 3.4. Interfederale samenwerking

Al de vermelde aanpassingen van het digitaal stelsysteem passen in het evolutief onderhoud zoals vastgelegd in een samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid, de Vlaamse overheid, de Brusselse overheid en de overheid van de Duitstalige Gemeenschap. Deze samenwerking verloopt vlot en efficiënt onder coördinatie van een interfederale werkgroep. De wijze van stemmen via stemcomputer is immers bijna identiek<sup>114</sup> voor alle overheden.

<sup>112</sup> EML = election markup language. Gebaseerd op XML.

<sup>113</sup> CSV: comma-separated values. Een klassiek *flat file* systeem dat als nadeel heeft dat de gegevens geen veldnamen of *tags* hebben. Deze bestanden kunnen moeilijk op zicht gecontroleerd worden.

<sup>114</sup> Er zijn wel kleine verschillen, zo onder meer het aantal kolommen op een scherm en de wijze van uitlijning van de namen van de kandidaten.

### 3.5. Pilootproject audiomodule

Bij de verkiezingen van 14 oktober konden blinden in het kader van een pilootproject in de steden Aalst en Mechelen voor het eerst gebruik maken van de audiomodule die werd ontwikkeld voor de stemcomputers. Het is een initiatief van de Vlaamse en de federale regering. Het pilootproject is tot stand gekomen door een nauwe samenwerking tussen de Private Stichting Toegankelijk Vlaanderen (INTER), de blindenverenigingen, het Agentschap Binnenlands Bestuur (team Gelijke Kansen en team Verkiezingen), de dienst Verkiezingen van de FOD Binnenlandse Zaken en de leverancier van de stemapparatuur.

De kosten verbonden aan de activatie van de audiomodule werden als volgt verdeeld:

Fase 1 ontwikkeling – 50% (50% Vlaanderen, 50% FOD Binnenlandse Zaken)	35.726
Fase 2 ontwikkeling – 50% (50% Vlaanderen, 50% FOD Binnenlandse Zaken)	46.992
Aanpassing hardware Mechelen en Aalst	2.634
Licentie globaal	1.089
Licentie per stemcomputer	5.082
<b>Totaal (incl. BTW)</b>	<b>91.523</b>

De blinde kiezers en de voorzitters van de digitale stembureaus werden bevraagd over hun bevindingen met betrekking tot de werking van de audiomodule. INTER heeft deze feedback verzameld en verwerkt in een evaluatiedocument dat integraal als bijlage<sup>115</sup> bij het evaluatierapport wordt bijgevoegd.

De FOD Binnenlandse zaken heeft beslist het pilootproject naar aanleiding van de verkiezingen van 26 mei 2019 verder te zetten. Gezien de vrij geringe feedback bij de verkiezingen van 2018 trekt het agentschap nog geen conclusies maar wacht de bijkomende evaluatie naar aanleiding van de verkiezingen van 26 mei 2019 af.

### 3.6. Controle stemapparatuur

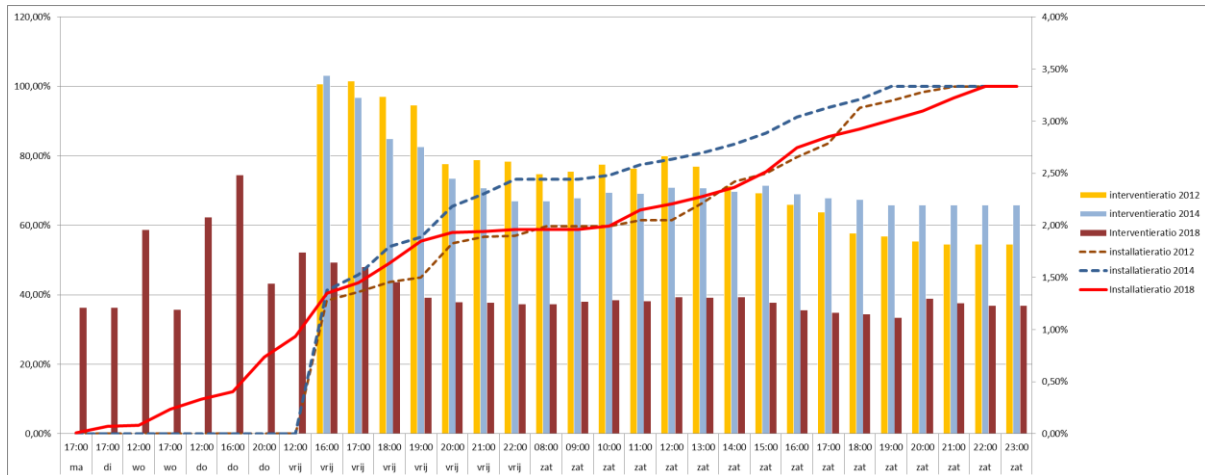
De controle van de stemapparatuur wordt traditioneel in twee fasen uitgevoerd. Een eerste fase loopt ca. 3 tot 6 maanden vóór de verkiezingsdatum. Fase 2 loopt in de week vóór de verkiezingen. Ten laatste zaterdagavond moeten alle stembureaus zich melden met de boodschap dat alles opgesteld en operationeel is. Het bedrijf Diebold-Nixdorf stuurt al deze processen aan.

<sup>115</sup> Zie bijlage 3



In fase 1 werden 26.804 apparaten getest. 621 (2,3%) werden als defect gerapporteerd en hersteld of vervangen.

Controle van het stemmateriaal vóór de verkiezingen (fase 2) en melding 'klaar voor dienst':



### 3.7. Digitaal stembureau in het stembureau

De digitale stemapparatuur heeft tijdens de lokale verkiezingen van 2018 geen abnormale tekortkomingen vertoond. Het aantal gemelde defecten was beperkt en kwam overeen met wat te verwachten is op een normale verkiezingsdag.

Het is een belangrijke vaststelling dat er in onderstaande statistieken bij de meerderheid van de vragen om bijstand en interventie uiteindelijk geen defect aan de basis lag. Om het stemproces zo weinig mogelijk te vertragen, vervangt men heel snel apparaten, maar bij controle achteraf blijkt de meerderheid niet defect te zijn en gaat het om foute handelingen of verkeerde interpretaties van leden van de stembureaus of blokkeringen die met een eenvoudige aan/uit handeling zouden verholpen geweest zijn. In een aantal gevallen ligt de oorzaak hiervan bij de voorzitter van het stembureau die de opleiding, ingericht door het gemeentebestuur, niet gevolgd heeft.

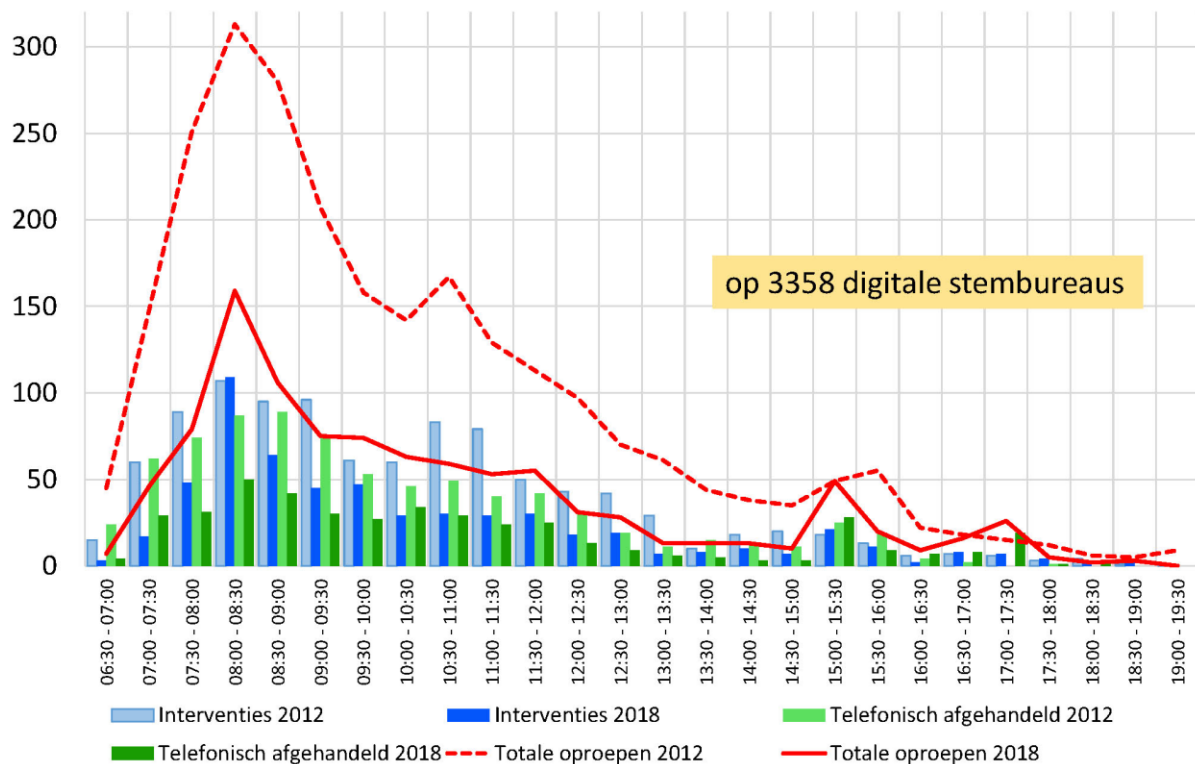
#### *Technische hulpverlening*

Op de dag van de verkiezingen waren in Vlaanderen 3358 digitale stembureaus opgesteld, wat neerkomt op 24.399<sup>116</sup> apparaten. 198 technici stonden verspreid over Vlaanderen paraat voor technische hulpverlening. Centraal gepositioneerd in Vilvoorde waren nog eens 10 technici stand-by. Al deze technici werden aangestuurd door 17 dispatchingcellen met telkens 2 operators. Verder waren er nog 12 *dropping points* waar de technici reservemateriaal konden ophalen of defect materiaal konden achterlaten. Deze dienst werd uitgevoerd door Diebold-Nixdorf.

<sup>116</sup> per stembureau: 1 laptop, 1 scanner, en 5 of 6 stemcomputers

De technische helpdesk registreerde die dag 1014 oproepen waarvan er 437 telefonisch konden worden afgehandeld, bij de andere 577 kwam een technicus ter plaatse.

Voor deze technische interventies werden de twee contractueel bepaalde SLA's<sup>117</sup>, 30 minuten voor een defect aan een voorzitterscomputer, scanner op stembus,... en 120 minuten voor een stemcomputer respectievelijk 13 en 9 keer niet gehaald, wat heel acceptabel is. De overige interventies werden binnen de afgesproken SLA-tijd afgehandeld.



## Aanbevelingen

Bij de vorige lokale verkiezingen in 2012 waren er beduidend meer oproepen: 1763 tegen 1014 in 2018. Er werd 986 keer ter plaatse gegaan tegen 577 in 2018.

De huidige stemapparatuur werd in 2012 voor het eerst gebruikt. Niemand was vertrouwd met de nieuwe toestellen. Er was veel onhandigheid: men stak bijvoorbeeld vaak een chipkaart in de gleuf van de printer. De ergonomie bij het gebruik lag ook nog niet op het niveau als nu het geval is. Zowel de software als de hardware werd ondertussen grondig gereviseerd.

In 2012 werd, evenals in 2018, geconstateerd dat de meeste oproepen te maken hebben met onwetendheid of foute handelingen. Ook toen bleek de meeste apparatuur die vervangen werd, niet defect te zijn.

<sup>117</sup> SLA = service level agreement

Het risico op verkeerde handelingen is significant groter als de voorzitter of de secretaris van een stembureau geen voorafgaande opleiding gevolgd heeft. Het is daarom essentieel dat ten minste één lid van het stembureau (voorzitter en/of secretaris) deze opleiding volgt. Het gemeentebestuur heeft hier de eindverantwoordelijkheid.

Gebruiksvriendelijkheid en veiligheids- en integriteitsvereisten zijn niet altijd in overeenstemming met elkaar. Hoe meer een procedure beveiligd wordt, hoe minder gebruiksvriendelijk de toepassing dreigt te worden. De conclusie is dat het gebruik van de stemapparatuur zo intuïtief en ergonomisch mogelijk moet zijn en dat verkeerd gebruik niet meteen mag leiden tot het uitvallen of blokkeren van een toestel, zonder afbreuk te doen aan de veiligheidsnormen.

De huidige stemapparatuur heeft een vooropgestelde levensduur tot 2027. Het agentschap moet samen met de federale overheid een strategie voor de toekomst opstellen met betrekking tot de wijze waarop de digitale stemming wordt verdergezet. Hierbij moet de evolutie in technologie en beveiliging sedert de Be-votingstudie<sup>118</sup> grondig geanalyseerd worden en tijdig bekeken worden welke weerslag wijzigingen in de stemapparatuur hebben op regelgeving en organisatorische aspecten.

### *Bevraging gemeentelijke coördinatoren digitale stemming*

Het agentschap bevroeg de (gemeentelijke) coördinatoren van de digitale stemming van de gemeenten waar digitaal gestemd wordt. Specifiek over de werking van het stelsysteem kwamen hieruit onderstaande aandachtspunten naar voor.

De batterij van de computer van de voorzitter, is soms stuk. Dat is niet abnormaal na zes jaar. Die batterij is ook niet echt nodig voor het proces, maar kan wel aanleiding geven tot (vermeende) problemen<sup>119</sup>. Er kan in samenspraak met de leverancier Smartmatic en de federale overheid eventueel overwogen worden deze batterijen preventief te verwijderen omdat de toestellen altijd aan de netstroom gekoppeld zijn en de batterij bijgevolg niet noodzakelijk is.

Er wordt ook opgemerkt dat papierrollen in de stemcomputers dikwijls vastlopen. Dat komt waarschijnlijk omdat ze niet goed geplaatst zijn of door het verplaatsen van het materiaal zijn 'verschoven'. Dat is snel en eenvoudig op te lossen maar het is een aandachtspunt.

Er wordt ook aangehaald dat de "technici op het terrein niet allemaal evengoed op de hoogte zijn van procedures of bepaalde technische aspecten". Ze hadden blijkbaar ook niet altijd voldoende reservemateriaal bij zich. Een betere en degelijke opleiding is noodzakelijk.

<sup>118</sup> BeVoting, Studie van de Elektronische Stemsystemen, KU Leuven, Universiteit Antwerpen, Universiteit Gent, Université Catholique de Louvain, Université de Liège, Université Libre de Bruxelles en Vrije Universiteit Brussel, 2007.

<sup>119</sup> Er werden door de technische interventie 4 gevallen van een defecte batterij gesignaleerd. Het gaat dan vaak over batterijen die na 6 jaar niet meer opladen en warmer worden dan normaal.

Over de technische helpdesk van Smartmatic, Diebold-Nixdorf in onderaanneming, werden een aantal opmerkingen gemaakt. Er werden instructies gegeven die soms tot te drastische ingrepen geleid hebben. Zo werden de technici verplicht in geval van één defecte USB-stick, altijd beide sticks te vervangen. Deze maatregel is niet lichtzinnig, maar heeft wel zware consequenties. Door het vervangen van beide USB-sticks wordt in het stembureau een tweede sessie opgestart waardoor een 'herscanning' van alle stembiljetten in het hoofdbureau noodzakelijk wordt. Dergelijke procedures moeten grondig herbekeken worden.

### Aanbevelingen

Met Smartmatic en Diebold-Nixdorf moet bekeken worden in welke mate de perceptie dat de technici onvoldoende opgeleid zijn correct is. Desgevallend moet de opleiding aangepast worden. Verder moeten ook de noodprocedures die in een stembureau kunnen uitgevoerd worden, duidelijker met de betrokken overheid overlegd en gemotiveerd worden.

### 3.8. Ex-post controle<sup>120</sup>

Na de verkiezingen van 14 oktober werden ex-post controles uitgevoerd op de verwerking van de resultaten in de digitale stembureaus. Dat is een standaardprocedure bij verkiezingen om te controleren of de uitgebrachte stemmen correct verwerkt zijn. In 6 stembureaus<sup>121</sup>, in evenveel Vlaamse gemeenten, werd een verschil vastgesteld tussen het aantal effectief uitgebrachte stemmen en het geregistreerde totaal aantal in de toepassing 'resultatenbeheer'. Het betreft telkens één stembureau in de volgende gemeenten: Aalter, Haacht, Keerbergen, Machelen, Mechelen en Puurs-Sint-Amands.

Onderzoek wees uit dat het verschil in elk van deze gevallen het gevolg is van een verkeerde handeling met een USB-stick tijdens de afsluitprocedure van de betreffende stembureaus. Het totaliseren of optellen van de uitgebrachte stemmen (d.i. de verwerking van de individuele stemmen tot een totaalbestand), is onderbroken door het vroegtijdig uittrekken van een USB-stick. Het betreft duidelijk een onbedoelde handeling bij het afsluiten van het stembureau. De totalisatie van de uitgebrachte stemmen was in deze 6 stembureaus hierdoor onvolledig.

De leverancier van de digitale stemapparatuur, Smartmatic, analyseerde samen met het erkend adviesorgaan, PwC, de logbestanden van de 6 stembureaus en bevestigt de oorzaak. In geen enkel ander stembureau in Vlaanderen zijn er afwijkingen geconstateerd tussen het aantal uitgebrachte en het aantal getotaliseerde stemmen.

In aanwezigheid van het Agentschap Binnenlands Bestuur van de Vlaamse Overheid, PwC en Smartmatic, en met instemming van het College van Deskundigen van het Vlaams Parlement, werd de totalisatie van de uitgebrachte stemmen voor elk van deze stembureaus overgedaan.

<sup>120</sup> Zie ook rapport College van Deskundigen op p. 214.

<sup>121</sup> op een totaal van 3358 digitale stembureaus

De vastgestelde fout had geen impact op de zetelverdeling tussen de verschillende lijsten voor de gemeenteraadsverkiezingen. Het uiteindelijke, correcte resultaat van de verkiezing had wel een impact op 4 mandaten, die eerder waren toegewezen aan een andere kandidaat, weliswaar binnen dezelfde lijst. Voor een beperkt aantal kandidaten veranderde ook de volgorde van hun verkiezingsresultaat binnen de lijst, zonder dat dit impact heeft op hun mandaat. De correcties hadden geen impact op de zetelverdeling op het niveau van de provincieraadsverkiezingen.

### Aanbevelingen

De fout die hier aan het licht kwam, werd eveneens in één stembureau in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vastgesteld. Na analyse blijkt dat het voorkomen van dergelijke fout vrij eenvoudig te realiseren is, en zowel kan in het stembureau, bij de totalisatie van de stemmen op de USB-stick, als in het hoofdbureau waar de USB-sticks met de stemresultaten worden opgeladen. De fout zal niet meer mogelijk zijn vanaf de verkiezingen van 2019.

Het agentschap is niet bevoegd om de verkiezingsresultaten juridisch te 'controleren' en te wijzigen. Het is wel verantwoordelijk voor de juistheid en de integriteit van de gegevens. Het agentschap meent daarom dat het bij toekomstige verkiezingen, naast de technische controles op de consistentie van de bestanden, systematisch een aantal fundamentele verificaties moet blijven uitvoeren op de basisgegevens, zoals:

- vergelijking van het aantal kiezers per stembureau met het aantal uitgebrachte stemmen voor de gemeenteraad;
- vergelijking van het aantal kiezers per stembureau, verminderd met het aantal geregistreerde niet-Belgische kiezers, met het aantal uitgebrachte stemmen voor de provincieraad;
- vergelijking van het aantal kiezers per kieskring met het aantal uitgebrachte stemmen voor de gemeenteraad.

## 4. Veiligheidsaspecten

### 4.1. Digitaal stemsysteem

#### Vorbereiding digitale stemming

De voorbereiding van de digitale stemming behelst een aantal taken die op korte tijd met grote precisie, correctheid en veiligheid moeten uitgevoerd worden. Een aantal van deze taken zijn arbeidsintensief en vereisen veel menselijke inzet.

Deze werkzaamheden gebeurden in een 'beveiligde zone' in het Herman Teirlinckgebouw van de Vlaamse Overheid in Brussel. Deze ruimte kon enkel worden betreden met een toegangsbadge. Enkel gemandateerde personen kregen toegang.

## Aanmaakprocedure master USB-stick

De master USB-stick is het moederexemplaar dat ongeveer 8000 keer gekloond wordt voor gebruik in de digitale stembureaus. Deze USB-stick bevat het besturingssysteem (Linux), de software, de kandidatenlijsten en de nodige cryptografische algoritmes voor alle verkiezingen van alle kieskringen voor deze verkiezingsdag.

De procedure voor het creëren van de master USB-stick wordt uitgevoerd door een hierin gespecialiseerde ambtenaar van het Agentschap Binnenlands Bestuur met ondersteuning van enkele medewerkers van de firma Smartmatic. De aanmaak gebeurt op apparatuur die uit veiligheidsoverwegingen op geen enkele wijze is verbonden met het internet of enig ander netwerk. Het proces impliceert:

- het insluiten van het besturingssysteem en de software
- het aanmaken van encryptiesleutels
- de import van de kandidatenlijsten
- het genereren van wachtwoorden
- het aanmaken van schermafdrucken per kieskring (elk scherm dat in een kieskring kan opgeroepen worden door een kiezer, wordt afgedrukt ter controle door de hoofdbureaus)

Eens de master-USB-stick aangemaakt, worden daar via een kloonproces een aantal exacte kopieën van gemaakt, waarvan één exemplaar bewaard wordt in een verzegelde enveloppe in het Vlaams Parlement bij het College van Deskundigen. Dat laat toe om na de verkiezingen te kunnen vaststellen dat in een stembureau de bedoelde software gebruikt is en niet een gemanipuleerde versie.

## Klonen<sup>122</sup>

De master USB-stick moet ca. 8000 keer gekloond worden. Elk van de 3358 digitale stembureaus ontvangt twee USB-sticks en er is een extra voorraad voor de technische ondersteuning. De duplicatie van de master USB-stick gebeurt met een aantal *bit by bit* duplicators via een strikte procedure door een aantal medewerkers van het agentschap die hiervoor opgeleid worden. Van deze procedure mag absoluut niet afgeweken worden omdat er zekerheid moet zijn dat elke USB-stick een kloon is van de master-USB.

## Controle kieskringen

Nog voor het duplicatieproces is voltooid, worden steekproeven uitgevoerd op de gekloonde sticks. Voor elke kieskring waar digitaal gestemd wordt, wordt door het agentschap een stembureau opgestart met twee van de gekloonde sticks. Dat gebeurt met de authentieke logins en wachtwoorden die zullen gebruikt worden op de dag

---

<sup>122</sup> Er wordt gesproken over klonen en niet over kopiëren omdat bij het kloonproces bit per bit wordt gekopieerd (zonder formatteren). Er ontstaan dus identieke USB-sticks. Bij een kopieerproces formateert men eerst om nadien bestand per bestand te kopiëren, wat veel sneller gaat. Het resultaat voor gebruik is hetzelfde, maar alleen met klonen is het agentschap zeker dat er niets meer of minder op de stick staat en alles identiek is.

van de verkiezingen. In totaal moeten op die manier 156 bureaus worden opgestart. Alles gebeurt in de beslotenheid van de beveiligde zone met beëdigd en opgeleid personeel van het agentschap.

Het doel is bij wijze van steekproef na te gaan of de login en het wachtwoord voor tenminste één stembureau per gemeente correct is en of voor elke kieskring en voor elke verkiezing de juiste lijsten met kandidaten worden getoond op het scherm. Voor de gemeenten met taalfaciliteitengemeenten wordt ook gekeken of de taalkeuzes voorzien zijn en in de correcte volgorde worden weergegeven. Bij deze controles wordt er ook op gelet dat in de pilootgemeenten die de audiomodule voor blinden gebruikten (Aalst en Mechelen) chipkaarten kunnen geactiveerd worden voor gebruik van de audiomodule.

Deze controle duurt ca. vier dagen met een team van 4 personen. Er werd geen enkele anomalie gevonden in het kader van deze verkiezingen.

### **Aanmaak pakketten met USB-sticks voor de stembureaus**

Per stembureau maakt het agentschap een verzegeld pakket met volgende inhoud:

- 2 rode aantrekzegels voor verzegeling van de stembus
- A5 enveloppe met 2 USB-sticks met gele zegels voor het opstarten van de apparatuur
- A5 gewatteerde enveloppe voor transport van de USB-sticks van het stembureau naar het hoofdbureau
- A5 enveloppe met de veiligheidscodes (uniek voor elk stembureau)
- 2 verzegetiketten voor verzegeling van de enveloppes met de USB-sticks en het kerncijferrapport in het stembureau
- Instructiefolder

Het gaat om 3358 pakketten die correct gelabeld moeten zijn en de juiste inhoud moeten bevatten. Alle onderdelen van een pakket zijn uniek voor één bepaald stembureau: elke zegel en elke enveloppe draagt de naam van de gemeente en het nummer van het stembureau. Het is dus belangrijk dat een strikte procedure een foutloze uitvoering van dat proces waarborgt.

Het maken van de pakketten nam drie dagen in beslag: 2 dagen 6 teams van 5 personen en 1 dag 4 teams van 5 personen. In totaal waren daar 80 mandagen voor nodig. Elk persoon in het team heeft een specifieke taak. De laatste persoon van elk team controleert of alles correct is uitgevoerd.

### **Transport**

Het personeel van het agentschap neemt het transport van de pakketten naar de hoofdbureaus op zich. Er wordt gewacht tot alle pakketten klaar zijn en alle controleprocedures zijn beëindigd. Men let er bijvoorbeeld op dat na de aanmaak van het laatste pakket alle onderdelen opgebruikt zijn. Als er materiaal overblijft, betekent dit dat er een of meer pakketten te weinig materiaal bevatten en moet de procedure worden hernomen.

Het transport gebeurt in twee fasen:

- van de beveiligde zone in Brussel naar de VAC-sites<sup>123</sup>;
- van de VAC-sites naar de hoofdbureaus. Hiervoor wordt individueel een afspraak gemaakt met de voorzitter van elk hoofdbureau.

## 4.2. Veiligheid elektronisch stemmen

Het belangrijkste kenmerk van het gebruikte digitaal stelsysteem is de afdruk van de stem op een papierstrook. In de hypothetische veronderstelling dat alle controle- en veiligheidssystemen bij het totaliseren en verwerken van de stemmen falen, dan vormt het door de kiezer gecontroleerde stembiljet dat hij in de verzegelde elektronische stembus heeft gedeponerd de waarborg om de correcte uitslag van de verkiezingen te kunnen vaststellen (het zgn. papieren spoor).

Het veiligheidsontwerp is er uiteraard op gericht dat deze uiterste ondergrens van de beveiliging in de praktijk nooit hoeft toegepast te worden.

### *Veiligheidsarchitectuur*

De digitale stelsystemen in de stembureaus zijn niet verbonden aan het internet of enig ander netwerk en werken volledig autarkisch en geïsoleerd (stand-alone). De hardware beschikt niet over een mogelijkheid het besturingssysteem, de software, de door de kiezers uitgebrachte stemmen en het volledig stemresultaat van het stembureau intern op te slaan, tenzij op de twee USB-sticks die verbonden zijn met de voorzitterslaptop. Niet vluchtig geheugen, zoals flash, SSD of een harde schijf zijn niet aanwezig in de toestellen.

Voorafgaand aan de voorbereidingen van de verkiezingen wordt de software samen met de hardware van de stelsystemen onderworpen aan een zorgvuldige externe en onafhankelijke evaluatie door een erkend adviesorgaan. Een in het Kiesdecreet verplichte ministeriële goedkeuring van de stelsystemen wordt uitsluitend op basis van een positief advies van het erkende adviesorgaan verstrekt.

Door het voorbereidende proces van de organisatie van de digitale stemming en de uitvoering ervan via procedures op te zetten welke gericht zijn op een sluitende *chain of custody*<sup>124</sup> en dat proces volledig en transparant auditbaar te laten zijn door het college van deskundigen en het erkend adviesorgaan, worden de theoretisch overgebleven mogelijkheden voor ongewenste en ongeoorloofde beïnvloeding van buitenaf tot een verwaarloosbaar minimum gereduceerd.

---

<sup>123</sup> VAC: Vlaamse Administratieve Centra van de Vlaamse overheid.

<sup>124</sup> Letterlijk: 'beheersketen'. Oorspronkelijk Amerikaanse juridische term die verwijst naar de documentatie van een sluitende opvolging van beheer, controle, overdracht, analyse en strategie van fysiek en elektronisch bewijsmateriaal.

In deze context wordt bedoeld: de opeenvolging van stappen in het beveiligingsproces, bestaande uit procedures, algoritmes, cryptografische sleutels en hardwarecomponenten.



De goedgekeurde software bevindt zich in verzekerde bewaring bij het erkend adviesorgaan. Een exacte kopie wordt bewaard in het Vlaams Parlement door het college van deskundigen dat door het Vlaams Parlement is aangesteld. De echtheid van de software die gebruikt wordt op de dag van de verkiezingen kan ex-post nagegaan worden door vergelijking met deze moederkopieën.

### *Specifieke beveiligingsmaatregelen voorafgaand aan de stemming*

Om de integriteit van de software, de kandidaatlijsten, de opgeslagen stemmen, het resultaatbestand van het stembureau en het stemgeheim te waarborgen, vertrouwt het stemsysteem op verschillende maatregelen die gebaseerd zijn op unieke combinaties van stembureaucodes met bijbehorende wachtwoorden en cryptografische beveiligingstechnieken.

De stembureaucodes en wachtwoorden worden in het voorbereidingsproces in een afgeschermd beveiligde omgeving aangemaakt en per stembureau afgedrukt. In verzegelde enveloppen worden deze vanuit het agentschap tegen ontvangstbewijs aan de hoofdbureaus overgedragen. In de stembureaus mogen ze pas geopend worden onder toezicht van het volledige bureau.

De goedgekeurde software en de door de voorzitters van het hoofdbureau gecontroleerde kieslijsten, zoals die op de schermen van de stemcomputer aan de kiezers worden gepresenteerd, worden door geautoriseerde medewerkers van het agentschap in eenzelfde afgeschermd en veilige omgeving op een cryptografisch beveiligde wijze op een *master USB-stick* geplaatst. Vervolgens wordt in die ruimte de *master-USB* gedupliceerd op ruim 8000 USB-sticks (twee per stembureau, inclusief reserves). Deze USB-sticks worden eveneens via een gesloten keten van overdracht in verzegelde enveloppes overhandigd aan het stembureau via het gemeentelijk hoofdbureau. Het College van Deskundigen kan de inhoud van elke individuele USB-stick kan in elke fase van het verkiezingsproces controleren op identieke overeenkomst met de *Master-USB-stick*.

De stemapparatuur is individueel uniek genummerd en bevindt zich in het beheer van de gemeenten. Uiterlijk drie maanden voorafgaand aan de verkiezingsdag worden alle stemsystemen individueel onderworpen aan een diagnose om vast te stellen dat deze naar behoren functioneren. De diagnose gebeurt met behulp van diagnosesoftware die door de leverancier is ontwikkeld. Het agentschap stelt de diagnosesoftware ter beschikking van de gemeenten. Tijdens het uitvoeren van de diagnose worden de diagnoseresultaten per apparaat automatisch vastgelegd, verzameld, geanalyseerd en gearchiveerd op een USB-stick. Bij eventuele afwijkingen en defecten worden de stemsystemen onmiddellijk vervangen, terwijl de afwijking/defect door de leverancier wordt onderzocht en hersteld. Een tweede diagnose van de hardware vindt plaats na de opstelling van de stemsystemen in het stembureau.

Er wordt er vóór opening van de stemming op verkiezingsdag voor gezorgd dat uitsluitend goedgekeurde hardware, software en benodigde kieslijstinformatie in het stembureau beschikbaar is. De systemen kunnen alleen opgestart worden als het stembureau de verschillende verzegelde enveloppen met de USB-sticks, het formulier van de stembureaucode en wachtwoorden ter beschikking heeft. Zo wordt voorkomen dat er,

als één onderdeel in verkeerde handen zou terecht komen, misbruik kan van gemaakt worden zonder te beschikken over de andere componenten.

### *Specifieke beveiligingsmaatregelen tijdens de stemopneming*

De chipkaart krijgt een unieke code mee waardoor de stemcomputers kunnen herkennen of de chipkaart door de voorzitter(scomputer) van het juiste stembureau en de juiste verkiezingsdag is geactiveerd. Alle overige chipkaarten die de code niet hebben, worden niet door de stemcomputers in dat stembureau geaccepteerd. De stemcomputers in het stemhokje staan standaard in een geblokkeerde stand en worden pas vrijgegeven door het aanbieden van een kaart met de juiste code. De vrijgave is uitsluitend voor die verkiezingen en dat stembureau conform het door de voorzitter gekozen kiesrechtprofiel<sup>125</sup> en voor slechts één enkel stembiljet.

De individuele stemmen worden gecodeerd en versleuteld in de QR-code afgedrukt. Zo wordt voorkomen dat bij het gedeeltelijk openvouwen van het stembiljet om deze QR-code bij de stembus in te lezen het stemgeheim geschonden wordt door dat het publiek bijvoorbeeld met gevoelige camera's er een beeld van zou kunnen vastleggen. Voorts wordt hierdoor voorkomen dat er stembiljetten aangeboden worden die niet door een stemcomputer in dat stembureau zijn gemaakt. Bovendien herkent de aan de stembus verbonden voorzitterscomputer of het stembiljet niet eerder is gescand om te voorkomen dat de stem dubbel wordt geregistreerd. Het stembureau ziet erop toe dat het stembiljet vervolgens ook fysiek in de stembus wordt gedeponereerd. De elektronische gestuurde klep boven op de gleuf van de stembus voorkomt dat de kiezer onbedoeld zijn stembiljet eerst in de stembus deponereert vooraleer de QR-code is gescand.

De stembus beschikt, afgeschermd achter een klep, over twee USB-sticks die continu elkaars kopie<sup>126</sup> zijn. Elke keer één van de twee USB-sticks wordt ontkoppeld (om bijvoorbeeld een stemcomputer opnieuw op te starten) en opnieuw wordt gekoppeld zorgt de aan de stembus aangesloten voorzitterscomputer ervoor dat beide sticks weer volledig zijn gesynchroniseerd. Op die wijze wordt gewaarborgd dat er altijd twee gegevensdragers zijn met de stemresultaten.

### *Specifieke beveiligingsmaatregelen direct na de stemming*

Na sluiting van de stemming, zetten de leden van het stembureau alle stemcomputers uit. Op dat moment loopt het volatiele (RAM)geheugen van ieder stemcomputer leeg, waarna er geen stembiljetten meer afgedrukt kunnen worden. Ook niet als de stemcomputers weer worden aangezet. De stemcomputers bevatten nu geen besturingssysteem, software en kandidatenlijsten meer.

De voorzitterscomputer telt alle ontvangen en bewaarde stemmen per lijst en kandidaat of blanco-stem bijeen op. Het telresultaat wordt vastgelegd in een resultaatbestand. Zowel de stemgegevens als het resultaatbestand worden vervolgens versleuteld

---

<sup>125</sup> Belg (stemrecht voor gemeente- en provincieraadsverkiezingen) of niet-Belg (alleen stemrecht voor gemeenteraadsverkiezingen).

<sup>126</sup> Er vindt een permanente synchronisatie plaats.

en digitaal ondertekend. Op deze wijze blijft het stemgeheim bewaard en kan het resultaat van het stembureau niet ongeoorloofd worden ingezien.

De voorzitterscomputer berekent vervolgens over de inhoud van het resultaatbestand en de opgeslagen stemmen per verkiezing op de USB-stick een zogenaamd controlegetal en een *hashcode*. Deze codes inclusief het ontvangen aantal stembiljetten per verkiezing worden in een kerncijferrapport per stembureau afgedrukt.

### *Specifieke beveiligingsmaatregelen bij het opladen in het hoofdbureau*

Het opladen van de bestanden op de USB-stick op het hoofdbureau wordt door de voorzitter of een aangewezen medewerker uitgevoerd. Hij krijgt toegang tot de toepassing 'resultatenbeheer' via zijn elektronische identiteitskaart. Alleen personen gekend door het agentschap en geregistreerd in de toepassing 'contactenbeheer' hebben toegang. Met behulp van dat werkstation kunnen de resultaatbestanden op door de stembureauvoorzitters aangeleverde USB-sticks worden ingelezen en verder verwerkt tot tussenresultaten en het eindresultaat van het hoofdbureau.

In het voorbereidingsproces voorafgaand aan de verkiezingsdag heeft het agentschap ervoor gezorgd dat het de module 'resultatenbeheer' de cryptografische sleutel op een veilige manier ter beschikking krijgt.

Voorafgaand aan de verdere verwerking, moet het hoofdbureau vaststellen of de resultaatgegevens op de USB-stick daadwerkelijk afkomstig zijn van dat stembureau en onveranderd zijn gebleven. Het feit dat de voorzitter de USB-sticks persoonlijk en in een verzegelde enveloppe aan het hoofdbureau heeft overgedragen, biedt een sterke waarborg dat dit het geval is. Echter, bij een eventuele malafide manipulatie van de inhoud van de USB-sticks, zal er een verschil waargenomen worden tussen de hashcodes<sup>127</sup> in de toepassing resultatenbeheer en de hashcodes op het ondertekende kerncijferrapport. De module 'resultatenbeheer' berekent onafhankelijk de hashcodes van de op de USB-sticks aangetroffen bestanden en toont de codes op het scherm zodat deze vergeleken kunnen worden met de codes op het kerncijferrapport die in het stembureau zijn berekend. Iedere poging tot inbreuk op de integriteit van de stemresultaten van het stembureau komt aan het licht door een afwijkende hashcode.

In het uiterste geval kan het hoofdbureau dan terugvallen op de in de verzegelde en ondertekende enveloppen bewaarde stembiljetten van het betrokken stembureau. Het digitale stelsysteem biedt het hoofdbureau de mogelijkheid tot een elektronische her-scanning van alle stembiljetten.

### *Gebruikte cryptografie en argumenten voor verder aanpassingen*

In de cryptografie worden wiskundige algoritmes gebruikt die over dezelfde data altijd dezelfde uitkomst opleveren. Hiervoor worden unieke sleutels gebruikt. Het kenmerkende van asymmetrische cryptografie is dat de gebruikte algoritmes publiek en openbaar bekend gemaakt kunnen worden, terwijl (een deel) van de sleutels slechts aan

---

<sup>127</sup> Zie ook p. 166 'Afsluiting stembureau'

daartoe bevoegde personen beschikbaar mogen worden gesteld. Op die manier ontstaat er de mogelijkheid dat de beveiliging zich niet moet baseren op het principe van *security by obscurity*<sup>128</sup>.

## Veiligheidsupdates voor 2018

Naar aanleiding van de verkiezingen van 2018 zijn de volgende aanpassingen gedaan in verband met de veiligheid van het digitaal stelsysteem:

1. Het vervangen van het RSA 1024-bit encryptie-algoritme door het ECC 256-bit algoritme. Het *Elyptic Curve Cryptography* is in staat om met een veel kortere sleutel-lengte een significant sterkere bescherming te geven dan het RSA algoritme. Dat principe wordt door het digitaal stelsysteem toegepast bij:
  - Het digitaal ondertekenen en authenticeren van de software die door het extern erkend adviesorgaan is beoordeeld. Hierbij wordt de software onwizigbaar gemaakt.
  - Het digitaal ondertekenen en authenticeren van het masterbestand dat per verkiezing wordt aangemaakt en weggeschreven op alle USB-sticks die in de stembureaus worden gebruikt.
  - Het versleutelen van diverse bestanden binnen het masterbestand op de USB-sticks.
  - Het digitaal ondertekenen en authenticeren van de QR-code op het stembiljet.
  - Het digitaal ondertekenen en versleutelen van elke gescande en opgeslagen stem.
  - Het digitaal ondertekenen, versleutelen en authenticeren van het resultatenbestand.
  - Het ondertekenen en authenticeren van het kerncijferrapport met de hash-codes waardoor het resultatenbestand onwizigbaar wordt.
2. Het vervangen van de cryptografische hashfunctie SHA-1 naar het SHA-2 algoritme. De cryptografisch hash berekent een waarde over de digitale data, die de (onveranderde) echtheid van de digitale gegevens bewijst (de data-integriteit).
3. Het vervangen van een statische *init key* door een dynamische per verkiezing automatisch gegenereerde *init key*. De *init key* wordt aan de broncode van de goedgekeurde software toegevoegd voordat deze in binaire vorm gecompileerd wordt en gebruikt kan worden in de stelsystemen. Voorheen werd een vaste waarde gebruikt. Omdat de broncode openbaar wordt gemaakt na de verkiezingen, zou in de situatie van een onveranderde broncode een malafide persoon een binaire versie kunnen creëren waarmee de voorbereiding voor een poging tot manipulatie vereenvoudigd kan worden. Dat risico valt nu weg omdat de *init key* per verkiezing veranderlijk is en bij geen enkele andere partij bekend is dan de organiserende overheid.

---

<sup>128</sup> *Security by obscurity* is een beginsel uit de beveiliging. Men beoogt daarmee beveiligingsrisico's te beperken door (de werking van) beveiligingsmaatregelen geheim te houden. De achterliggende gedachte is, dat als het beveiligingsmechanisme niet bekend is, de beveiliging moeilijk door derden kan worden doorbroken. Maar in de praktijk lekken de geheimen over de beveiligingstechniek op een bepaald moment toch uit...

4. De toegestane lettertekens voor de samenstelling van de wachtwoorden is geoptimaliseerd. Er komen geen gelijkende tekens zoals O o 0 en I i L l meer voor. Bij het opstarten van de stelsystemen kan verwarring tussen deze tekens niet meer leiden tot een toegangsweigering. Daardoor wordt de twijfel weggenomen of de gebruikte USB-sticks integer zijn.
5. De lengte van de cryptografische sleutels bij het versleutelen van de deelbestanden van het masterbestand worden kunstmatig verlengd. Dat wordt gedaan met een zogenaamde *initialisation vector*. De waarde voor deze *initialisation vector* wordt nu van een sterkere toevalligheidsbron afgeleid.
6. Bij het ingeven van het wachtwoord door de voorzitter bij het opstarten van de voorzitterscomputer, gebruikt de software niet het kale wachtwoord om te beoordelen of het opstartproces door mag gaan of afgebroken moet worden. Het wachtwoord wordt eerst omgerekend naar een hashwaarde alvorens de controle plaatsvindt. Het wachtwoord wordt wel eerst kunstmatig verlengd met een zogenaamde 'SALT'-waarde. De waarde voor deze 'SALT' wordt nu van een sterkere toevalligheidsbron afgeleid.

Naast het gebruik van sterkere cryptografische technieken worden ter versterking van de integriteit een reeks van aanvullende coherentiecontroles en conformiteitstesten uitgevoerd:

1. De applicatie controleert voor elke verkiezing, die op de chipkaart geactiveerd staat (stemcomputer) en voor elke ingescande QR-code (voorzitterscomputer), of er tenminste:
  - één lijststem, of
  - één of meer kandidaatkeuzes, of
  - een blancostem is geselecteerd.
2. De applicatie controleert of de ingelezen lijststemkeuze, kandidaatkeuzes behoren tot de gekozen lijst.
3. De applicatie controleert of de lijst die hoort bij de geselecteerde lijststem- en kandidaatkeuze(s) tot de juiste kieskring hoort.
4. De applicatie controleert of elke lijststem- of kandidaatkeuze slechts 1 keer ingelezen is.
5. De applicatie controleert of alle geselecteerde kandidaatkeuzes tot dezelfde lijst behoren (controle op verbod tot 'panacheren').
6. De applicatie controleert of de som van de geselecteerde kandidaatkeuzes kleiner is dan of gelijk aan het aantal kandidaten zoals opgenomen in de geselecteerde lijst.

### 4.3. Hosting

#### **Keuze Datacenter**

Naar aanleiding van de verkiezingen van 2006 was het mogelijk om serverruimte te huren in een datacenter. In 2012 was dat moeilijker. Het was wel mogelijk om 'vloer-ruimte' te huren, maar geen serverruimte tegen een marktconforme prijs. In 2012 zijn er voor de verkiezingen servers aangekocht die gebruikt worden in het datacenter van

Belgacom en nadien gerecupereerd werden voor de datacenters van de Vlaamse overheid. In 2018 had de Vlaamse overheid haar datacenters afgebouwd, zodat er geen recuperatie van materiaal meer mogelijk was. Navraag bij Proximus en LCL<sup>129</sup> leerde dat er geen enkel datacenter was die een servercapaciteit ter beschikking had voor de verkiezingstoepassingen, met uitzondering van de datacenters van HBplus (DXC).



BLADESERVER

De evolutie in het gebruik van datacenters heeft onder meer te maken met de komst van de bladeservers<sup>130</sup>. Datacenters gebruiken steeds minder grote servers, maar meer en meer bladeservers. Die worden ad hoc aangekocht en geïnstalleerd per toepassing. Men heeft daar nooit een overcapaciteit van, wat bij de vroegere servers wel het geval was. Als extra capaciteit nodig is, wordt gewoon een nieuwe blade geïnstalleerd.

Voor de verkiezingen van 2018 bleek er slechts één realistische optie beschikbaar: de datacenters van de interne ICT-dienstenleverancier van de Vlaamse overheid (HBplus) in Roosendaal en Mechelen. Daar bleek nog overcapaciteit te zijn omdat er minder Vlaamse toepassingen dan voorzien gemigreerd waren naar deze datacenters. De prijsvoorwaarden waren gunstiger dan aankoop en recuperatie van servers in 2012.

### Advies veiligheidsconsulent

De veiligheidsconsulent van het agentschap had bezwaren bij de keuze van de datacenters van HBplus omdat zij eigendom zijn van en geëxploiteerd worden door een Amerikaans bedrijf, DXC. De gegevens die opgeslagen en verwerkt worden bevatten immers privacygevoelige data:

- de rijksregisternummers, de privé-adressen en de geboortedata van ca. 40.000 verkiezingskandidaten
- de rijksregisternummers, de beroeps- en privé-adressen en de gsm-nummers van ca. 1300 vrederechters, voorzitters en secretarissen van hoofdbureaus en gemeentelijke coördinatoren. De Rijksregisternummers van de voorzitters en secretarissen van de hoofdbureaus zijn de basis voor de toegang tot de verkiezingstoepassing (ingave resultaten, zetelberekening); die van de gemeentelijke coördinatoren tot de contactendatabank waar de inloggegevens bewaard worden.

De veiligheidsconsulent verwijst naar de Amerikaanse FISA/FAA-wetgeving<sup>131</sup> die Amerikaanse bedrijven verplicht informatie door te geven aan de Amerikaanse inlichtingendiensten, zonder de klant daarvan op de hoogte te brengen.

<sup>129</sup> Grootste exploitant van datacenters in België.

<sup>130</sup> Blade: type server met een modulair ontwerp die zodanig is ontworpen om optimaal gebruik te maken van de beschikbare fysieke ruimte. De fysieke servercapaciteit kan dus heel gemakkelijk aan de behoeften worden aangepast.

<sup>131</sup> FISA: Foreign Intelligence Surveillance Act, FAA: Fisa Amendments Act.

## Weerlegging advies veiligheidsconsulent

Het Centrum voor Cybersecurity België heeft op de vraag naar een standpunt hierin, geantwoord dat het vooral een juridisch probleem is en geen reële dreiging inhoud. Amerikaanse bedrijven zijn verplicht de Europese GDPR richtlijn na te leven, maar de Amerikaanse wetgeving eveneens.

De veiligheidsconsulent adviseerde de encryptie van de databank, waarbij de sleutel niet in handen is van de exploitant van het datacenter. Maar deze sleutel moet beschikbaar zijn voor de servers die transacties hebben met de databankserver en ook gehost worden in dat datacenter. Er is dus een vrij complex sleutelbeheer nodig waar op dat moment geen concreet plan voor voorhanden was.

In de verkiezingstoepassing wordt qua encryptie voor het kandidaten- en het resultatenbeheer vooral gefocust op het transport van de gegevens, zowel van stembureau naar hoofdbureau als van hoofdbureau naar centrale servers en omgekeerd. De gegevens moeten tijdens het transport onleesbaar en onveranderbaar zijn. Encryptie op de centrale databank – die via de toepassing adequaat<sup>132</sup> beveiligd is – is functioneel gezien volstrekt nutteloos en dient dus alleen om te beletten dat de Amerikaanse exploitant niet-geëncrypteerde gegevens doorgeeft aan de Amerikaanse inlichtingendiensten.

Een encryptie op de databank is een toename van de complexiteit van de toepassing dat kan resulteren in een verhoogd technisch risico en een toename van de verwerkingstijden<sup>133</sup>. Dat laatste kan wachttijden in de hoofdbureaus met zich meebrengen voor de aanmaak van de processen-verbaal<sup>134</sup> en een vertraagde doorstroming naar de media.

Een bijkomende contra-indicatie was dat er op dat moment geen enkele toepassing met een dergelijke encryptie draaide in een datacenter van HBplus. De verkiezingstoepassing zou dan de piloot zijn, met alle operationele risico's die daarmee gepaard gaan.

De maker van de software, het bedrijf CIVADIS/NRB, heeft in een advies<sup>135</sup> laten weten dat er in geval van encryptie mogelijk performantieproblemen zouden zijn, er nieuwe

---

<sup>132</sup> Hiervoor wordt de toepassing getest door het CCB (Centrum voor Cybersecurity België) en een onafhankelijk erkend adviesorgaan (PwC).

<sup>133</sup> Wikipedia over database encryption: The first important disadvantage of Application-level encryption is that applications used by a firm will need to be modified to encrypt data themselves. This has the potential to consume a significant amount of time and other resources. Given the nature of opportunity cost firms may not believe that application-level encryption is worth the investment. In addition, application-level encryption may have a limiting effect on database performance. If all data on a database is encrypted by a multitude of different applications then it becomes impossible to index or search data on the database.

<sup>134</sup> In 2006 was er in het weekend waarin de voordrachten worden ingediend ook een vertraging als gevolg van het algoritme dat gebruikt werd voor de digitale handtekening. De vertraging liep op bepaalde momenten op tot meer dan een uur.

<sup>135</sup> 'The main issues I see are one of performance and operational processes. On the performance side, there will of course be a hit but I could not estimate how significant it would be. We would need to run comparative performance tests with and without DB encryption in order to get a good idea. Another issue is with operations since we would need that the person(s) providing the encryption/decryption key are from the data owners' side and not from the hosting provider. I assume that this would require a process to be put in place

processen moeten uitgewerkt worden en er bijkomende tests en tijd nodig waren om de risico's in kaart te brengen.

Hoewel het moeilijk was in kaart te brengen hoe imminent de risico's precies waren, bood het tijdsvenster waarin de verkiezingstoepassing moest opgeleverd minimale vrijheidsgraden. Extensieve extra testen waren niet meer mogelijk. Verkiezingen zijn immers niet uitstelbaar en technisch falen is geen optie.

Het Facilitair Bedrijf van de Vlaamse overheid die het contract met de outsource partner bewaakt, heeft een uitgebreide motivatie<sup>136</sup> opgesteld met volgende conclusie: *'Als men de totaliteit van de risico's (op het vlak van vertrouwelijkheid, integriteit, beschikbaarheid, maar ook op het vlak van tijdigheid) in overweging neemt en de reeds beschikbare of optioneel bijkomend te nemen organisatorische en technische maatregelen in rekening brengt, is het duidelijk dat een oplossing via HB-plus het minste restrictie betekent.'*

HBplus (DXC) zelf heeft in een memorandum<sup>137</sup> geantwoord op vragen van het agentschap in verband met *possession custody control* en het statuut van de het personeel in de datacenters (*Can you check who falls under American Jurisdiction?*). Verder behandelt het memorandum:

- Factual background end assumptions
- US law – U.S. Criminal Process, Foreign Intelligence, Surveillance Act (FISA) of 1978 and the Foreign Intelligence Surveillance Court (FISC)
- General Data Protection Regulation and current Belgium law

Het agentschap heeft Bijkomend juridisch advies<sup>138</sup> ingewonnen bij een gespecialiseerd juridisch kantoor dat het advies van de veiligheidsconsulent nuanceert en concludeert:

*'Uit onze analyse blijkt dat DXC BE als Belgische vennootschap enkel gehouden is tot uitvoering van een buitenlandse beslissing tot doorgifte van persoonsgegevens, indien hiervoor de nodige internationale overeenkomst bestaat en bovendien, wat betreft een buitenlandse rechterlijke beslissing, nadat deze gerechtelijke beslissing in België uitvoerbaar is verklaard.'*

*Aldus zal een Belgische (gerechtelijke) instantie tussenkomen die geacht wordt na te gaan of er voldoende garanties en passende waarborgen zijn zodat de doorgifte niet in strijd is met de toepasselijke regelgeving inzake privacy en gegevensbescherming.'*

---

whereby before we start a DB service there is a way, potentially manually, to provide this key. This would have implications on the automatic startup/shutdown of services and would need to be defined and planned (much like the approach to provide a master password to each application module to decrypt sensitive properties). We would need to first see technically exactly what is needed to achieve the DB encryption (i.e. how is this supported by MySQL) and then define a similar solution as to what we did for the application modules' master password.'

<sup>136</sup> Nota van Benny Vanspringel: Mogelijke elementen voor antwoord op 'Advies rijksregistergegevens verkiezingen 01-12-2017'.

<sup>137</sup> DXC Technology Memorandum further to the email of 15/01/2018 from the Flemish Government relating to the security advice and questions asked.

<sup>138</sup> Karin Winters, Carolyne Vande Vorst & Laura Brodahl / Law Square BCVBA



*Een vrijwillige doorgifte aan (een derde in) de Verenigde Staten tot de persoonsgegevens door DXC BE, zonder het akkoord van het agentschap, maakt een schending uit van de contractuele en wettelijke verbintenissen van DXC BE als verwerker ten aanzien van het agentschap (waarbij deze laatste aansprakelijk zal zijn ten aanzien van de data subjects).*

*Niet-naleving van de bepalingen van de AVG kan in België leiden tot volgende risico's: (1) administratieve boetes tot € 20 miljoen of tot 4% van de totale wereldwijde jaaromzet van het voorgaande boekjaar, indien dat hoger is, (2) burgerlijke (contractuele en/of buitencontractuele) aansprakelijkheid voor alle schade die het gevolg is van een dergelijke niet-naleving (3) strafrechtelijke aansprakelijkheid, (4) bestuurdersaansprakelijkheid ten aanzien van aandeelhouders en derde partijen, (5) blootstelling aan andere rechtshandavingsacties door de Belgische Privacy Commissie/Gegevensbeschermingsautoriteit, zoals informatieverzoeken en gegevensbeschermingsaudits, (5) reputatieschade en verlies van vertrouwen van de betrokkene en binnen het politieke landschap, negatieve persaandacht en parlementaire vragen en (6) impact op de continuïteit van de dienstverlening omwille van het reorganiseren van middelen in geval van een privacy incident.*

*Wij besluiten dat er zowel voor de verplichte als de vrijwillige doorgiften van persoonsgegevens een ruim aantal juridische waarborgen en garanties voorzien zijn op basis waarvan de doorgifte van de gegevens vanuit België/Nederland door een dochteronderneming van een moederverenootschap in de Verenigde Staten (die zelf geen toegang heeft tot de gegevens), in principe juridisch niet anders zou mogen behandeld worden dan de doorgifte door een dochteronderneming van een Europese moederverenootschap.*

*Dat sluit even wel niet uit dat derden in de Verenigde Staten (of elders) bepaalde persoonsgegevens wederrechtelijk zouden kunnen bekommen. Een bijkomende veiligheid desbetreffende kan zijn om ervoor te zorgen dat er voldoende encryptie wordt voorzien en de encryptiesleutel niet beschikbaar is voor de verwerker DXC BE. We begrijpen echter dat dit geen gewenste optie is gezien het de operationele haalbaarheid van het hosting project in het gedrang zou brengen.'*

Op 12 februari 2018 stuurde de administrateur-generaal van het agentschap een brief aan de veiligheidsconsulent met de weerlegging van zijn advies<sup>139</sup>. De hosting van de software voor het kandidatenbeheer en voor het resultatenbeheer gebeurde bijgevolg in de datacenters van DXC (onderdeel van het consortium HBplus) in Roosendaal (Nederland) en Mechelen.

#### 4.4. Veiligheidsmaatregelen datacenter

Het Agentschap Binnenlands Bestuur is in het bezit van het auditrapport van Ernst & Young van 30 januari 2018 dat opgemaakt is volgens de *AICPA auditing standards* waarin de datacenters van DXC blijken te voldoen aan de vereiste normen inzake veiligheid en technische operationaliteit.

---

<sup>139</sup> Zie bijlage 4 van dit rapport.

## Veiligheidsvoorzieningen

Beveiligingscontrole	Type
Tier 3 datacenter (ISO27K gecertificeerd)	Datacenter
Virtuele Firewall & Bijhorende VLAN's	Netwerk
Virtuele F5 loadbalancer	Netwerk
NIPS(Network Intrusion Prevention System)	Netwerk (DOS en gekende systeem aanvallen) + Systeem
Two-factor, digitaal certificaat gebaseerde authenticatie voor HPE personeel + dedicated Jumpstation	Netwerk + systeem
Hypervisor and OS Hardening	Systeem
Anti malware(wintel)	Systeem
VPC SIEM (log correlatie NIPS, Firewall, PIM..)	Log
Vulnerability Scanning	Netwerk + Systeem
Compliance scanning	Systeem
OS & Patchmanagement	Netwerk + Systeem
SAN Zoning/LUN Masking	Storage
Encrypted Backup Tapes	Backup
Backup Tape Pool per klant(VO)	Backup
Disk storage wiping – met multi-pass overwrites	Storage
Trendmicro Deep Security(host firewall, Anti-malware, HIPS, FIM, Log Inspection)	System
SSLVPN(beheer klant)	Netwerk
HB-Plus Vulnerability Scan	Systeem
Forward Proxy (BlueCoat) – Optioneel	Proxy
Dedicated VO F5(LTM, WAF, APM) - Optioneel	Proxy/Web Application Firewall
Middleware + Applicatie patching	Systeem
Kwetsbaarheidsanalyses & Pentesting – Optioneel	Systeem + Applicatie
VO SIEM(toegang- en securitybeheer systemen) – Optioneel ook mogelijk voor applicaties	SIEM/LOGS
Encrypted transport (intern & extern) – Optioneel	Netwerk
Akamai SiteShield	Netwerk/Applicatie
Coördinerende rol HB-Plus Account Security Officer ism HPE Helion Sec officers en teams	Systeem + netwerk

## Audit & toegepaste regels

Audit	Scope
CSA STAR (self assessment)	Dienst HPE Helion VPC
ISO 27001 Certificaat	Datacenter HPE Helion VPC
SOC1 & 2 (EY) (ISAE3402 audit)	Dienst HPE Helion VPC
Mogelijkheid tot klanten audit en pentest (zie VO audit door EY)	HPE Helion VPC klanten compartiment
Jaarlijkse penetratie test door 3 <sup>de</sup> partij	Dienst HPE Helion VPC
Mogelijk uitbreiding tot PCI DSS certificatie	Dienst HPE Helion VPC

### *Kwetsbaarheidsanalyse<sup>140</sup> door DXC in verband met het datacenter (met externe penetratietesten)*

De test resulteerde in:

- 5 bevindingen met risicograad 'hoog'
- 8 bevindingen met risicograad 'middel'
- 120 bevindingen met risicograad 'laag'

Er waren geen kritische vaststellingen.

Aan deze tekortkomingen werd tijdig verholpen.

## 4.5. Testprocedures

Bij de exploitatie van verkiezingssoftware zijn er vijf belangrijke aspecten:

- intuïtiviteit en ergonomie;
- functionele juistheid;
- integriteit van de gegevens;
- beveiliging tegen aanvallers;
- beveiliging tegen verlies van gegevens.

Testprocedures worden door verschillende actoren uitgevoerd voor een of meerdere van deze aspecten.

### *Intuïtiviteit en ergonomie*

Omdat deze software voor lokale verkiezingen slechts éénmaal in de 6 jaar gebruikt wordt, en een variante (in geval van gemeenschappelijke overheidsopdracht) bij fede-

---

<sup>140</sup> Belgian Elections, Infrastructure assessment. DXC Technology. Threat and Vulnerability Management van 8 februari 2018. Om veiligheidsredenen worden geen uittreksels en citaten hieruit gepubliceerd.

rale verkiezingen eens om de 5 jaar, moet de software op het vlak van gebruiksvriendelijkheid<sup>141</sup> een hoge score halen. De opeenvolging van de handelingen moet intuïtief zijn, het taalgebruik duidelijk en in lijn met de regelgeving en de onderrichtingen.

De testen hiervoor werden voornamelijk uitgevoerd door het agentschap zelf. Niettegenstaande de algemene indruk van de software vrij goed was op het vlak van gebruiksvriendelijkheid, zijn niet alle bevindingen van de testen effectief door de softwareleverancier behandeld wegens tijdgebrek.

### *Functionele juistheid*

De toepassing moet in overeenstemming zijn met de regelgeving en de voorgeschreven procedures.

De testen hiervoor werden door drie instanties uitgevoerd:

- de leverancier zelf (unittesten);
- het adviesorgaan PwC (conformiteit met bestek);
- het agentschap.

De ontwikkeling van de software heeft geen evident parcours afgelegd voor wat de functionele juistheid betreft. Zowel het adviesorgaan als het agentschap hebben hierover veel opmerkingen gerapporteerd, waar slechts ten dele mee rekening gehouden is door de leverancier. Het agentschap heeft de indruk dat de leverancier zelf alleen testte op conformiteit met de federale regels.

Een aantal functionele onjuistheden zijn opgevangen met een procedurele *work-around*.

### *Integriteit van de gegevens*

De integriteit van de gegevens is bij verkiezingssoftware absoluut het belangrijkste. De opslag, verwerking en output moeten 100% betrouwbaar zijn. Dat wordt vooral bekomen door gebruik te maken van asymmetrische encryptie (waar mogelijk) en moderne cryptografische versleutelings- en hashing<sup>142</sup>-algoritmes.

De testen hiervoor werden door drie instanties uitgevoerd:

- de leverancier zelf (unittesten);
- het adviesorgaan PwC;
- DXC (externe audit);

---

<sup>141</sup> De gebruiksvriendelijkheid van een toepassing kenmerkt zich onder meer in een duidelijke navigatie en bediening. De naamgeving moet logisch zijn en de vormgeving consequent en in lijn met wat op andere websites en -toepassingen gebruikelijk is. De gebruiker moet met zo min mogelijk handelingen kunnen doen wat hij wil doen. Hij moet geholpen worden met duidelijke aanwijzingen, ook wanneer er ongeldige of onvolledige gegevens worden ingevuld. Maar vooral moet duidelijk zijn wat de maker van de toepassing heeft bedoeld (intuïtief).

<sup>142</sup> Cryptografische hashing moet waarborgen dat bestanden en gegevens niet gewijzigd zijn na de creatie van de hashcode. Bij hashing wordt door middel van een hash-algoritme een hashcode berekend van een blok gegevens. Uit deze hashcode is dan niet meer af te leiden wat de oorspronkelijke gegevens waren, maar iemand die de gegevens heeft kan wel opnieuw daarvan de hashcode berekenen en controleren of de berekende hash-code overeenkomt met een eerder verkregen hashcode.

- het agentschap.

Alle maatregelen zijn genomen om de integriteit van de gegevens te verzekeren en de risico's zo veel mogelijk te beperken.

#### *Beveiliging tegen aanvallers*

De testen hiervoor werden door drie instanties uitgevoerd:

- de leverancier zelf (applicatieve penetratietesten);
- het adviesorgaan PwC;
- DXC (externe penetratietesten);
- het CCB (applicatieve en externe penetratietesten).

Alle maatregelen zijn genomen om het risico op externe aanvallen tot een minimum te herleiden. Er zijn geen inbreuken vastgesteld of verhoogde risico's vastgesteld.

#### *Beveiliging tegen verlies van gegevens*

De testen hiervoor werden door drie instanties uitgevoerd:

- het adviesorgaan PwC (conformiteit met bestek)
- DXC (interne audit)

Alle maatregelen zijn genomen om het risico op verlies van gegevens tegen te gaan. Er zijn geen inbreuken of verhoogde risico's vastgesteld.

## 4.6. Toepassingen 'kandidatenbeheer' en 'resultatenbeheer'

Onder impuls van de Vlaamse overheid werd in het bestek van de gemeenschappelijke overheidsopdracht een belangrijke bijlage ('Bijlage C1') toegevoegd in verband met niet-functionele vereisten. Het gaat over de beveiliging om de confidentialiteit, integriteit en beschikbaarheid van de gegevens te waarborgen. Hiervoor werd beroep gedaan op een externe veiligheidsspecialist.

Aan deze bijlage werd een invulformulier gekoppeld dat de inschrijvers verplicht moesten indienen. Het principe van *comply or explain* werd hierbij toegepast. Bij elke afwijking moest daarvan de reden opgegeven worden. Het formulier was niet enkel bedoeld als selectie-instrument. Het was immers uitdrukkelijk de bedoeling dat aan al de vereisten van deze bijlage voldaan werd, zelfs al ontbraken er elementen in de offerte van de 'winnende' inschrijver.

### **Inhoud van de bijlage C1**

De aanbieder moet conform bijlage C1 van het bestek voorzien in de nodige beveiligingsmaatregelen om beveiligingsincidenten te voorkomen, detecteren en mitigeren. Voor de veilige ontwikkeling van de webapplicaties worden op hoofdlijn de principes en richtlijnen van de OWASP Secure Software Contract Annex<sup>143</sup> toegepast.

---

<sup>143</sup> [https://www.owasp.org/index.php/OWASP\\_Secure\\_Software\\_Contract\\_Annex](https://www.owasp.org/index.php/OWASP_Secure_Software_Contract_Annex)

De verkiezingsgegevens moeten op een voldoende manier beveiligd worden om de confidentialiteit, integriteit en beschikbaarheid hiervan te garanderen. Hierbij wordt extra aandacht besteed aan het bewaren van de integriteit van de verkiezingsuitslagen. De aanbieder voert bij de start van het project een risicoanalyse uit om alle potentiële risico's te analyseren. Hierbij moeten de nodige preventieve, detectie en correctieve maatregelen voorzien worden. Deze beveiligingsmaatregelen moeten door de aanbieder als onderdeel van de voorgestelde oplossing worden ingevoerd en aantoonbaar getest op hun efficiëntie.

### ***Organisatie***

- De aanbieder werkt op basis van een te vermelden informatiebeveiligingsraamwerk dat de rollen en verantwoordelijkheden, beveiligingsmaatregelen en procedures definieert.
- De aanbieder heeft een *incident response plan* om adequaat op beveiligingsincidenten te reageren (in functie van incident classificatie) inclusief *root-cause* analyse en het uitwerken van duurzame oplossingen.
- De aanbieder heeft een informatiebeveiligingsverantwoordelijke.
- Passende antecedentenonderzoek moeten worden uitgevoerd voor alle medewerkers van de aanbieder die betrokken zijn bij de verwerking van de projectgegevens. De aanbieder garandeert de integriteit van zijn medewerkers en eventuele onderaannemers
- Een *data protection officer* wordt aangesteld door de aanbieder om de gegevensbescherming te waarborgen.

### ***Softwareontwikkeling***

- Software kwetsbaarheden worden zo vroeg mogelijk tijdens de ontwikkelcyclus geïdentificeerd en opgelost.
- Strikt gescheiden omgevingen worden gebruikt voor ontwikkeling, testen, acceptatie, opleiding en productie.
- Controlemaatregelen worden toegepast om misbruik van testdata te voorkomen.
- De geleverde software bevat geen kwaadaardige code, zoals *viruses, worms, time bombs, back doors, Trojan horses* of *Easter eggs*.

### ***Richtlijnen voor veilige ontwikkeling***

De ontwikkelaars van de aanbieder werken op basis van te vermelden veilige ontwikkelingsrichtlijnen. Deze richtlijnen dwingen veilige ontwikkelpraktijken af, promoten het hergebruik van beveiligings-API's en voorkomen de introductie van softwarekwetsbaarheden in de ontwikkelde software.

Voor de webapplicaties zullen deze ontwikkelrichtlijnen gebaseerd zijn op OWASP *best practices*, of een equivalent waarbij de aanbieder zal demonstreren dat de geproduceerde software minstens even veilig is.

### ***Vereisten voor veilige software***

De aanbieder zal – als onderdeel van een analyse fase – gedetailleerde beveiligingsvereisten voor de verkiezingssoftware uitwerken en documenteren. Deze zullen minimaal bevatten:

- Input validatie en *encoding*: de vereisten bevatten de regels voor *canonicalisatie*, validatie, en *encoding* van elke input in de software, afkomstig van gebruikers, bestandssystemen, databanken, *directories*, of externe systemen.
- Authenticatie en sessiemanagement: de vereisten specificeren hoe authenticatiegegevens en sessietokens beschermd worden in elke fase van het gebruik ervan.
- Toegangscontrole: de vereisten beschrijven alle rollen (groepen, privileges, autorisaties) gebruikt in de applicatie.
- Error handling: de vereisten beschrijven hoe fouten in de software opgevangen worden.
- Loggen: de vereisten specificeren welke beveiligingsrelevante *events* gelogd worden, zoals gedetecteerde aanvallen, gefaalde logins, pogingen om functionaliteit of data te benaderen waartoe de ingelogde gebruiker geen toegang heeft.
- Connecties naar externe systemen: de vereisten beschrijven hoe authenticatie en encryptie wordt toegepast voor elke connectie naar externe systemen, zoals *databases*, *directories*, en *web services*.
- Encryptie: de vereisten specificeren welke gegevens versleuteld moeten worden, hoe deze versleuteling gebeurt en welke certificaten of *keys* hiervoor gebruikt worden.
- Beschikbaarheid: de vereisten beschrijven hoe de applicatie beschermd wordt tegen *denial of service* (DoS) aanvallen.

Gebruikte software componenten van derde partijen (inclusief *open source software*) moeten ook aan deze vereisten voldoen.

### ***Risicoanalyse***

De aanbieder voert risicoanalyses uit als onderdeel van het realisatietraject en bij grote onderhoudstrajecten door middel van gedetailleerde en gedocumenteerde *threat modeling*<sup>144</sup>.

### ***Testen veilige software***

De aanbieder zal minstens volgende testen voorzien als onderdeel van een veilig ontwikkelproces voor de geleverde software:

- De beveiligingstesten moeten een correcte werking van de beveiligingsvereisten testen alsook het ontbreken van veel voorkomende softwarekwetsbaarheden.
- De beveiligingstesten moeten onder meer statische en dynamische beveiligingstesten omvatten.
- Voor de webapplicaties zullen de beveiligingstesten uitgevoerd en gerapporteerd worden volgens de verificatie vereisten niveau 3.

---

<sup>144</sup> [https://www.owasp.org/index.php/Category:Threat\\_Modeling](https://www.owasp.org/index.php/Category:Threat_Modeling)

- Beveiligingstesten zijn steeds onderdeel van de acceptatietesten voor dit bestek. De geleverde verkiezingssoftware kan enkel geaccepteerd worden als alle gevonden beveiligingskwetsbaarheden zijn opgelost of door de opdrachtgevers aanvaard als risico's.
- De opdrachtgever heeft steeds het recht om de geleverde software te onderwerpen aan beveiligingstesten door een derde partij.

### ***Oplevering software***

- Standaard wordt een veilige configuratie van de geleverde software opgeleverd.
- Als onderdeel van de oplevering van de verkiezingssoftware zal de aanbieder een Operationele *Security Guide* opleveren. Deze handleiding zal een volledige beschrijving geven van alle beveiliging gerelateerde configuratie mogelijkheden en de impact hiervan op het beveiligingsniveau van de software.
- De aanbieder zal ook een certificeringspakket opleveren bij elke release. Dat omvat de gedocumenteerde beveiligingsvereisten, de risicoanalyse, de beveiligingsdesign, de uitvoering hiervan en de resultaten van de beveiligingstesten.

### ***Onderhoud software***

- Alle geleverde software (inclusief OS en software van derde partijen) zullen op regelmatige basis up-to-date gebracht worden naar de meest recente versies om kwetsbaarheden op te lossen of te voorkomen. De administraties worden steeds op de hoogte gesteld wanneer bepaalde wijzigingen noodzakelijk zijn en krijgen een gedetailleerde beschrijving van het risico en de voorgestelde oplossing.
- De leverancier voorziet security patches voor zijn software en alle 3rd-party software *dependencies* (zowel commercieel als open-source), onafhankelijk van *bugs patches* of nieuwe functionaliteiten releases, om te garanderen dat de patches geen of gelimiteerde impact hebben op de verkiezingsoplossing.

### ***Audit trails en security logging***

- Integriteit, *traceability*, en *non-repudiation* zijn zeer belangrijk in het verkiezingsproces. Daarvoor is een *audit trail* vereist die een audit log wegschrijft van iedere actie van een individu of technische proces, bv toegang, lezen, processen, aanpassen of wegschrijven van verkiezingsdata in het algemeen.
- Toegang tot de *audit trails* moet beveiligd worden. Enkel bevoegd personeel krijgt hierop leesrechten.
- De integriteit van de *audit trails* moet worden gegarandeerd door digitale handtekeningen en timestamping.
- Vanuit elke applicatie wordt een *security log* gegenereerd. Toegang tot de *security logs* moet beveiligd worden. Enkel bevoegd personeel krijgt hierop leesrechten.



### ***e-ID (elektronische identiteitskaart)***

Bij het gebruik van de e-ID wordt er steeds een controle uitgevoerd of deze e-ID niet als 'gestolen' gemarkeerd staat door een verificatie via OCSP (*Online Certificate Status Protocol*). De ontwikkeling van e-ID functionaliteit volgt de richtlijnen en *best practices* van FedICT.

### ***Kwaliteit van de software***

Niet alleen moeten de toepassingen voldoen aan de recentste veiligheidsvereisten; ze moeten ook, in afstemming met de administratie, mee evolueren met de bestaande technologieën. De opgeleverde software kan aan een technische kwaliteitstoets onderworpen worden.

### ***Onderhoudbaarheid***

- De software heeft een goed gestructureerde broncode en is opgesplitst in modules. Elke module bevat de nodige commentaar die de werking ervan verduidelijkt.
- Onderlinge componenten werken naar een uniforme technologi standaard, d.w.z. eenduidige structuren van bestanden, data, protocollen, berichtssyntax en semantiek.
- Unittestdekking is met statische analyse-tooling aantoonbaar >80%, gemeten als *branch coverage* (aantal beslispaden dat is getest). Er worden voldoende unittesten voorzien, zodat indien nodig in een vroege fase kan worden bijgestuurd.
- Tijdens de ontwikkelingen wordt er steeds afgetoetst of codekwaliteit meetbaar voldoet aan de norm voor onderhoudbaarheid conform de definities in ISO25010.
- De programmeertalen die hoofdzakelijk worden gebruikt zijn van een gangbare combinatie van technologieën zoals technologieën in de javastack, C# stack en HTML5.
- Voor generieke functionaliteiten worden *frameworks* en *libraries* gebruikt die het ontwikkelwerk en de codebase vereenvoudigen door daar specifieke verantwoordelijkheden te beleggen (vb *hibernate* voor persistentie).
- Er worden geen verouderde *libraries* gebruikt of *libraries* waarbij er zwakheden zijn vastgesteld. Om dat te borgen is een actief patchmanagement proces noodzakelijk.
- Er wordt een gangbaar relationeel databasemanagementsysteem gebruikt.
- Bij een eventuele fout (in het systeem of door een handeling van een gebruiker) moet er een duidelijke foutboodschap verschijnen die zegt waar de fout zich precies bevindt en waarom een bepaalde handeling (vb. input) foutief is.
- Elke foutboodschap heeft een afzonderlijke nummer die kan teruggevonden worden in een register (tabel).
- Alle acties tijdens de werking worden centraal gelogd, zoals het openen of het sluiten van een sessie.

### ***Gebruiksvriendelijkheid***

- De toepassingen moeten ergonomisch zijn en eenvoudig en logisch zijn in gebruik.
- De geleverde toepassingen moeten intuïtief zonder extra hulp kunnen worden gebruikt.
- Bij de verschillende velden die moeten ingevuld worden, wordt er automatisch een begeleidende tekst weergegeven wanneer hierop geklikt wordt.
- De toepassingen en trainingen zijn maximaal toegankelijk voor alle gebruikers, inclusief ouderen, kleurenblinden, slechtzienden en personen met een handicap.
- De toepassingen en trainingen moeten ontwikkeld worden conform WCAG2.0145, minimaal niveau A. De leverancier moet dat voor oplevering aantoonbaar testen.

### ***Performantie***

Bij elke transactie is er responstijd van maximaal enkele seconden, zodat de gebruiker onmiddellijk feedback krijgt.

### **Audit NRB-groep**

NRB heeft zelf een applicatieve penetratietest<sup>146</sup> uitgevoerd over de software die ontwikkeld werd door CIVADIS.

Citaat:

*Het MARTINE-beveiligingsteam was geëngageerd om een webapplicatiepenetratietest uit te voeren op de MARTINE-webapplicatie van de laatste. Het doel van de penetratietest was het identificeren, verifiëren en voorstellen van mitigatiemaatregelen voor potentiële kwetsbaarheden die de vertrouwelijkheid, integriteit en/of beschikbaarheid van de gegevens die worden behandeld door de applicatie van Martine te kunnen ontmaskeren.*

*De penetratietest van de webapplicatie vond plaats met behulp van geautomatiseerde tools voor het scannen van kwetsbaarheden en van handmatige penetratietestmethodes.*

*Tijdens de opdracht bleek de beveiligingshouding van de omgeving in goede staat te zijn. 14 kwetsbaarheden werden geïdentificeerd en de technische risico's die daaruit voortvloeien zijn 3 'hoog', 10 'matig' en 1 'laag'.*

*Daarna werd een nieuwe test uitgevoerd om de mitigatiestatus van de aanvankelijke bevindingen te bepalen. Er bleken 11 problemen verholpen, 2 risico's geaccepteerd en 1 als fout-positief gemarkeerd.*

---

<sup>145</sup> <http://www.w3.org/TR/WCAG20/>

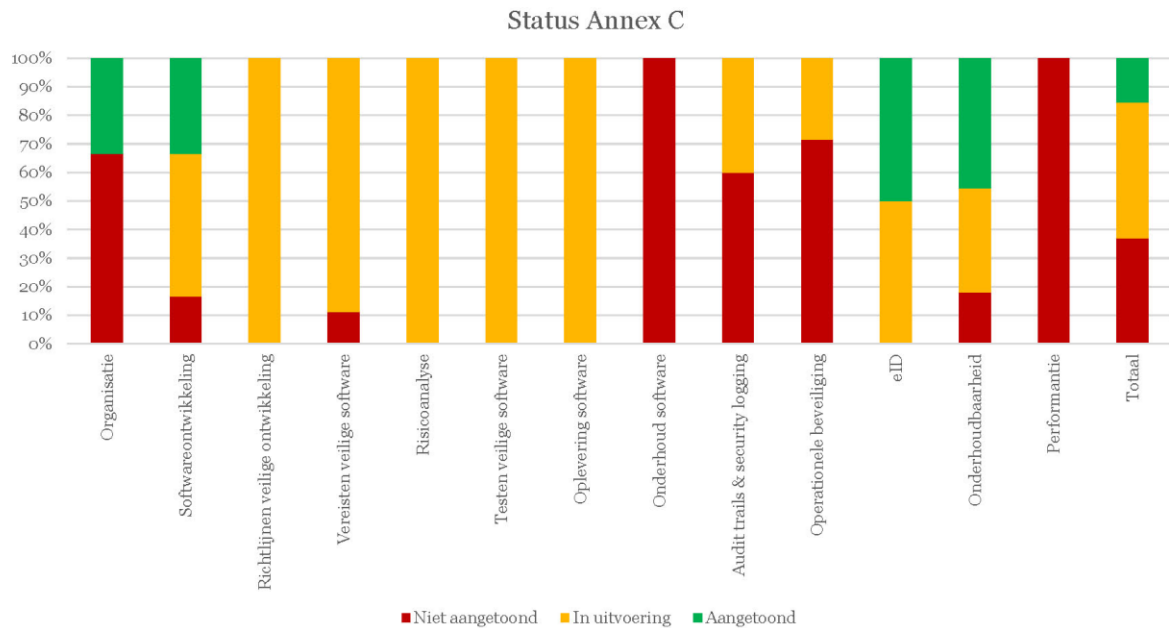
<sup>146</sup> MARTINE (SERVICE CONTRACT IBZ-ADIB-IBZ-DGIP-ELECT-1/2015-F02\_0), Security Assessment Report, Trasy, V1.5.2, 27/9/2018

Het rapport besluit: *de beveiligingshouding van de applicatie bevindt zich in een uitstekende staat, aangezien alle geïdentificeerde kwetsbaarheden met succes zijn gemitigeerd.*

## Audit adviesorgaan PwC

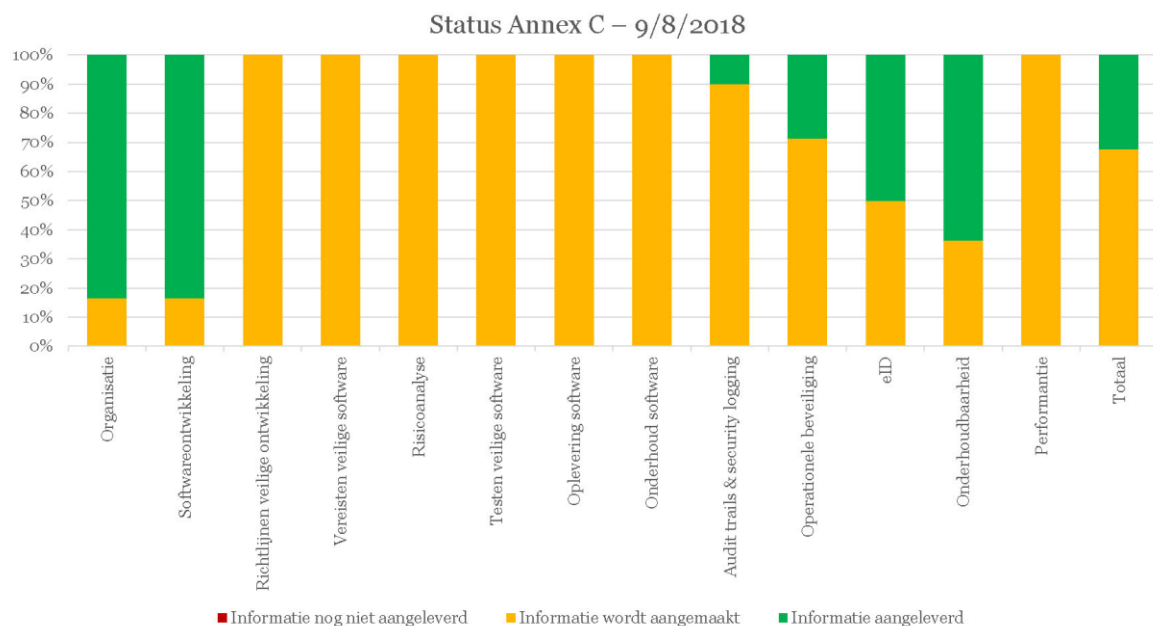
Status op 7 juni 2018.

**Resultaat van de evaluatie van de kwaliteitsvereisten (annex C) en de conformiteit met het bestek**



Status op 30 augustus 2018:

**Resultaat van de evaluatie van de kwaliteitsvereisten en de conformiteit met het bestek**



Uittreksels uit het rapport van het adviesorgaan PwC van 3 oktober 2018:

***Resultaat van de evaluatie van de conformiteit met het bestek en de kwaliteitsvereisten***  
*In dit deel lichten wij de resultaten toe van onze werkzaamheden omtrent bijlage C1 van het Bijzonder Bestek MARTINE. De beoordeling van de conformiteit van de verkiezingssoftware (MA1X, MA1B en MA3X) met de kwaliteitsvereisten zoals opgenomen in bijlage C1 maakt echter deel uit van deel 1 van het Bijzonder Bestek. Aangezien deel 1 vooralsnog niet volledig opgeleverd werd, geven we hieronder de resultaten weer van deze evaluatie voor de toepassingen MA1X, MA1B en MA3X.*

*De evaluatie van bijlage C1 is gericht op het aftoetsen van de conformiteit van de voorgestelde verkiezingssoftware (MA1X, MA1B en MA3X) met deze niet-functionele vereisten. Onder meer de volgende aspecten vallen buiten het toepassingsgebied van onze evaluatie, tenzij anders gespecificeerd in bijlage C1:*

- *De projectwerking als geheel;*
- *Het volgens goede praktijken rond informatiebeveiliging en cybersecurity opzetten, configureren en uitbaten van de ontwikkel-, test- en productieomgevingen.*

*We hebben tijdens de evaluatie vastgesteld dat sommige vereisten van bijlage C1, zoals hieronder opgelijst, enkel betrekking hebben op de uitbating van de verkiezingssoftware op de dag van de verkiezingen, dewelke buiten de reikwijdte van onze opdracht valt. Deze vereisten van bijlage C1, meer specifiek rond de operationele beveiliging, werden om die reden niet door ons geëvalueerd en werden buiten beschouwing gelaten, met name:*

- *Beschikbaarheid en disaster recovery;*
- *Monitoring van niet-geautoriseerde aanpassingen aan de configuratie en code van de systeem- en (web)applicaties, zoals beschreven in bijlage C1. CIVADIS voorziet om aan deze vereiste te voldoen aan de hand van CALCUL-bis. Ook de conformiteit van CALCUL-bis met de niet-functionele vereisten uit bijlage C werd niet geëvalueerd en buiten beschouwing gelaten.*

*Bepaalde aspecten van de onderstaande vereisten uit bijlage C1 werden door middel van compenserende maatregelen of het comply or explain principe zoals vermeld in bijlage C1, ingevuld door CIVADIS.*

- *Organisatorische opzet, meer specifiek rond OpenSAMM (of gelijkwaardig) en ISO27001 (of gelijkwaardig);*
- *Antecedentenonderzoek van medewerkers;*
- *Richtlijnen veilige ontwikkeling;*
- *Vereisten veilige software;*
- *Beveiligingsvereisten; en*
- *Onderhoudbaarheid van de software.*

*De evaluatie van bijlage C1 werd uitgevoerd in de periode van januari tot september 2018. In deze periode hebben we de onderstaande werkzaamheden uitgevoerd, waarbij wij, omwille van het gebrek aan formalisatie, ons niet konden baseren op de interne controle-omgeving van CIVADIS:*

- *Interviews met de projectleider, de CISO, de leidende software architect, de externe leverancier verantwoordelijk voor de penetratietesten evenals verschillende projectmedewerkers.*
- *Analyse en bespreking van projectdocumentatie. Zo hebben we de volgende documenten geanalyseerd: applicatiearchitectuur schema, installatie- en operationele gids, patch management procedure, incident response plan, risicoanalyse en 'threat modeling', penetratie- en performantie en de testrapporten. Het adviesorgaan heeft de ontwikkelde verkiezingssoftware zelf **niet** onderworpen aan (end-to-end) PwC beveiligingstesten. We hebben enkel de door CIVADIS zelf uitgevoerde (end-to-end) beveiligingstesten gebruikt.*

*CIVADIS, evenals de organiserende overheden, werden periodiek door ons op de hoogte gebracht van de status van onze evaluatie en de gerelateerde observaties. Betreffende de niet-functionele vereisten (bijlage C1) van deel 1 bij het Bijzonder Bestek MARTINE, inclusief vereisten rond informatiebeveiliging, heeft de softwareleverancier inspanningen ondernomen om deze in te vullen gedurende de ontwikkeling van MA2X. Op technisch vlak kunnen deze maatregelen als aanvaardbaar worden beschouwd, en deze compenseren de mogelijke lacunes op organisationeel en beheersniveau aangezien deze laatste beperkt geformaliseerd werden.*

*Op basis van de hierboven beschreven werkzaamheden binnen het toepassingsgebied van de opdracht en het 'comply or explain' principe, zoals beschreven in bijlage C1, kunnen we met redelijke zekerheid - maar geen absolute zekerheid - besluiten dat CIVADIS een aanvaardbare invulling gegeven heeft aan de vereisten opgenomen in bijlage C1 bij deel 1 van het 'Bijzonder Bestek MARTINE'. Deze conclusie berust op de aanname dat de configuratie en opzet van de productieomgeving volgens goede praktijken in informatiebeveiliging zullen worden uitgevoerd.'*

#### *Resultaat van de evaluatie van de kwaliteitsvereisten (Annex C van het Bijzonder Bestek) en de conformiteit met het bestek*

Ref.	Observatie	Module
OBR-Q001	Informatiebeveiliging, onderhoudbaarheid en performantie werden in het MARTINE project opgenomen door CIVADIS. CIVADIS heeft echter geen controle over het structureel en formeel invullen van deze kwaliteiten.	MA1X, MA1B en MA3X
OBR-Q002	De MA3X-module is gevoelig voor het misbruik van bevoegdheden. Een aanvaller kan de rol van voorzitter van het bureau binnen elke entiteit vervullen. Het is ook mogelijk om de informatie van de SPOC van elk bureau te wijzigen.	MA3X
OBR-Q003	De MA1X-module geeft een foutmelding wanneer men onverwachte tekens naar de server verzendt. Uit deze foutmelding kan men onder andere het gebruik van Java afleiden.	MA1X
OBR-Q004	De MA1B-module codeert en filtert de ingevoerde gegevens niet. Een aanvaller kan een Cross-Site Scripting aanval uitvoeren als hij erin slaagt de blokkering van Angular te omzeilen.	MA1B
OBR-Q005	De testomgevingen van de modules MA1X, MA1B en MA3X zijn alleen toegankelijk via het HTTP-protocol. Hierdoor kan een aanvaller de communicatie tussen deze modules eenvoudiger onderscheppen dan wanneer men gebruik maakt van HTTPS.	MA1X, MA1B en MA3X
OBR-Q006	Binnen MA1X is er geen strikte controle bij het uploaden van bestanden. Alleen de extensie van het geüploade bestand wordt geverifieerd.	MA1X
OBR-Q007	De MA3X-module biedt geen bescherming tegen automatische aanvallen nadat men zich met een eID geauthentiseerd heeft. Een aanvaller kan de entiteitscodes opsmen en zonder toestemming toegang krijgen tot zijn entiteiten. Hiermee kan men ook een denial of service uitvoeren door alle beschikbare entiteitscodes op te slaan.	MA3X
OBR-Q008	De huidige aanwezige Javadoc commentaar vormt een solide basis voor de MARTINE broncode. Aan het onderhoudbaarheid en testbaarheid onderdeel van het onderhoudbaarheids criterium uit Annex C van het bestek voldoet de MARTINE broncode momenteel evenwel niet.	MA1X, MA1B en MA3X

adviesrapport van PwC van 19 juli 2018

## Externe audit<sup>147</sup> van DXC

Op vraag van het Agentschap Binnenlands Bestuur en van de FOD Binnenlandse Zaken voerde DXC een veiligheidsaudit uit op de broncode van de software geleverd door CIVADIS.

Om veiligheidsredenen<sup>148</sup> kan het agentschap geen uitvoerige beschrijving weergeven met technische details. Samenvattend stelde DXC volgende bevindingen vast:

- 1 met risicograad 'hoog'
- 4 met risicograad 'midden'
- 10 met risicograad 'laag'

Er werden geen kritische risico's gerapporteerd.

DXC maakt in haar rapport ook nog volgende aanbevelingen over het geheel van het project:

- Veilige ontwikkeling *life cycle*: een volledige beveiligde software-ontwikkeling van creatie tot exploitatie.
- Noodzaak aan één globale projectleider voor de coördinatie tussen alle partijen (bedrijven en overheden)
- De software moet getest worden als een geheel
- Tijd voorzien om geïdentificeerde problemen op te lossen
- Informatie delen tussen alle partijen
- On-site monitoring
- Nood aan Security Operations Center (SOC): gecentraliseerde eenheid die beveiligingsproblemen op organisatorisch en technisch niveau behandelt
- Beveiligingsinformatie en gebeurtenisbeheer (SIEM) om alle real-time logs te correleren. SIEM combineert *security information management* en *security event management*. Het biedt real-time analyse van beveiligingsmeldingen gegenereerd door software en hardware.
- Fraude monitoring
- Responsbeleid bij incidenten
- Een geschreven plan van het geheel.

## CCB

De rapporten van het CCB zijn confidentieel (beperkte verspreiding, KB<sup>149</sup> van 24/3/2000, art. 20). In dit rapport kan het agentschap bijgevolg geen letterlijke uittreksels of citaten overnemen. Niettemin zal het hier een aantal initiatieven, acties en conclusies vermelden.

Het CCB heeft onder meer volgende handelingen verricht:

---

<sup>147</sup> Flemish Government. Elections. DXC Technology. Threat and Vulnerability Management. Rapport van 21 september 2018.

<sup>148</sup> De federale overheid gebruikt dezelfde software voor de verkiezingen van 26 mei 2019. De publicatie van technische uitleg over veiligheidskenmerken genereert een nieuw een risico.

<sup>149</sup> Koninklijk besluit tot uitvoering van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen.

- procesanalyse, waarbij vastgesteld werd dat CIVADIS niet voldeed aan sommige principes van *secure software development* en het toepassen van veilige software ontwikkelprocessen
- risico-analyse, waarbij een aantal kwetsbaarheden vermeld werden
- technische architectuur- en security-analyse, waarbij een aantal vraagtekens geplaatst werden bij de veiligheid van een aantal architecturale modellen.
- applicatieve penetratietesten: deze testen hebben geleid tot een aantal opmerkingen die gedeeltelijk samenvallen met de vaststellingen in het auditrapport van DXC
- externe penetratietesten: red/blue/purple team<sup>150</sup> testen: deze penetratietesten werden uitgevoerd om kwetsbaarheid voor buitenlandse sabotage en hacking op te sporen. Deze testen werden rechteerks op het datacenter van DXC uitgevoerd en hebben niet geleid tot noemenswaardige opmerkingen.

Belangrijke opmerking: alle tekortkomingen die door de diverse instellingen werden vastgesteld met betrekking tot veiligheid, werden tegen de kritische dagen van het verkiezingsproces (week van de kandidatenverwerking en de dag van de verkiezingen) in voldoende mate<sup>151</sup> weggewerkt

#### 4.7. Calcul-bis<sup>152</sup>

‘Calcul-bis’ werd gecreëerd om elke twijfel over een mogelijke sabotage via hacking van dit cruciaal onderdeel van de software, namelijk de toepassing ‘resultatenbeheer’, weg te nemen. Het betrof een voorzorgsmaatregel zonder dat er concrete aanwijzingen waren dat er effectief een poging tot sabotage zou uitgevoerd zijn. De andere overheden<sup>153</sup> hebben deze maatregel eveneens geïmplementeerd.

Het gaat om een alternatieve ‘rekenmotor’ die geïnstalleerd werd in parallel met de rekenmotor van de toepassing ‘resultatenbeheer’ van de software geleverd door CIVADIS. Deze rekenmotor is gebaseerd op de oude ‘CODI’ software. De resultaten van beide rekenmotoren werden zowel via een automatisch systeem als via een visuele controle van de processen-verbaal door een team van CIVADIS met elkaar vergeleken. Er werden geen verschillen vastgesteld.

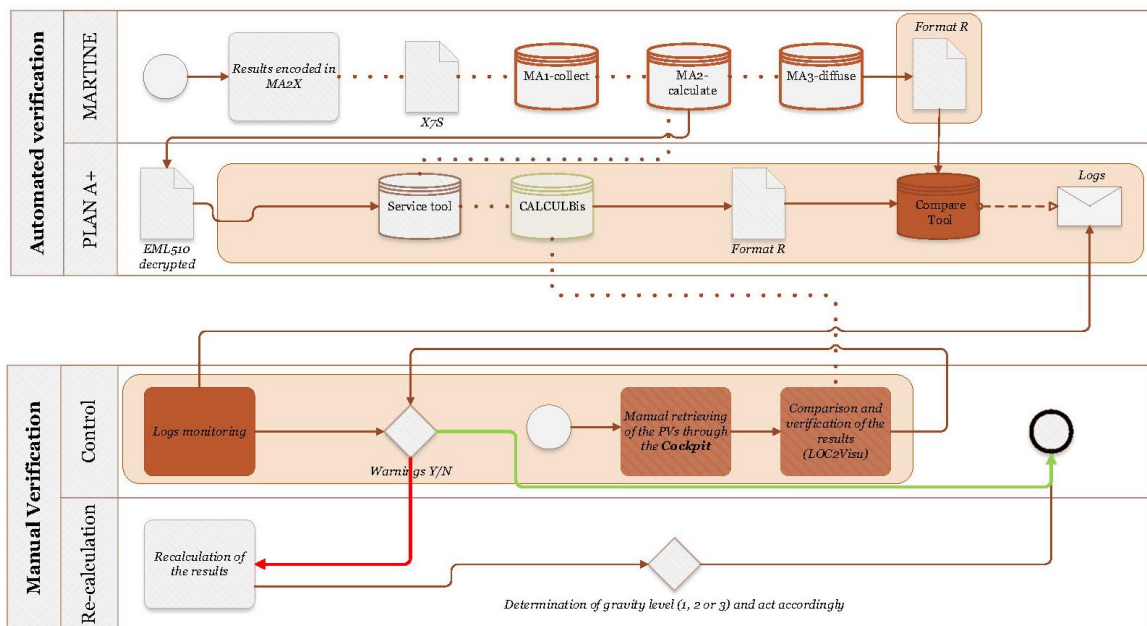
<sup>150</sup> Leden van het beveiligingsteam splitsen zich in twee groepen: een rood team en een blauw team. Het rode team speelt de rol van vijandige troepenmacht en het blauwe team speelt verdediging als de organisatie. Het doel van het rode team is om zwakke plekken in de beveiliging van de organisatie te vinden en te benutten terwijl het blauwe team werkt om de organisatie te verdedigen. Het paars team moet de efficiëntie van het rode en het blauwe team verzekeren en maximaliseren.

<sup>151</sup> Rapport PwC: CIVADIS heeft een aanvaardbare invulling gegeven aan de vereisten opgenomen in bijlage C bij Deel 1 van het Bijzonder Bestek. Zie p. 152 ‘Functionele eidevaluatie PwC’

<sup>152</sup> Calcul is de berekeningsmotor van de resultatenbeheerssoftware van CIVADIS. Calcul-bis is een extra berekeningsmotor, gebaseerd op de software van 2012. Calcul-ter is een manuele procedure.

<sup>153</sup> Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het Waals Gewest en de Duitstalige Gemeenschap.





## Beoordeling door PwC:

Door het laattijdig opleveren van deze toepassing door CIVADIS, was PwC niet in de mogelijkheid een allesomvattende audit uit te voeren. Uittreksel uit het evaluatierapport van 10 oktober 2018.

*Op basis van de uitgevoerde opdracht is PwC in staat om enkele factuele conclusies op te lijsten. De opzet van het systeem, waaronder ook de parametrisatie, en het gebruik van het systeem maken geen deel uit van de opdracht. Hieronder lijsten wij enkele conclusies op na de beoordeling van CALCULbis.*

### Conclusies

- CALCULbis vergelijkt daadwerkelijk twee formaat R bestanden. De gebruiker wordt bijgevolg op de hoogte gebracht via een logfile, dat de vergelijking met succes werd uitgevoerd – hoewel het kan voorvallen in bepaalde situaties en door het feit dat de rekenmotor van CALCULbis nooit werd gecontroleerd en gevalideerd voor de verkiezingen van 2018, dat CALCULbis een onterechte waarschuwing geeft;
- De *compare* tool vergelijkt daadwerkelijk alle verschillende soorten bestanden, die finale resultaten bevatten (i.e. totalisatie en zetelverdeling) voor de district-, OCMW-, gemeente- en provincieraadsverkiezingen georganiseerd door de verschillende overheden;
- CALCULbis vergelijkt daadwerkelijk de bestanden met partiële resultaten voor de gemeenteraadsverkiezingen in Wallonië. PwC was echter niet in staat om de goede verwerking van de bestanden te verifiëren en te valideren voor partiële resultaten voor de andere verkiezingen, georganiseerd door de andere overheden; en
- De PV's worden correct vanuit de Cockpit gerecupereerd en kunnen manueel vergeleken worden met de resultaten die door LOC2Visu gegenereerd worden. PwC heeft kunnen oordelen over de adequaatheid van de resultaten van de gegenereerde PV's voor de OCMW-, gemeente-, en provincieraadsverkiezingen in Wallonië. PwC had niet de mogelijkheid om de adequaatheid van de PV's te valideren voor andere verkiezingen, georganiseerd door de andere overheden.

### Aandachtspunten

- De flow van CALCULbis is vrij uitgebreid en complex, de bestanden worden verschillende keren verwerkt en doorgestuurd, wat aanleiding kan geven tot fouten. Echter, op basis van de door ons uitgevoerde werkzaamheden hebben wij geen enkele fout vastgesteld; en
- Er moet bijzondere aandacht besteed worden aan de opzet en parametrisatie van de verschillende onderdelen van CALCULbis.



#### 4.8. Calcul-ter<sup>154</sup>

Niettegenstaande alle maatregelen zijn genomen om de zetelberekening en zeteltoewijzing correct uit te voeren, blijft er altijd een infinitesimale kans dat dit uitermate kritisch onderdeel van de software zou gehackt en bijgevolg gemanipuleerd zou zijn. Om dat risico helemaal uit te sluiten, werd een driekoppig team gevormd die steekproefsgewijs op de dag van de verkiezingen een aantal zetelberekeningen manueel overdeed. Hierbij konden zij gebruik maken van een spreadsheet die reeds geruime tijd als ijkinstrument gebruikt wordt bij de ontwikkeling van de berekeningsmotoren in de software. Er werden geen afwijkingen vastgesteld.

#### 4.9. Tool voor het opladen resultaatbestanden digitale stembureaus in de hoofdbureaus

Er ontstond commotie in de media toen de hacker 'MisterCh0c' een aantal tweets verstuurde over de software die gebruikt wordt om stemmen in te lezen van de USB-stick en door te sturen naar de Vlaamse overheid. Hij zou daar enkele veiligheidsschendingen in ontdekt hebben, zoals een login en wachtwoord. De twitteraar meende het wachtwoord van de versleuteling van de verkiezingsbestanden hiermee gehackt te hebben. Bepaalde bronnen maakten er ook melding van dat de tool geen digitale handtekening zou bevatten.

De tool hield echter geen enkel risico in voor de integriteit van de verkiezingen. Het betrof een klein softwarepakketje dat er alleen voor zorgt dat de versleutelde bestanden op de USB-stick met de resultaten kunnen opgeladen worden via een beveiligde toepassing, zonder gebruik te moeten maken van Windows verkenner. De decryptie van de bestanden gebeurt pas op de servers van de Vlaamse Overheid, en niet in de hoofdbureaus.

Het wachtwoord dat getoond werd in de schermafdruck op Twitter, diende enkel om een verbinding te maken met de server voor de installatie van dat pakketje en had geen enkel verband met de verkiezingsgegevens zelf. Met dat wachtwoord kon niets gedaan worden dat de veiligheid in gevaar kon brengen, alleen de installatie van het pakketje zelf. De software werkte trouwens uitsluitend in combinatie met de toepassing die alleen kan opgestart worden met de elektronische identiteitskaart van de voorzitter van het hoofdbureau.

De schermafdruck die de twitteraar toonde van de zogezegde bestanden met de resultaten, bevatten helemaal geen resultaten, maar bevatten technische metagegevens om de overdracht van de versleutelde bestanden mogelijk te maken via een beveiligde verbinding.

De beveiliging van het stelsysteem is ver doorgedreven, zowel door de gebruikte procedure als door technische maatregelen. Het digitale stemproces voorziet in een combi-

---

<sup>154</sup> Calcul is de berekeningsmotor van de resultatenbeheerssoftware'. Calcul-bis is een extra berekeningsmotor, gebaseerd op de software van 2012. Calcul-ter is een manuele procedure.

natie van encryptie – wat gericht is op geheimhouding – en hashing, wat de stemresultaten onveranderbaar maakt, in combinatie van de digitale handtekening van de voorzitter van het stembureau.

Deze kwestie werd voorgelegd aan het CCB en het CERT. Beide instanties bevestigden uitdrukkelijk dat hier geen sprake was van een veiligheidsrisico.

### Aanbevelingen

De tweet was onterecht, op geen enkele wijze was er sprake van een veiligheidsrisico. Niettemin had dat incident kunnen voorkomen worden.

- Ondanks het voortdurend aandringen van het agentschap, was de tool voor het opladen van de resultaatbestanden van de digitale stembureaus in de hoofdbureaus veel te laat beschikbaar: pas in de week vóór de verkiezingen.
- Het tooltje had niet online mogen staan op onze publieke website. Maar door de laattijdigheid was het een snelle manier om deze software verspreid te krijgen in de 156 hoofdbureaus waar resultaten van digitale stemming binnenkomen.
- Het was een slordigheid van CIVADIS dat de tool geen digitale handtekening bevatte en de gebruiker bijgevolg geen absolute zekerheid kon krijgen over de herkomst ervan.

## 4.10. Federale veiligheidsdiensten

In de aanloop naar de verkiezingen van 2018 werd het agentschap geconfronteerd met een aantal federale spelers die zich in de sfeer van de Belgische veiligheidsdiensten bevinden.

In de praktijk ging het vooral om het

- CCB (Centrum voor Cybersecurity België)
- CERT (Computer Emergency Response Team)
- ADCC (Algemene Directie Crisiscentrum)

Met deze organisaties werd samen met de federale overheid en de andere deelstaten die verkiezingen organiseerden regelmatig overlegt en concrete acties georganiseerd. Er is echter nooit een formele band geweest met deze diensten en hoewel de concrete samenwerking correct en consistent verliep, was er geen rapportering naar de politieke verantwoordelijken van de deelstaten.

Ook de VVSE (Veiligheid van de Staat) en het ADIV (Militaire Veiligheidsdienst) werkten op de achtergrond aan bepaalde veiligheidsaspecten gerelateerd aan de verkiezingen.

### Aanbeveling

Het is zeer aangewezen dat er een duidelijk kader geschapen wordt waarin deze diensten werken en aan wie ze rapporteren. De Vlaamse overheid moet weten welke federale overheidsdienst welk concrete aspecten van het veiligheidsspectrum behartigt en

wat de aanbevelingen zijn. Een coördinatie tussen al de verkiezingsoverheden en deze diensten is in de aanloop naar verkiezingen een noodzaak.

## 5. Vorming

### 5.1. Vorming digitaal stemmen voor gemeentelijke verantwoordelijken

“Omwille van de grote geografische omvang van het opleidingsgebied en omwille ook van de grote omvang van de groep ‘trainees’, werd net zoals in 2012, geopteerd voor het ‘train the trainer’ principe. Volgens dit principe werden de gemeentelijke verantwoordelijken opgeleid die dan op hun beurt de voorzitters van de stembureaus moesten opleiden.

Er werden in opdracht en op kosten van het agentschap Binnenlands Bestuur door de firma Smartmatic 29 opleidingen gegeven aan de gemeentelijke verantwoordelijken van de verschillende gemeenten in Vlaanderen waar digitaal gestemd wordt. Deze opleidingen liepen van 22 augustus 18 tot en met 13 september 2018. Daarnaast was er ook nog de mogelijkheid voor de gemeenten om zelf opleidingen te bestellen bij de leverancier.

### 5.2. Vorming hoofdbureaus ‘kandidatenbeheer’ en ‘resultatenbeheer’

Het Agentschap Binnenlands Bestuur organiseerde in samenwerking met CEVI in juni 2018 in elke provincie een informatiedag over het gebruik van de verkiezingssoftware in de hoofdbureaus met als doelgroep de leden van de hoofdbureaus, de gemeentelijke coördinatoren en/of de personen die in de hoofdbureaus de software zouden gebruiken. Per gemeente, stadsdistrict, provinciedistrict of provincie konden maximum 3 personen per hoofdbureau naar deze sessie komen. De sessie behandelde zowel de werkzaamheden bij digitale stemming als bij stemming met potlood en papier.

De basisprincipes, structuur en juridische basis van het hoofdbureaus werden toegelicht. Extra aandacht ging naar de rol van de gemeentelijke coördinator. In de toepassing ‘contactenbeheer’ was hier een belangrijke voorbereidende rol voor hen weggelegd.

Niet alleen waren zij de brug tussen hoofdbureau, gemeentebestuur en agentschap maar tevens het eerste aanspreekpunt van het agentschap.

In de sessie werden de toepassingen ‘kandidatenbeheer’ en ‘resultatenbeheer’ behandeld voor de volgende hoofdbureaus:

- stadsdistrictshoofdbureaus in Antwerpen
- gemeentelijke hoofdbureaus
- provinciedistrictshoofdbureaus (alleen voor de toepassing ‘kandidatenbeheer’)
- resultatenbeheer voor provinciale hoofdbureaus (alleen de voor de toepassing ‘resultatenbeheer’)

In de sessie werd vooral met schermafdrucken gewerkt omdat de software onvoldoende klaar was om alles via live-demo te tonen.

Het aanmelden en ondertekenen in de toepassingen gebeurde wel live met e-ID en PIN-code. Hier werd de nodige aandacht aan geschonken.

De sessies werden georganiseerd per provincie, in totaal namen 685 personen deel:

- Provincie Limburg, 13 juni: Vlaams Administratief Centrum, Hasselt (aan station), 110 deelnemers
- Provincie Oost-Vlaanderen, 15 juni: Vlaams Administratief Centrum, Gent (aan Sint-Pietersstation), 156 deelnemers
- Provincie Vlaams-Brabant, 18 juni: Arenberginstituut STUK, Leuven, 133 deelnemers
- Provincie Antwerpen, 20 juni: zaal Mechelen-centraal in congrescentrum Lamot, Mechelen, 152 deelnemers
- Provincie West-Vlaanderen, 22 juni: Kamermuziekzaal Concertgebouw, Brugge, 134 deelnemers

## 6. College van Deskundigen

Het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012 voorziet in een algemene parlementaire controle op de diverse aspecten van de digitale processen bij de verkiezingen. Het Vlaams Parlement heeft een college van deskundigen aangewezen dat toeziet op het gebruik, de goede werking en de integriteit van de digitale processen in verband met de kandidaten, de stemming en de zetelverdeling, alsook op de procedures voor de aanmaak, de verspreiding en het gebruik van de apparatuur, de software en de digitale gegevensdragers.

De leden van dat college hebben toegang tot alle gebouwen en lokalen waar verkiezingsactiviteiten plaatsvinden en kunnen elke controlehandeling stellen die zij nodig achten.

Het college van deskundigen bestaat uit minstens twee effectieve en twee plaatsvervangende deskundigen die door het Vlaams Parlement worden aangewezen. Hun opdracht van het college van deskundigen is tweeledig.

Enerzijds oefent het college controle uit op de integriteit en de goede werking van alle informatica-technische aspecten van het kiessysteem (art. 12, §2). Het college ontvangt van de Vlaamse overheid het materiaal alsook alle gegevens, inlichtingen en informatie die nodig zijn voor het uitoefenen van de controle. In stembureaus en hoofdbureaus neemt het op de verkiezingsdag kopieën van bestanden.

Anderzijds maakt het college een verslag van zijn werkzaamheden en doet het eventueel aanbevelingen aan de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement, uiterlijk tien dagen na de dag van de verkiezingen (art. 12, §3). Dat verslag kan aanbevelingen bevatten in verband met de apparatuur en de software die zijn gebruikt en de procedures die zijn toegepast.

Het college legt zich toe op de controle van alle digitale aspecten van het stem- en verwerkingsproces. Het voert dus geen controles uit op procedures die specifiek voor de 'papieren' stemopneming gehanteerd worden. Het college van deskundigen van het Vlaams Parlement heeft op 23 oktober 2018 zijn verslag uitgebracht over de organisatie van de lokale verkiezingen.

### ***Uittreksels uit het rapport***

#### Juridische adviezen

##### ***Aanwijzing deskundigen***

*'De aanwijzing van deskundigen is facultatief.'*

*Artikel 12 stelt: 'Het Vlaams Parlement kan een college van deskundigen aanwijzen dat bestaat uit ten minste twee effectieve en twee plaatsvervangende deskundigen.'<sup>155</sup>*

*Hierdoor kan bij de burger de indruk ontstaan dat controle van de elektronische stemsystemen geen verplichting maar slechts een mogelijkheid is. Het afschaffen van het optionele karakter kan deze indruk wegnemen. Deze opmerking stond ook al in het deskundigen verslag van de federale verkiezingen van 2009 en 2010. Bovendien is de organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen in het Vlaamse Gewest volledig Vlaamse bevoegdheid, wat het facultatief karakter des te merkwaardiger maakt.*

*De rol van de plaatsvervangende deskundigen is niet omschreven.*

*Hoewel de toelichting bij artikel 12 van het voorontwerp van het Kiesdecreet bepaalt dat de plaatsvervangende deskundigen dienen 'om de continuïteit te garanderen', worden zowel de effectieve als plaatsvervangende deskundigen ingeschakeld, vóór, tijdens en na de verkiezingen. Gezien de werklast die de controle van de verkiezingen met zich meebrengt, stelt het college voor om de bepaling hieraan aan te passen zodat het onderscheid wordt weggewerkt. Het dringt er eveneens op aan dat het parlement bij elke verkiezing alle experten aanduidt waartoe het recht heeft. Deze opmerking stond ook al in het deskundigen verslag van de federale verkiezingen van 2009 en 2010.*

*De rol van de deskundigen kan nog beter worden omschreven.*

*Zoals hierboven reeds aangegeven, is het inmiddels een traditie dat het deskundigen verslag opmerkingen van informatica-technische, maar ook van juridische aard bevat. Met het oog op de aanwijzing van de deskundigen, kan dit onderscheid best ook zo worden verduidelijkt in het decreet zelf.*

*Aan het artikel 12 werden sinds de verkiezingen van 2012 geen wijzigingen doorgevoerd<sup>156</sup>.*

<sup>155</sup> Repliek agentschap: dat is destijds geschreven naar analogie met de bepaling in de wet van 11 april 1994 (art. 5bis). Inmiddels is de tekst in de federale wetgeving aangepast (artikel 24 en volgende van de wet van 7 februari 2014): [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=nl&la=N&cn=2014020701&table\\_name=wet](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=2014020701&table_name=wet)

<sup>156</sup> Repliek agentschap: zie p. 95, 2.2.2. 'Voor de verkiezingsdag'

## **Markering van afschrift leidt niet vanzelf tot ongeldigheid stem**

*'Art 139 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 bepaalt dat het de kiezer verboden is om zijn stemkeuze kenbaar te maken door het papier open te plooiën, anders moet het stembiljet onbruikbaar worden gemaakt en moet hij of zij opnieuw stemmen. Hier wordt er dus vanuit gegaan dat het adagio 'de stemming is geheim' ook impliceert dat de kiezer evenmin vrijwillig zelf het geheim van de stemming mag schenden. Daarnaast wordt het stembiljet ongeldig als erop geschreven wordt. Dit wordt ook nog eens met zoveel woorden gesteld in art. 155, bij de bepalingen m.b.t. de telbureaus.*

*Het principieel geheim karakter van de stemming en de sanctie van het ongeldig verklaren van stembiljetten wordt echter niet even streng toegepast in de regeling van het geautomatiseerde stemmen in het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012. Bij de tot nu toe gebruikte systemen van geautomatiseerd stemmen kon men in principe niet meer ongeldig stemmen -blanco stemmen kan wel nog. Dat was niet problematisch, aangezien het vermijden van ongeldige stemmen een van de redenen was om e-voting in te voeren.*

*Bij het nieuw ingevoerde ticketing-controlesysteem is het echter voor de kiezer weer mogelijk zijn naam op het afschrift te schrijven, er zijn zielenroerselen aan toe te vertrouwen of het afschrift op een andere manier te markeren, zonder dat dit noodzakelijkerwijze tot ongeldigheid van zijn stem leidt: de stem is immers geldig uitgebracht van zodra het is gelukt om de barcode in te scannen. Maar in theorie zouden getuigen in het bureau achteraf kunnen vaststellen of een bepaalde kiezer voor een bepaalde kandidaat heeft gestemd, simpelweg omdat deze er zijn naam heeft opgeschreven -en zonder dat zijn stem daardoor automatisch ongeldig is geworden.*

*Artikel 19 van het Digitaal Kiesdecreet stelt immers: Het scannen van het afgedrukte stembiljet door de digitale stembus genereert de stem van de kiezer in digitale vorm. Het afgedrukte stembiljet zelf is louter bestemd voor controle en auditdoeleinden. Alleen bij een eventuele hertelling kan de voorzitter van het bevoegde hoofdbureau beslissen om stembiljetten waarvan de tekst onleesbaar is of waarvan de overeenstemming tussen de tekst en de barcode niet meer te verifiëren is, te weren. Het hoofdbureau maakt daarvan melding in het proces-verbaal.' De toelichting bij artikel 19 van het voorontwerp stelt daarenboven dat 'stembiljetten waarop bijvoorbeeld markeringen aangebracht werden of die beschadigd werden, niet geweerd worden bij een eventuele hertelling, zolang de barcode en de tekst kunnen gelezen worden en zolang kan geverifieerd worden dat beide afgedrukte vormen van de stem met elkaar overeenkomen.<sup>157</sup>*

---

<sup>157</sup> Repliek agentschap: Dat lijkt op het eerste zicht niet logisch: naar analogie met de papieren stembiljetten zou het hoofdbureau bij een hertelling kunnen beslissen om een stemticket waarop tekens zijn aangebracht, als ongeldig te beschouwen en dat niet te scannen.

Anderzijds kan men redeneren dat een hertelling volgens exact dezelfde procedure moet verlopen als de originele telling, m.a.w. als het stemticket met het merkteken bij de stemming (en bij de automatische telling die daarmee gepaard gaat) probleemloos wordt gescand en dus als een geldige stem meegeteld wordt, dan moet

*Aan de problematiek van niet-anonieme en beschreven stembiljetten in het nieuwe 'ticketingsysteem' zou gedeeltelijk verholpen kunnen worden door artikel 19 van het Digitaal Kiesdecreet aan te passen.*

*De bepaling zou kunnen worden herschreven waarbij de analogie met de manieren waarop papieren stembiljetten ongeldig worden wordt doorgetrokken naar de papieren afschriften van de eigenlijke stemverrichting die plaatsvindt door het inscannen. Zo'n decretale aanpassing biedt echter nog steeds geen oplossing voor tickets die vóór een eventuele hertelling verdwenen zouden zijn, omdat de kiezer ze mee naar huis heeft genomen ondanks de visuele controle hierop in het stembureau.*

*De mogelijkheid van identificeerbare briefjes lijkt ons ook niet erg problematisch: de verkiezingsuitslag wordt immers bepaald op basis van de stemverrichting, nl. het inscannen zelf. Identificeerbare briefjes kunnen pas aan het licht komen bij hertellingen, en die gebeuren slechts sporadisch, niet systematisch: het is zo goed als uitgesloten dat er druk zou worden uitgeoefend op de kiezer om op dergelijke wijze zijn stem kenbaar/identificeerbaar te maken, aangezien een controle daarvan niet verzekerd is. In plaats van de bepaling te herschrijven zou de rol van de getuigen in de telbureaus eventueel kunnen worden verduidelijkt, in de decreetgeving of elders.*

*Wij verwijzen voor de problematiek van mogelijke 'markering' graag naar de studie 'BeVoting. Studie van de Elektronische Stemsystemen' van 2007 waarin het Studieconsortium bestaande uit de KU Leuven, de Universiteit Antwerpen, de Universiteit Gent; de UCL; de Université de Liège; de ULB en de VUB in verband met de juridische conformiteit van het 'verbeterde papier-gebaseerde stelsysteem.' Deze studie bracht ook geen noemenswaardige juridische bezwaren naar boven m.b.t. het 'ticketingsysteem'.*

*Ter vergelijking merken wij op dat bij de federale parlementsverkiezingen in 2003 in Waarschoot en Verlaine reeds werd geëxperimenteerd met een 'ticketing H systeem waarbij de kiezer zijn elektronische stem kon checken op een ticket. In dat systeem werd het bewerken achteraf wel nadrukkelijk fysiek onmogelijk gemaakt. H*

*Aan deze opmerking werd geen gevolg gegeven.*

## Andere adviezen

- *'Stemterminals die in gebruik genomen worden met een 'demorol' in de printer zijn een teken van slechte voorbereiding; dat moet ten allen tijde voorkomen worden.' Bij de uitgevoerde controles werd dat probleem niet meer vast gesteld.*<sup>158</sup>

---

dat bij een hertelling ook zo gebeuren. Uitzonderingen zijn de stemtickets met onleesbare of onverifieerbare tekst.

<sup>158</sup> Repliek van het agentschap: er wordt vóór de installaties van de stembureaus een mededeling verstuurd aan de coördinatoren digitale stemming via de WhatsAppgroep en via e-mail dat alle oude papierrollen (ook de gewone rollen van vorige verkiezingen) niet mogen gebruikt worden. Alleen nieuwe, door het agentschap aangekochte en geleverde rollen mogen gebruikt worden. De reden is dat het agentschap op die manier zeker



- *De papieruitvoer van de stemcomputer moet aangepast worden zodanig dat er geen verwarring ontstaat tussen de kaart invoer en de papieruitvoer'. Dat probleem werd aangepakt door een duidelijke etiket op de computer aan te brengen.*
- *Het hele systeem met 2 USB-sticks is kwetsbaar (bij defect van 1 stick is het systeem niet meer op te starten) en zorgt voor vertragingen (consistency check). Dat moet herbekeken worden'. Hieraan werd gevolg gegeven.<sup>159</sup>*
- *Het pictogram dat uitnodigt om de witte kaart in de stemcomputer te steken verduidelijkt niet waar dit moet gebeuren.' Het gebruik van het etiket 'KAART' (zie hoger) lost dat op.*
- *De afdruk van een teststem moet zodanig verschillen van een echte stem dat dit opvalt. Voorbeeld: druk de barcode 3 X na mekaar af bij een teststem.'. De procedure met teststemmen werd afgeschaft.*
- *Een rood alarm (tussenkost vereist) voor iemand die zijn kaart een tweede maal inbrengt is niet nodig. Een mededeling op het scherm volstaat.' Hieraan werd gevolg gegeven.*
- *In geval van alarm is het wenselijk dat de bijhorende pieptoon na enkele keren stopt teneinde een inflatie aan pieptonen te vermijden'. Dat probleem werd niet meer vastgesteld.*
- *De afstand tussen de bedieningselementen op de stemcomputer (aanraakscherm) zou iets groter moeten worden om parallaxfouten en onnauwkeurigheden van de gebruiker op te vangen.' Dat probleem werd niet meer vastgesteld.*
- *'Ongewilde kandidaatselectie' kan worden vermeden door de overgang van het partijscherm naar het kandidatenscherm te laten onderbreken door een kleine pauze tijdens dewelke de input buffer wordt leeggemaakt'. Dat probleem werd niet meer vastgesteld.*
- *De fase van teststemmingen zou duidelijker aangegeven moeten worden op de voorzitters pc en het afgedrukte stemresultaat'. De procedure met teststemmen werd afgeschaft.*
- *De opleiding van de voorzitters zou beter niet aan de organiserende lokale overheden overgelaten te worden teneinde de kwaliteit van de opleiding te kunnen garanderen, maar door het Agentschap Binnenlands Bestuur worden georganiseerd'.  
Uit de controles die werden uitgevoerd naar aanleiding van de recente verkiezingen, werd vastgesteld dat de opleiding en met name de kwaliteit ervan sterk varieert van gemeente tot gemeente. De opmerking wordt expliciet gehandhaafd.<sup>160</sup>*

---

is dat alle rollen vol en niet verkleurd zijn. De rollen thermisch paper hebben immers een houdbaarheidsdatum die in de meeste gevallen niet volstaat om twee verkiezingen te overbruggen.

<sup>159</sup> Repliek van het agentschap: er zal bekeken worden of het mogelijk is om één of twee extra USB-sticks bijkomend te voorzien. Op te merken valt dat het tijdsbestek waarin de hele voorbereiding van de digitale stemming door het agentschap moet gebeuren, beperkt is. Het moet bekeken worden of de aanmaak van 7000 extra USB-sticks mogelijk is. Verder moet het ook duidelijk zijn voor de leden van het stembureau wanneer men andere USB-sticks moet gebruiken. Het niet oordeelkundig vervangen van USB-sticks kan leiden tot situaties waarbij alleen externe technische hulp soelaas kan bieden of tot herscanningen in het hoofdbureau.

<sup>160</sup> Repliek van het agentschap: het agentschap heeft ook voor de verkiezingen van 14 oktober 2018 gekozen om de voorzitters van de digitale stembureaus op te leiden volgens het 'train the trainer' principe. De voornaamste reden hiervoor is dat noch het agentschap noch het bedrijf Smartmatic beschikt over voldoende resources om ongeveer 3400 voorzitters en bij voorkeur evenveel secretarissen op te leiden binnen de korte periode net vóór de verkiezingen. Een opleiding die meerdere maanden op voorhand gebeurt, verliest immers aan efficiëntie.



- *'Het feit dat de opleiding voor voorzitters niet verplicht was werkt fouten tijdens de kiesprocedure in de hand'. Zie ook vorige opmerking.*
- *'De voorzitters moeten vroeger in de aanloop naar de verkiezingen aangeduid en betrokken worden in de voorbereidingen teneinde hen beter te informeren'. Zie ook vorige opmerkingen.*
- *'Een korte papieren handleiding die enkel helpt bij het opstarten van de computer van de voorzitter waarna de opstarthandleiding elektronisch en interactief verdergezet wordt op de computer zelf (verplicht aanvinken dat deeltaken uitgevoerd werden) met een duidelijke indicatie van de voortgang van het proces zodat men beter kan inschatten of het bureau tijdig opgestart geraakt.'*  
*Er werd nu voorzien in een korte duidelijke handleiding met foto's.*
- *'De documentatie voor de voorzitters is te gefragmenteerd in diverse documenten, er blijken bovendien verschillende versies in omloop te zijn, een vereenvoudiging van de documentatie lijkt noodzakelijk.'*  
*Over de documentatie voor de voorzitters werden geen opmerkingen meer genoteerd.*
- *'De stembriefjes moeten vermelden om welk stembureau of welke gemeente het gaat. Bij een hertelling lijkt het ons fundamenteel dat, vooraleer geteld wordt, wordt nagegaan of de urne alleen stembiljetten van het betrokken stembureau bevat.'*  
*Hieraan werd geen gevolg gegeven.*
- *'De verschillende types kaarten (aanmeldkaarten, noodkaarten en stemkaarten) krijgen best een verschillende kleur en/of aanduiding'*  
*Door aanpassing van de procedures bestaat enkel nog het onderscheid niet-Belg / Belg. Voor beide wordt dezelfde basiskaart gebruikt die anders geïnitieerd wordt. De frequentie waarmee niet-Belgen zich aanmelden is relatief laag wat de kans op vergissingen klein maakt.*
- *'De computers waarop de verschillende kaarten geïnitieerd worden moeten zelf kunnen detecteren welke kleur de kaarten hebben (bijvoorbeeld door een ander serienummerreeks te gebruiken).'*  
*Zonder voorwerp gezien vorige opmerking.*
- *'Het uur van afsluiten van het stembureau is best manueel in te vullen in het verslag'. In het kerncijferrapport wordt de tijd alvast niet opgenomen.*

---

De volgende ondersteunende maatregelen werden niettemin genomen:

Er werd decretaal voorzien dat het college van burgemeester en schepenen een coördinator voor de digitale stemming aanduidt in elke gemeente die digitaal stemt (art. 11 DKD). Deze coördinator is de verbindingspersoon tussen de gemeente en het agentschap. Deze coördinatoren werden constant op de hoogte gehouden door het agentschap via WhatsApp, e-mails, nieuwberichten, ...

De opleidingen voor deze coördinatoren (2 à 3 personen per gemeente) werden door het agentschap georganiseerd en uitgevoerd door de leverancier van de stemcomputers. met een opstelling van de stemapparatuur, een presentatie en hands-on training. Als deze vorming uniform aan alle betrokkenen (ca. 7000 personen), dus niet alleen aan de gemeentelijke verantwoordelijken, moet gegeven worden in de periode half augustus tot einde september, zal dat een uitgebreide organisatie vergen (lesgevers, materiaal, lokalen) en een aanzienlijke budgettaire impact hebben. Het valt dan te overwegen alles integraal uit te besteden aan een instelling die ervaring heeft met dergelijke snelle opleidingssessies.

Het vroeger aanduiden van de voorzitters van stembureaus is evenmin een eenvoudige zaak. De leden van de stembureaus worden immers geselecteerd op basis van de kiezerslijst die pas einde augustus beschikbaar is. Het agentschap kan de oefening maken, maar het staat vast dat hiervoor de wijziging van een aantal cruciale decretale tijdstippen vereist is.

Vermelden van de kieskring op de stemstroken van de stemcomputer: het agentschap zal daarvoor de nodige maatregelen nemen.

- *'In elk individueel stemhokje de handleiding 'digitaal stemmen in 10 stappen' ophangen.'*

*Tijdens de controles werden geen problemen vast gesteld waarbij kiezers problemen hadden met de te volgen procedures.*

- *'De stembus moet steeds zodanig opgesteld te worden dat het scanvenster niet aan rechtstreeks zonlicht blootgesteld wordt.'*

*Tijdens de controles werden, mede door de installatie van de afschermklep, op dit vlak geen problemen meer vastgesteld.*

### ***Algemene vaststelling***

*De gebrekkige ergonomie van de gebruikersinterface van de voorzitter-pc zorgt regelmatig voor verwarring bij de niet geroutineerde leden van het stembureau. Enkele voorbeelden:*

- *De functie om een USB-stick veilig te verwijderen staat niet prominent genoeg in het normale werkscherm waardoor men deze functie soms vergeet te activeren alvorens een stick te verwijderen (zie ook de waarnemingen in Vilvoorde hierboven).*
- *Na een herstart van de voorzitter-pc gebeurt het regelmatig dat nog enkele stembiljetten uit de voorgaande sessie ter scanning aangeboden worden aan de stembus. Deze biljetten worden - terecht - niet meer aanvaard door de stembus. De foutboodschap die hierbij verschijnt ('Foute Stem') is echter veel te beknopt en daarom verwarrend voor de leden van het stembureau.*

### ***Publiek beschikbaar gestelde software bevat paswoord***<sup>161</sup>

*Op de verkiezingsdag werd gemeld aan het college van deskundigen dat er een wachtwoord van de beveiligde verbinding van de verkiezingen op twitter werd gepubliceerd. Naar aanleiding van deze melding heeft het college een onderzoek gestart.*

*Het wachtwoord dat verspreid werd is een wachtwoord van een softwarepakket dat de Vlaamse Overheid ter beschikking heeft gesteld via de eigen website. Deze software werd gebruikt door de medewerkers van de hoofdbureaus om de versleutelde bestanden op de USB-stick met resultaten op te laden naar de beveiligde web-toepassing.*

*Het CCB en CERT hebben zich over de beveiliging gebogen en kwamen tot volgende conclusies:*

- *Het wachtwoord dat getoond werd in de schermafdruck op Twitter dient voor bepaalde communicaties tussen de browser en de op dezelfde machine draaiende software. Daarnaast werkt de software uitsluitend in combinatie met de web-toepassing die de elektronische identiteit vereist van de voorzitter. Deze software werd niet gebruikt om resultaatsbestanden te verwerken.*
- *De schermafdruck met de resultaatsbestanden die via Twitter verspreid werd bevat technische metagegevens en testdata maar blijkt geenszins een getrouwe inhoudelijke representatie van echte resultaatbestanden.*

---

<sup>161</sup> Zie ook 4.9 p. 204

## *Fouten in het totalisatieproces*

### *Vastgestelde fouten*

*De collega's van het college van deskundigen belast met de controle op de lokale verkiezingen in het Brussels hoofdstedelijk gewest meldden ons op vrijdag 19 oktober dat er problemen vastgesteld werden bij de totalisatie van de stemmen in stembureau nummer 2 in Sint-Joost-ten-Node, op het Brussels grondgebied.*

*Uit hun eerste vaststellingen bleek dat niet alle in dit stembureau geregistreerde stemmen werden verwerkt in het totaalresultaat. Op zondagavond 21 oktober werd ons, na een eerste onderzoek door de verschillende betrokkenen waaronder Civadis, meegedeeld dat het probleem zich eveneens stelde in een aantal stembureaus in het Vlaams Gewest.*

*Het Agentschap Binnenlands Bestuur werd op maandag 22 oktober op de hoogte gebracht van de vaststellingen in het Brussels Gewest en het feit dat het probleem zich eveneens stelde in stembureaus in het Vlaams Gewest. Het Agentschap Binnenlands Bestuur heeft hierop in overleg met het college van deskundigen en samen de leveranciers van de gebruikte platformen een onderzoek naar de oorzaak van dit probleem gestart.*

- Uit analyse van de firma Civadis (leverancier totalisatieplatform) blijkt dat het hierboven vermelde probleem zich eveneens stelde in exact 6 stembureaus in het Vlaams Gewest;*
- Uit analyse van de firma Smartmatic (leverancier stemsystemen) blijkt dat deze fout te wijten is aan een verkeerde manipulatie tijdens het afsluiten van een stembureau waarbij de master usb-stick vroegtijdig werd verwijderd uit de aansluiting op de stembus en dat de fout reproduceerbaar en traceerbaar is.*

*Er werd een hernieuwde totalisatie uitgevoerd - op vraag van het Agentschap Binnenlands Bestuur - door de hogervermelde leveranciers, onder permanent toezicht van PwC. Er werd daarnaast een onderzoek naar de oorzaak van dit probleem gestart. De correctie van de stemresultaten bleek in geen enkele gemeente een wijziging van de zetelverdeling tussen de partijen tot gevolg te hebben. Er werd echter wel impact op vlak van de aanduiding van de verkozenen en de volgorde van de verkozenen vastgesteld. Op provinciaal niveau was er geen impact. In bijlage vindt u een gedetailleerd overzicht van de gevolgen van de hertotalisering zoals ons gemeld door het Agentschap Binnenlands Bestuur.*

### *Conclusie*

*Het college van deskundigen stelt vast dat de huidige software die het volledige verkiezingsproces faciliteert en de daarin aanwezige controleprocedures deze fouten niet hebben gedetecteerd.*

*Ondanks het feit dat er geen stemintenties verloren gingen en de resultaten alsnog correct berekend konden worden wil het college van deskundigen benadrukken dat het hier gaat om een ernstige tekortkoming die met het oog op de volgende verkiezingen absoluut moet geredigeerd worden. Het college van deskundigen dringt aan op*

*het inbouwen van een set van controlemaatregelen op alle niveaus om dit soort problemen in de toekomst onmiddellijk te kunnen detecteren.*<sup>162</sup>

## Samenvatting

*Het college van deskundigen heeft in de aanloop naar de verkiezingen geconstateerd dat de beveiliging van het digitaal stelsysteem sterker geworden is in vergelijking met de vorige verkiezingen.*

*Wat betreft de aanbevelingen, gemaakt door het college van deskundigen belast met de controle op de verkiezingen van oktober 2012, kan worden gesteld dat de technische mankementen veelal werden verholpen. De kwaliteit van de opleiding van de leden van stembureaus blijkt nog steeds heterogeen.*

*Van alle technische problemen blijkt het merendeel te bestaan uit printerproblemen. Procedureel worden er door leden van stembureaus fouten gemaakt met het manipuleren van USB-sticks, onder meer bij het herstarten van een (gecrashte) stemcomputer. De instructies op het scherm van de voorzitter-pc zijn op dit vlak voor verbetering vatbaar (correcte foutmeldingen, voortgangsindicatoren, eenduidige boodschappen en pictogrammen).*

*De gebrekkige ergonomie van de gebruikersinterface van de voorzitter-pc zorgt regelmatig voor verwarring bij de niet geroutineerde leden van het stembureau. Er wordt tenslotte aangedrongen op het inbouwen van een set van controlemaatregelen op alle niveaus om problemen met betrekking tot het doorsturen van onvolledige resultaten in de toekomst onmiddellijk te kunnen detecteren.*

---

<sup>162</sup> Repliek van het agentschap: het agentschap zal samen de FOD Binnenlandse Zaken en de leverancier Smartmatic controlessystemen inbouwen zodat deze fout niet meer kan voorkomen. De controle moet ingebouwd worden in zowel de software van het digitaal stelsysteem als in de resultatensoftware waar de resultaten van de USB-sticks worden opgeladen. Het extern erkend adviesorgaan PwC zal hierop toezicht houden.



## Hoofdstuk 5: Communicatie

### 1. Praktische info en ondersteuning belanghebbenden

Ondersteuning hoofdbureaus, lokale besturen, stem- en telbureaus, kandidaten, kiezers

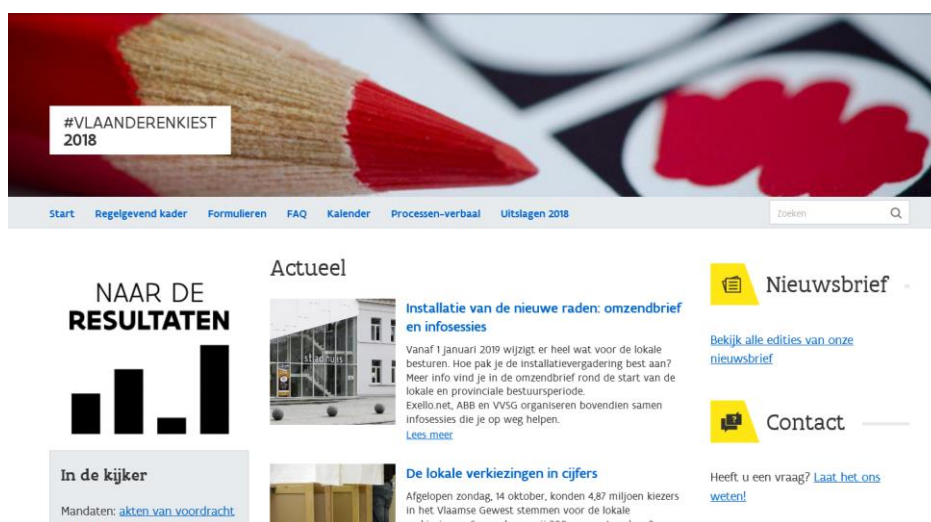
#### 1.1. Website vlaanderenkiest.be

##### 1.1.1. Beschrijving aanbod

In de eerste plaats kon iedereen die bij de verkiezingsorganisatie betrokken was of er meer informatie over wilde verkrijgen, de ontwikkelingen volgen op de specifiek daarvoor bestemde verkiezingswebsite van agentschap. De **informatiewebsite vlaanderenkiest.be** was het voornaamste communicatiekanaal voor de lokale verkiezingen. De andere communicatiemiddelen (nieuwsbrieven, sociale media,...) van het agentschap refererden er zoveel als mogelijk naar. Doelstelling was om de praktische informatie, zowel voor kiezers als voor kandidaten, leden van een bureau als lokale betrokkenen, op één gecentraliseerde plek aan te bieden. Op die manier konden zij zich zo goed mogelijk op de stembusgang voorbereiden. Als toegankelijke kennishub droeg de informatiewebsite vlaanderenkiest.be bij tot een vlot verloop van de verkiezingen.

Het agentschap positioneerde de website vlaanderenkiest.be als de centrale spil in de communicatiestrategie. De naam en URL 'vlaanderenkiest.be' werd bij eerdere verkiezingen in 2006 en in 2012 gebruikt. Omwille van de naambekendheid werd de URL in de loop van het verkiezingsjaar 2018 gebruikt worden voor twee websites:

- de informatiewebsite, die ruimschoots voor de verkiezingen werd gelanceerd en geleidelijk aan werd opgebouwd.
- de resultatenwebsite, waarop eerst de kandidaten en later de verkiezingsresultaten werden gepubliceerd.



The screenshot shows the website interface for the 2018 Flemish elections. At the top, there is a navigation menu with links: Start, Regelgevend kader, Formulieren, FAQ, Kalender, Processen-verbaal, and Uitslagen 2018. A search bar is located on the right. The main content area features several sections:

- Actueel**: A section with a bar chart titled "NAAR DE RESULTATEN" and a news article titled "Installatie van de nieuwe raden: omzendbrief en infosessies". The article text mentions that from January 2019, citizens will see a lot of local council installations and info sessions.
- In de kijker**: A section with a news article titled "De lokale verkiezingen in cijfers", mentioning that on Sunday, October 14, 4.87 million voters in the Flemish Region voted for local elections.
- Nieuwsbrief**: A section with a yellow envelope icon and the text "Nieuwsbrief". Below it, there is a link: "Bekijk alle edities van onze nieuwsbrief".
- Contact**: A section with a yellow speech bubble icon and the text "Contact". Below it, there is a link: "Heeft u een vraag? Laat het ons weten!".

De **informatiewebsite vlaanderenkiest.be** werd ontwikkeld door het agentschap en gelanceerd op 12 februari 2018, zo'n acht maanden voor de verkiezingsdag. De website richtte zich in eerste instantie op volgende doelgroepen: kiezer, kandidaat, hoofdbureau en lokaal bestuur.

De website bevatte onder meer:

- Een algemene zoekmotor op basis van trefwoorden
- Regelgeving
- Antwoorden op veelgestelde vragen (FAQ's)
- Vorming (handleidingen, video's over digitaal/manueel stemmen... )
- Formulieren, onderrichtingen, brieven
- Kalender met mijlpalen
- Contactgegevens (Helpdesk)
- Een pagina bedoeld voor de pers
- De uitslagen van de vorige verkiezingen (2012)
- Een link om door te klikken naar de resultaten van de verkiezingen
- De processen-verbaal (na de verkiezingen)

Belangrijke informatie zette het agentschap in de rubriek 'in de kijker' op de startpagina.

Een specifieke zoekmotor voor formulieren en regelgeving bood uitgebreide filtermogelijkheden aan op basis van: trefwoord, doelgroep (kiezer, kandidaat, hoofdbureau, lokaal bestuur), verkiezing (gemeenteraad, OCMW-raad, provincieraad, stadsdistrictsraad), periode (voor verkiezingsdag, op verkiezingsdag, na verkiezingsdag) en type regelgeving (decreet, Besluit van de Vlaamse Regering, ministerieel decreet, omzendbrief, onderrichtingen, ...).

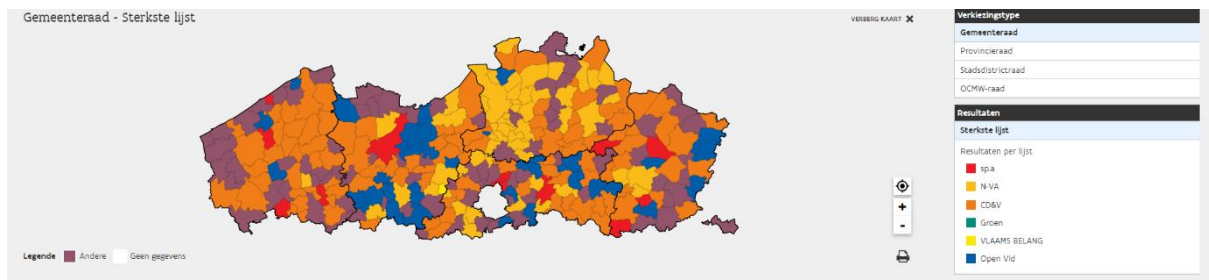
Op de **resultatenwebsite**, d.i. het luik met de kandidaten en resultaten onder dezelfde URL 'vlaanderenkiest.be', publiceerde het agentschap de kandidaten en lijsten na de voorlopige afsluiting op 17 september 2018. Op verkiezingsdag werden de resultaten vervolgens gepubliceerd op deze site. De resultatenwebsite bevatte een duidelijk zichtbare link naar de informatiewebsite. Dit dubbele gebruik van het 'vlaanderenkiest.be' werd ingegeven door de verschuivende focus van de informatie naar de kandidaten en naar de verkiezingsresultaten in de aanloop naar de verkiezingen en op de verkiezingsdag zelf.

De resultatenwebsite zelf bevatte op de startpagina een dynamische kaart van Vlaanderen waar kiezers de officiële resultaten van de lokale en provinciale verkiezingen op de voet konden volgen. De zoekmotor liet toe om op basis van de naam of postcode van de gemeente, de provincie, het stadsdistrict of de kandidaat te zoeken.

De techniciteit voor deze site was veel groter dan de informatiewebsite. De site werd daarom extern ontwikkeld door DXC (HB-plus). Na de sluiting van de stembureaus kwamen de resultaten binnen op vlaanderenkiest.be. Bij het digitaal stemmen was dat per twee stembureaus, bij stemming met potlood en papier per geteld telbureau. Nieuw bij de verkiezingen in 2018 was dat website bezoekers de uitslagen en zetelverdeling konden delen via sociale mediakanalen. De *visuals* namen het geschikte formaat aan van de kanalen. Per verkiezingskandidaat werd ook een "deelnop" ingebouwd.

Daarnaast konden gebruikers hun 'favorieten' (d.w.z. favoriete pagina's) bewaren. De resultatenwebsite liet in 2018 ook toe om de uitslagen te vergelijken met de uitslagen van 2012.

Net als in 2012 werd ook een mobiele versie van de resultatenwebsite ontwikkeld. De zoekmotor van de mobiele website had dezelfde functionaliteiten als de desktopversie, met uitzondering van de interactieve kaart. Gebruikers konden ook zoeken op basis van geo-locatie. In het menu vonden mobiele gebruikers snel hun weg naar de veelgestelde vragen (FAQ's) en het contactformulier.



### 1.1.2. Evaluatie

#### a) Algemene statistieken informatiewebsite vlaanderenkiest.be

Vanaf de start van website steeg het aantal bezoekers gestaag: van 11.223 bezoekers in maart 2018 naar 536.325 bezoekers in de eerste helft van oktober 2018.

In de eerste maanden waren de voornaamste doelgroepen van de informatiewebsite de hoofdbureaus, de lokale besturen en de kandidaten. Van september tot oktober, de tweede fase, breidde de focus van de informatiewebsite ook uit naar andere doelgroepen, met name de kiezers en de media.

De statistieken in de tweede fase tonen aan dat de interesse in de website in die periode enorm toenam. Ruim een half miljoen bezoekers bezochten vlaanderenkiest.be in de eerste helft van oktober 2018. Dat is meer dan een verdubbeling vergeleken met 2012. Toen bezochten 175.000 bezoekers de website in de eerste helft van oktober 2012. In de periode van **maart tot 15 oktober 2018** consulteerden **878.799 unieke bezoekers** de informatiewebsite vlaanderenkiest.be. Zes jaar eerder, in de periode **maart tot 15 oktober 2012**, consulteerden **405.362** unieke bezoekers de informatiewebsite vlaanderenkiest.be.

In 2018 nam ook het aantal paginaweergaves sterk toe: van 200.000 unieke paginaweergaves in augustus naar bijna **1,2 miljoen unieke paginaweergaves** in de eerste helft van oktober. De website werd het meeste bekeken op 13, 14 en 15 oktober 2018. De eerste helft van oktober 2018 vertienvoudigde het aantal unieke paginaweergaves bijna: van 47.173 weergaves op 1 oktober naar 442.430 weergaves op 15 oktober. Uit statistieken blijkt ook dat de mobiele versie veel gebruikt werd. Meer dan de helft van de bezoekers gebruikte een smartphone of tablet om de website te consulteren (41% smartphone, 11% tablet en 48% desktop).



## Statistieken vlaanderenkiest.be in 2018 (per maand)

Periode	Bezoekers	Unieke paginaweergaves
maart 2018	11 223	47 003
april 2018	10 560	42 093
mei 2018	13 718	52 959
juni 2018	15 974	75 011
juli 2018	20 027	77 245
augustus 2018	50 630	185 486
september 2018	220 342	671 367
1 -> 15 oktober 2018	536 325	1 158 563

## Statistieken informatiewebsite vlaanderenkiest.be in 2018 (1ste helft oktober)

Datum	Unieke paginaweergaves
15-10-2018	442 430
14-10-2018	226 109
13-10-2018	116 635
09-10-2018	89 936
08-10-2018	85 846
12-10-2018	78 248
11-10-2018	73 913
10-10-2018	72 087
20-09-2018	52 078
01-10-2018	47 173

De stijging van websitebezoekers ten opzichte van 2012 heeft te maken met verschillende factoren. Het feit dat mensen steeds meer online gaan zoeken naar informatie, via een smartphone of tablet, is een eerste factor. De verbeterde mobiele versie van de website speelde hier maximaal op in. Daarnaast zijn de verbeterde structuur van de het informatieluik, de succesvolle promotiecampagne van de website en de intensivering van het gebruik van sociale media door het agentschap belangrijke factoren. Ten slotte is dat ook te danken aan de communicatie door de lokale besturen, die zelf, maar ook ondersteund door het agentschap, veelvuldig refereerden naar vlaanderenkiest.be.

b) Verdere analyse informatiewebsite vlaanderenkiest.be

Het agentschap maakte gebruik van Google Analytics en analysesoftware op de webserver<sup>163</sup> om het website bezoek in de diepte te analyseren. Het effectieve gebruik van de website biedt interessante inzichten in de informatiebehoeften van de gebruikers en de effectiviteit van de ingezette communicatiemiddelen. Deze lessen worden meegenomen naar toekomstige verkiezingen.

De **meest bezochte website pagina's** sinds de lancering van de informatiewebsite op 12 februari 2018 tot en met 15 oktober 2018, waren:

1. de startpagina van vlaanderenkiest.be
2. het volmachtformulier
3. de FAQ "Hoe verloopt de zetelverdeling en de aanwijzing van gemeentelijke verkozenen en hun opvolgers?"
4. het attest van tijdelijk verblijf in het buitenland (context van volmacht)
5. de rubrieken met specifieke informatie voor kandidaten en kiezers
6. de resultaten van 2012
7. de overzichtspagina met alle FAQ's
8. de FAQ "Wanneer kan u bij volmacht stemmen?"

Statistieken vlaanderenkiest.be: meeste bezochte pagina's (12/02/2018-15/10/2018)

Pagina	Paginaweergaven	Unieke paginaweergaves
/	879 818	595 445
/formulieren/volmachtformulier	188 157	163 039
/faq/zetelverdeling	83 362	73 274
/formulieren	76 971	58 292
/formulieren/attest-van-tijdelijk-verblijf-het-buitenland	65 723	58 026
/kandidaat	65 367	48 568
/kiezer	65 363	50 267
/verkiezingen-2012	63 954	57 160
/faq	60 536	46 256
/faq/wanneer-kan-u-bij-volmacht-stemmen	58 685	50 506

De **meest gelezen FAQ's** op vlaanderenkiest.be, in dezelfde periode, waren:

1. "Hoe verloopt de zetelverdeling en de aanwijzing van gemeentelijke verkozenen en hun opvolgers?"
2. "Wanneer kan u bij volmacht stemmen?"
3. "Wat zijn de openingsuren van het stembureau?"
4. "U bent in het buitenland op verkiezingsdag: kan u een volmacht geven?"
5. "Hoe wordt het stembureau samengesteld?"
6. "Hoe geeft u een volmacht?"

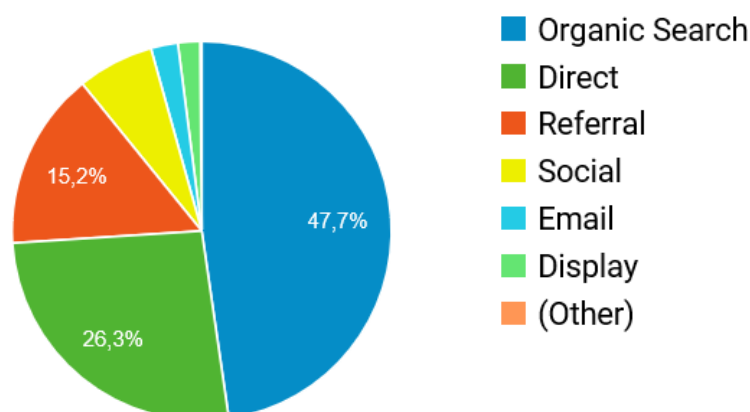
<sup>163</sup> O.a. AWstats en Webalizer

7. "Hoe dient u een kandidatenlijst in voor de gemeenteraadsverkiezingen?"
8. "Waar stemt men digitaal?"

De meest gelezen nieuwsitems op vlaanderenkiest.be, in dezelfde periode, waren:

1. Hoe stem je geldig op verkiezingsdag?
2. Bekendmaking definitieve kandidatenlijsten
3. Informatie-affiches m.b.t. digitaal stemmen
4. Hoe stem je bij volmacht?
5. Statistieken over de voorlopige kandidatenlijsten (persbericht)
6. Lancering van de webtoepassing voor de digitale aanmaak van de voordrachtsakte
7. Statistieken over de definitieve kandidatenlijsten
8. Lancering van de webtoepassing voor het kandidatenbeheer

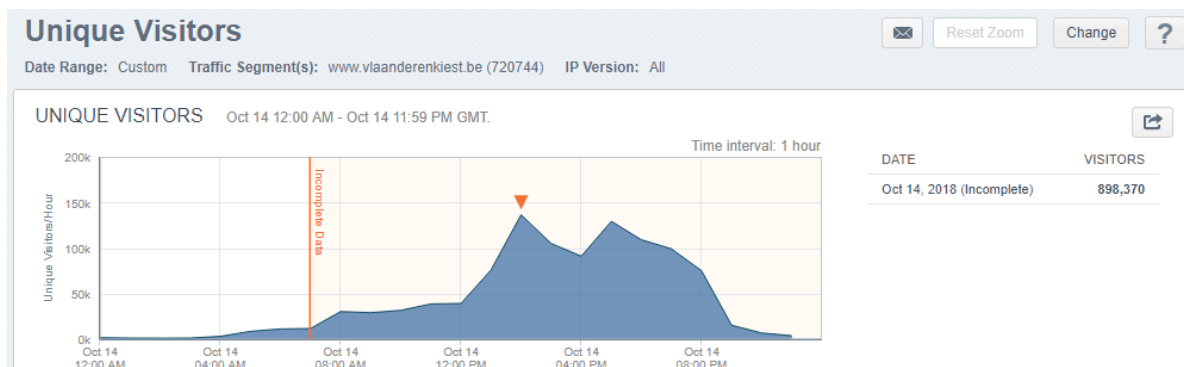
Hoe zijn bezoekers tot de informatie op de website vlaanderenkiest.be geraakt?



1. In de eerste plaats via zoekrobots ('Organic search'): ruim 422.000 bezoekers (47,7%) hebben vlaanderenkiest.be bezocht na een zoekopdracht via een zoekrobot (bv. Google, Bing, Yahoo,...).
2. "Direct search": ruim 232.000 bezoekers (26,3%) hebben vlaanderenkiest.be bezocht door de URL zelf in te vullen in de adresbalk.
3. 'Referral': ruim 134.000 bezoekers (15,2%) hebben vlaanderenkiest.be bezocht via een verwijzing op een externe website (bv. een gemeentelijke infowebsite).
4. 'Social': ruim 57.500 bezoekers (6,5%) hebben vlaanderenkiest.be bezocht door een link op sociale mediakanalen.
5. E-mail: ruim 20.000 bezoekers hebben vlaanderenkiest.be bezocht door een link in een e-mail.
6. Display: ruim 16.000 bezoekers hebben vlaanderenkiest.be bezocht door te klikken op een advertentiebanner.

c) Statistieken resultatenwebsite

**898.370 unieke bezoekers** consulteerden de resultatenwebsite op 14 oktober 2018. Het aantal bezoekers steeg sterk na de middag (12 uur), met een piek om 14 uur en een daling vanaf 20 uur. Dat heeft te maken met het afsluiten van de bureaus en het binnenkomen van de resultaten.



De meest gebruikte **browsers** waren Chrome 6.9 (39%), Safari 6.0.4 (22%) en Mozilla (17%).

De meest gebruikte **besturingssystemen** van smartphone gebruikers waren iPhoneOS 12 of 11 (34%) en Android 8 of 7 (32%).

OPERATING SYSTEMS		BROWSERS	
OPERATING SYSTEM	% VISITORS	BROWSER	% VISITORS
iPhoneOS 12	21%	Chrome 69.0	39%
Android 8	19%	Safari 604.1	22%
iPhoneOS 11	13%	Mozilla -	17%
Android 7	13%	Chrome 59.0	4.8%
Windows 10	9.4%	IE 11.0	2.4%
Other Operating Systems	25%	Other Browsers	15%

d) Statistieken vlaanderen.be

Ook de centrale website van de Vlaamse overheid, **vlaanderen.be**, werd naar aanleiding van de verkiezingen overstelpt door bezoekers. Met **1,89 miljoen bezoeken** was oktober 2018 een absolute recordmaand. Het gaat zelfs om een verdubbeling tegenover januari van hetzelfde jaar. De dag van de verkiezingen kreeg de website van de Vlaamse Overheid 451.129 paginaweergaven op één dag. Bezoekers werden doorverwezen naar vlaanderenkiest.be.

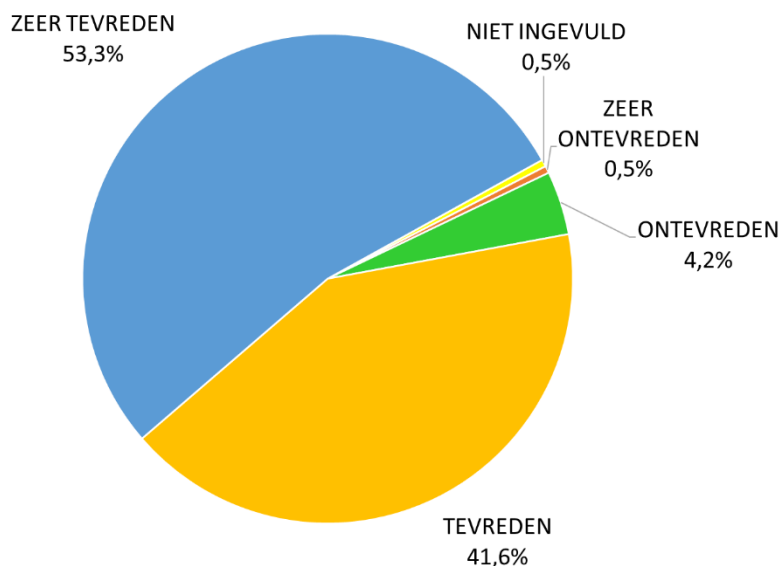
Statistieken vlaanderen.be

Datum	Paginaweergaven
11/10/2018	26.674
12/10/2018	34.858
13/10/2018	74.260
<b>14/10/2018</b>	<b>451.129</b>
15/10/2018	140.225
16/10/2018	31.730
17/10/2018	14.943

e) Evaluatie door de gemeentelijke coördinatoren

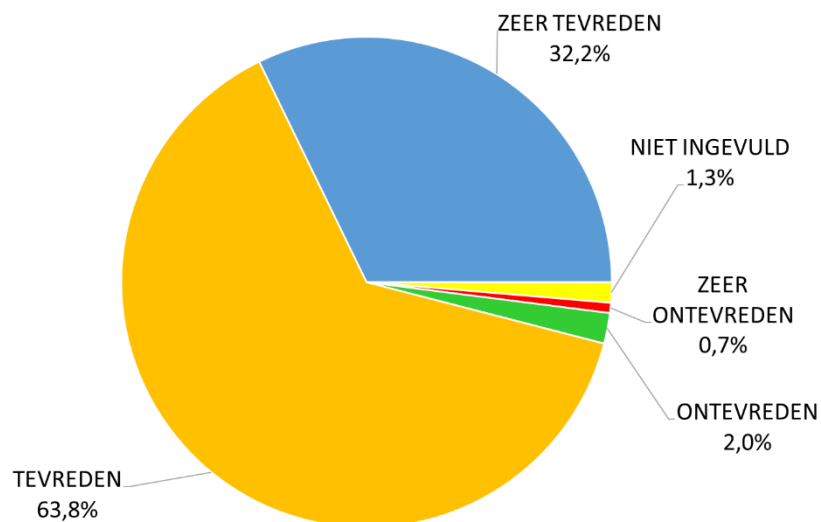
In een survey die na de verkiezingen werd uitgestuurd naar alle gemeentelijke coördinatoren, evalueerden **218 gemeentelijke coördinatoren** onder meer de gebruiksvriendelijkheid van de website [vlaanderenkiest.be](http://vlaanderenkiest.be).

*“Bent u tevreden over de informatiewebsite [vlaanderenkiest.be](http://vlaanderenkiest.be) van het Agentschap Binnenlands Bestuur?”*



Ook 150 voorzitters van een hoofdbureau evalueerden de website.

*Evaluatie door voorzitters van een hoofdbureau:*



In de **positieve commentaren** over de website lezen we onder meer:

“De organisatie van de verkiezingen lag volledig in mijn handen. Ik diende alles alleen te organiseren zonder kennis van zaken. Zonder de website van vlaanderenkiest.be was dat niet gelukt.”
“Duidelijk”, “Volledig” en “Vlotte informatiedoorstroming”
“Juiste documenten, goede informatie”
“Ik heb zeer regelmatig de website bekeken bij vragen en vond alles vlug terug.”
“Goed de opsplitsing tussen de verschillende rubrieken (kiezer, kandidaat, hoofdbureau, lokaal bestuur). Ook makkelijk dat alle documenten daar ter beschikking waren (zowel Word als PDF).
“Duidelijk verwoorde uitleg, ook begrijpelijk voor onze inwoners.”
“Heel veel bezocht & dagelijks bekeken voor de nieuwe updates.”
“Duidelijke weergave over wat wanneer in orde moet zijn. Gemakkelijke weg om informatie terug te vinden.”
“Met nadruk op zeer tevreden, de opbouw en taal (stijl) was zeer helder, De zoekmogelijkheden waren prima, Zeer volledig, Handig ook voor de verschillende doelgroepen (kiezer, kandidaat...)”.

Het agentschap is van mening dat het geslaagd is in haar opzet om van vlaanderenkiest.be een toegankelijke kennishub te maken voor alle betrokken doelgroepen. De gestructureerde indeling in informatie per doelgroep werd duidelijk gewaardeerd door de gebruikers. De statistieken bevestigen dat ‘vlaanderenkiest.be’ een sterk merk is dat ruime bekendheid geniet.

### 1.1.3. Aanbevelingen

De volgende **aanbevelingen** werden geformuleerd door de gemeentelijke coördinatoren:

- “Formulieren moeilijk vindbaar.”
- “Richtlijnen iets sneller publiceren en documenten overzichtelijker posten.”
- “Het zoeken via woorden in de zoekbalk gaf niet steeds het gewenste resultaat.” en “De zoekfunctie kan mijns inziens sterk verbeterd worden.”
- “Bij ontvangst van de nieuwsbrief was het heel eenvoudig om de nodige info (wat betreft wetgeving en opleidingen) en formulieren te vinden. Nadien was het moeilijker om bepaalde wetgeving nog terug te vinden.”
- “Op de specifieke website aanduiden waar en wanneer de verkiezingsuitgaven moeten ingediend worden.”
- “Een duidelijke indeling van de formulieren zou een meerwaarde zijn.”
- “Niet veel aandacht voor de gemeentelijke hoofdbureaus, te veel gericht op burger.”
- “Duidelijke site enkel de zoekfunctie werkt niet naar behoren. vaak was het sneller om via google te zoeken.”
- “Zoekfunctie gaf teveel resultaten”

- “Op website kon je quasi alles vinden, volmacht formulieren nog meer zichtbaar maken voor de burger? Bijvoorbeeld op hoofdpagina publiceren?”
- “Duidelijke kalender maken. Geen vergaarbak van informatie willen maken.”
- “Op laatste moment voor de verkiezingen was er misschien een teveel aan informatie en was deze niet meer zo makkelijk te vinden maar weet niet meteen manier om dat te verbeteren.”

Op basis van de aanbevelingen, formuleert het agentschap volgende werkpunten:

### **Verbetering van de zoekmotor**

In totaal telde de informatiewebsite meer dan **530 website pagina's** met praktische informatie over de verkiezingen. De zoekmotor van de website werkte echter niet altijd naar behoren, waardoor deze mensen niet onmiddellijk tot de gewenste informatie kwamen. Dat is een belangrijk aandachtspunt voor de toekomstige websites. Een verbeterde zoekmotor kan de gebruiksvriendelijkheid van de website verder verhogen.

### **Verbetering van de vindbaarheid van de formulieren**

Vlaanderenkiest.be bood meer dan 250 formulieren (in Word en/of in Excel-versie) aan. Een aantal coördinatoren hebben vermeld dat ze de juiste formulieren niet altijd vonden. Dat is een werkpunt voor de volgende verkiezingen. Het agentschap zal met de nieuwste technologieën en een verbeterde, logische structuur de vindbaarheid van de juiste formulieren trachten te verbeteren.

### **Duidelijke kalender**

Het brengen van duidelijke informatie was een van de speerpunten van de communicatiestrategie van het agentschap. In vele reacties merken we dat gebruikers dat enorm waardeerden. Wat wel door sommigen negatief geëvalueerd werd, is de kalender met de mijlpalen in het verkiezingsproces. Het agentschap zal onderzoeken hoe de kalender de volgende keer overzichtelijker kan opgezet worden en ook gelinkt kan worden aan de relevante formulieren en andere informatie.

### **Communicatieplan**

De algemene lijnen van het communicatieplan van het agentschap zouden op voorhand met de lokale communicatiediensten gedeeld kunnen worden zodat zij de eigen communicatie hierop kunnen afstemmen.

## 1.2. Digitale nieuwsbrief vlaanderenkiest.be

### 1.2.1. Beschrijving

De nieuwsbrief vlaanderenkiest.be werd gelanceerd op 12 februari 2018 met de bedoeling om de doelgroepen gericht te informeren over nieuwe informatie op de website. De inschrijving stond publiek: iedereen kon zich dus inschrijven voor de digitale nieuwsbrief. Dankzij het nieuwsbriefbeheersysteem werden ook specifieke doelgroepen gevraagd om zich in te schrijven:

- de voorzitters van de hoofdbureaus (die waren gekend 6 maanden voor de verkiezingsdag)
- de gemeentelijke coördinatoren
- de gemeentelijke communicatie-ambtenaren
- de colleges van burgemeester en schepenen
- 

Naarmate het informatieaanbod toenam, evolueerde de frequentie van de nieuwsbrief van tweewekelijks naar wekelijks. De inhoud varieerde naargelang de urgentie of relevantie op dat moment: van nieuwe regelgeving, tot veelgestelde vragen, nieuwe vormingsinitiatieven, formulieren, onderrichtingen, brieven en grote mijlpalen in het verkiezingsproces.

De nieuwsbrief items verwezen wanneer mogelijk naar relevante pagina's op vlaanderenkiest.be. De nieuwsbrief linkte zo veel mogelijk bezoekers naar de website. Het agentschap bewaarde ook een overzicht van alle nieuwsbrieven op de website (vlaanderenkiest.be/nieuwsbrief). In totaal werden 21 edities van de nieuwsbrief verstuurd.

### 1.2.2. Evaluatie

In de periode van februari tot oktober 2018 schreven 3 200 personen zich in voor de digitale nieuwsbrief van het Agentschap Binnenlands Bestuur. Na de piek kort na de lancering, namen de inschrijvingen op constante wijze toe. Alle doelgroepen werden bereikt: lokale besturen, kandidaten, kiezers, hoofdbureaus, stem- en telbureaus en de media. Zo'n 60 procent van de ingeschrevenen opende de nieuwsbrieven en klikte ook door naar de website vlaanderenkiest.be.

Periode	Aantal inschrijvingen
februari 2018	1264
maart 2018	627
april 2018	302
mei 2018	118
juni 2018	219
juli 2018	100
augustus 2018	168
september 2018	266
oktober 2018	136
<b>Totaal</b>	<b>3200</b>

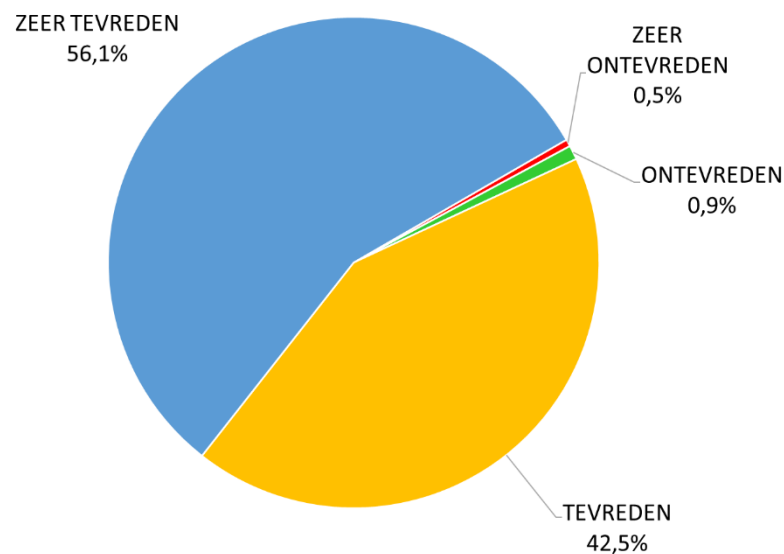
Doelgroep	Aantal	%
Lokaal bestuur	1 173	36,7%
Kandidaat	747	23,3%
Kiezer	710	22,2%
Andere	265	8,3%
Hoofdbureau	186	5,8%
Stem- of telbureau	68	2,1%
Mediasector	51	1,6%



In de survey die na de verkiezingen werd uitgestuurd naar alle **gemeentelijke coördinatoren**, evalueerden 218 coördinatoren onder meer de gebruiksvriendelijkheid van de digitale nieuwsbrief [vlaanderenkiest.be](http://vlaanderenkiest.be).

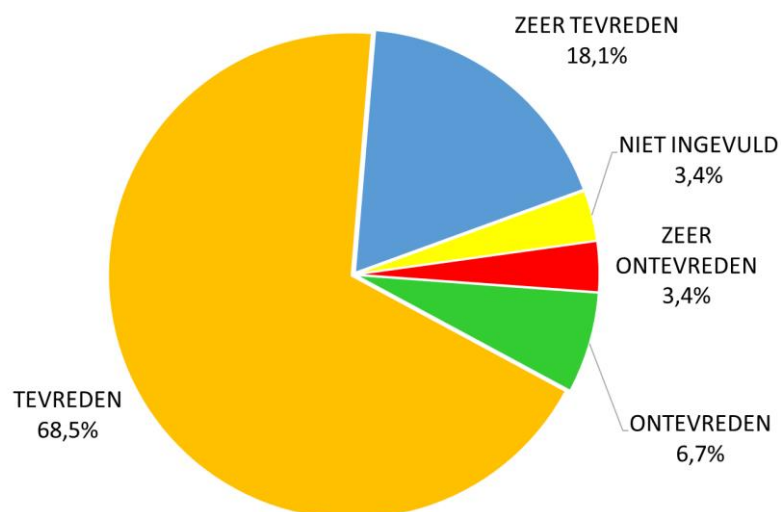
*“Bent u tevreden over de digitale nieuwsbrief [vlaanderenkiest.be](http://vlaanderenkiest.be) van het Agentschap Binnenlands Bestuur?”*

*Evaluatie door gemeentelijke coördinatoren*



Ook 150 voorzitters van een hoofdbureau evalueerden de digitale nieuwsbrief.

*Evaluatie door voorzitters van een hoofdbureau:*



In de **positieve commentaren** lezen we onder meer:

“De juiste informatie op het juiste moment.”
“Steeds to-the-point en aangepast aan momentopname.”
“Een goede herinnering en mooi compact overzicht van need-to-know”
“Duidelijk en volledig. Top.”
“Het was fijn om deze op regelmatige basis te ontvangen, met ook de nodige linken erin. Het houdt je alert in een drukke periode.”
“Snel op de hoogte van wat er moest gebeuren & tegen welke deadlines”
“Nieuwsbrief werd positief ervaren en bezorgde soms bijkomende duiding, die goed van pas kwam.”
“Het risico om iets uit het oog te verliezen, is quasi onbestaande.”
“Super tevreden over de nieuwsbrieven die telkens duidelijk maakten in welke fase van de verkiezingen we waren en wat er moest gebeuren,...”
“De laatste dagen werden nog veel mails verstuurd met praktische tips. Nadeel hierbij is dat niet elke mail nog kon opgepikt worden gezien de hoge werkdruk de dagen voor de verkiezingen. Hiervoor bood de WhatsApp groep een oplossing.”

Het agentschap stelt vast dat de digitale nieuwsbrief over het algemeen positief tot heel positief ontvangen is. De nieuwsbrief bracht de doelgroepen tijdig op de hoogte van wat er tegen wanneer stond te gebeuren. De tweewekelijkse frequentie werd ook positief geëvalueerd. Naarmate de verkiezingsdatum naderde, werden er meer (ca. wekelijks) nieuwsbrieven verstuurd. De frequentie mag volgens sommigen zelfs opgedreven worden.

### 1.2.3. Aanbevelingen

De volgende **aanbevelingen** werden gemaakt:

- “Je kan je niet voor meerdere nieuwsbrieven tegelijk aanmelden terwijl je wel verschillende rollen hebt (vb lokaal bestuur en gemeentelijk hoofdbureau)”
- “Specifieke nieuwsbrieven per functie dat je uitvoert tijdens de verkiezingen.”
- “Soms te veel herhaling in de nieuwsbrieven.”
- “Soms niet altijd even duidelijk, regelmatig zelfde informatie.”
- “Sneller, frequenter bezorgen”
- “Ontevreden, in die zin dat ik niet eens wist dat dergelijke nieuwsbrief bestond / niet gekregen.” (voorzitter hoofdbureau)

Op basis van de aanbevelingen, schuift het agentschap de volgende **werkpunten** naar voor:

#### Bereik

Wellicht zou het een verbetering zijn een vaste nieuwsbrief per doelgroep (kiezers, lokale besturen, bureaus en kandidaten) te ontwikkelen, in plaats van één nieuwsbrief voor alle doelgroepen. In de toekomst zullen we onderzoeken of dat mogelijk en haalbaar is. Het agentschap zal ook bekijken hoe de voorzitters van een hoofdbureau beter

bereikt kunnen worden. Sommige hoofdbureau voorzitters hebben de nieuwsbrief namelijk niet gezien. Uitnodigingen zijn naar iedereen uitgestuurd, maar het inschrijven op de nieuwsbrief gebeurde op eigen initiatief. Naar de toekomst toe zal het agentschap onderzoeken hoe het bereik verder kan worden verbeterd, weliswaar met respect voor de GDPR-regelgeving.

### **Herhaling**

Informatie in de nieuwsbrieven werd soms herhaald om zeker te zijn dat lezers de info zouden oppikken. Het agentschap zal er naar de toekomst toe over waken dat informatie niet meer dan twee keer herhaald wordt.

## 1.3. WhatsApp

### 1.3.1. Beschrijving

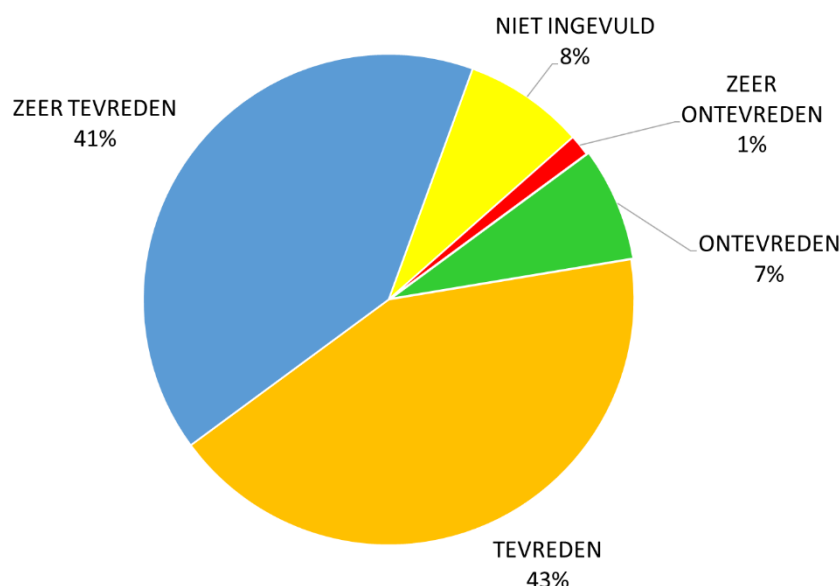
Bij de organisatie van de verkiezingen vervulden de gemeentelijke coördinatoren, een nieuwe actor in het verkiezingsproces, een belangrijke rol in de praktische organisatie. Het agentschap gebruikte een nieuwe functie van WhatsApp om officiële en belangrijke informatie over de verkiezingen te delen met de gemeentelijke coördinatoren. Zij werden op 8 mei 2018 uitgenodigd om zich in te schrijven voor de WhatsApp zendlijst. Via de WhatsApp zendlijst werden berichten tegelijkertijd naar de hele doelgroep verstuurd. Reacties van ontvangers kwamen uiteraard niet bij de andere leden van de zendlijst terecht, maar enkel bij het agentschap dat hier verder de gepaste opvolging aan kon geven.

### 1.3.2. Evaluatie

284 van de 307 gemeentelijke coördinatoren (93%) schreven zich in voor de WhatsApp zendlijst van het Agentschap Binnenlands Bestuur. In totaal stuurde het agentschap 31 WhatsApp berichten om dringende zaken te melden. Dat leidde tot 352 directe WhatsApp berichten met gemeentelijke coördinatoren.

In de survey die na de verkiezingen werd uitgestuurd naar alle gemeentelijke coördinatoren, evalueerden 218 gemeentelijke coördinatoren het gebruik van WhatsApp.

*“Bent u tevreden over de WhatsApp-communicatie van het Agentschap Binnenlands Bestuur?”*



In de **positieve commentaren** lezen we onder meer:

“Dat is zeker een van de meest positieve zaken in de hele voorbereiding van de verkiezingen.”
“Belangrijke zaken werden via WhatsApp gecommuniceerd, waardoor je niet altijd via mail bereikbaar hoefde te zijn.”
“Werden ook langs deze weg vlot op de hoogte gebracht.”
“Duidelijke, tijdige info over de te nemen stappen.”
“Dat was een eenvoudig en snel kanaal. Bovendien heb je de smartphone sneller bij de hand dan een pc. Zeker voor herhaling vatbaar.”
“Een gemakkelijke manier om te communiceren. Heb hier veel gebruik van gemaakt.”
“Is in kleine besturen een meerwaarde. De verkiezingen zijn een taak bovenop en de herinnering via WhatsApps waren handig!”
“Goed initiatief - moderne en snelle manier van informeren/communiceren.”
“Communicatie via WhatsApp was strikt beperkt tot het absoluut noodzakelijke en zorgde ervoor dat je soms verdere info opzocht op de website - heel goed idee!”

Het gebruik van WhatsApp als communicatiemiddel was nieuw voor het agentschap en bood een nuttige aanvulling van de communicatiekanalen. In het begin ervaarde het agentschap een aantal technische problemen met de WhatsApp zendlijsten. Sommige berichten kwamen niet aan door problemen die te maken hadden met *end-to-end* encryptie. De evaluatie door de gemeentelijke coördinatoren is zeer nuttig om de toepassing van WhatsApp in de toekomst te verbeteren.

### 1.3.3. Aanbevelingen

De volgende **aanbevelingen** werden gemaakt door de gemeentelijke coördinatoren:

- “Moeilijk te structureren, gevaar om dingen over het hoofd te zien.”
- “Vond dat interessant, maar is misschien nog te weinig gebruikt, meerwaarde was er niet altijd (er is ook al de nieuwsbrief, website)”
- “Sommige teksten die werden doorgestuurd waren veel te lang om via dat kanaal door te sturen. Jammer dat de berichten meestal 's avonds of in 't weekend verstuurd werden.”
- “Niet al mijn collega's coördinatoren hebben een smartphone van het werk, sommigen hebben gewoon een ouderwetse gsm en anderen gewoon geen gsm van het werk. Zij zijn dan uitgesloten van deze informatie.”
- “Ik heb tot mij tot drie keer toe opnieuw moeten aanmelden, maar een tijdje bleven de berichten telkens uit.”
- “Relevante info bleef achterwege zoals bv. problemen met het resultatenbeheer.”
- “Communiceer alles naar iedereen, maar zo weinig mogelijk onderscheid tussen de gemeentelijk en de digitale coördinator, zij werken in de praktijk toch zeer nauw samen.”

Op basis van de aanbevelingen, schuift het agentschap volgende werkpunten naar voor:

#### **Inhoud**

Om het gevoel van herhaling te vermijden, moet het agentschap focus van de whatsapp ten opzichte van de andere communicatiekanalen verduidelijken. WhatsApp is enkel bedoeld voor heel dringende communicatie, en niet voor nieuwtjes die ook via e-mail of nieuwsbrief kunnen verspreid worden.

#### **Timing**

Berichten via WhatsApp en andere communicatiekanalen worden best binnen de werkuren en werkweek gecommuniceerd.

#### **Bereik**

Het is de bedoeling om van 93% inschrijvingen naar 100% inschrijvingen te evolueren. De uitnodiging zou breed verstuurd moeten worden, zowel naar de gemeentelijke als de digitale coördinatoren. Zij werken immers nauw samen.

#### **Technische problemen**

Bij toekomstig gebruik van WhatsApp (of een gelijkaardig communicatiekanaal), moeten de technische mankementen (o.a. problemen met end-to-end encryptie) vooraf getest en uitgeklaard zijn.

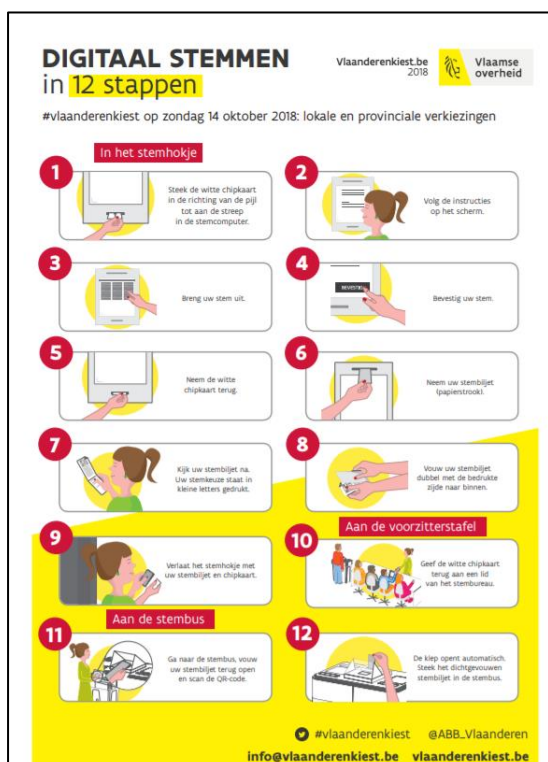
## 1.4. Digitaal en print communicatiepakket

### 1.4.1. Beschrijving

#### a) Affiches voor de lokale besturen

De lokale besturen ontvingen eind augustus 2018 een brief van het agentschap met meer informatie over het communicatiemateriaal dat het agentschap ontwikkelde en ter beschikking stelde, met de bedoeling om de informatie bekend te maken met het brede publiek, de kiezers.

In de gemeenten waar kiezers digitaal stemden, ontvingen de besturen geprinte affiches over de te volgen procedures bij digitaal stemmen (A3-formaat). Voor elk van de twee generaties stemcomputers waarmee in Vlaanderen gestemd werd, maakte het agentschap een verschillende affiche. Daarnaast ontvingen alle besturen een affiche ter promotie van de website [vlaanderenkiest.be](http://vlaanderenkiest.be).



Affiche over digitaal stemmen

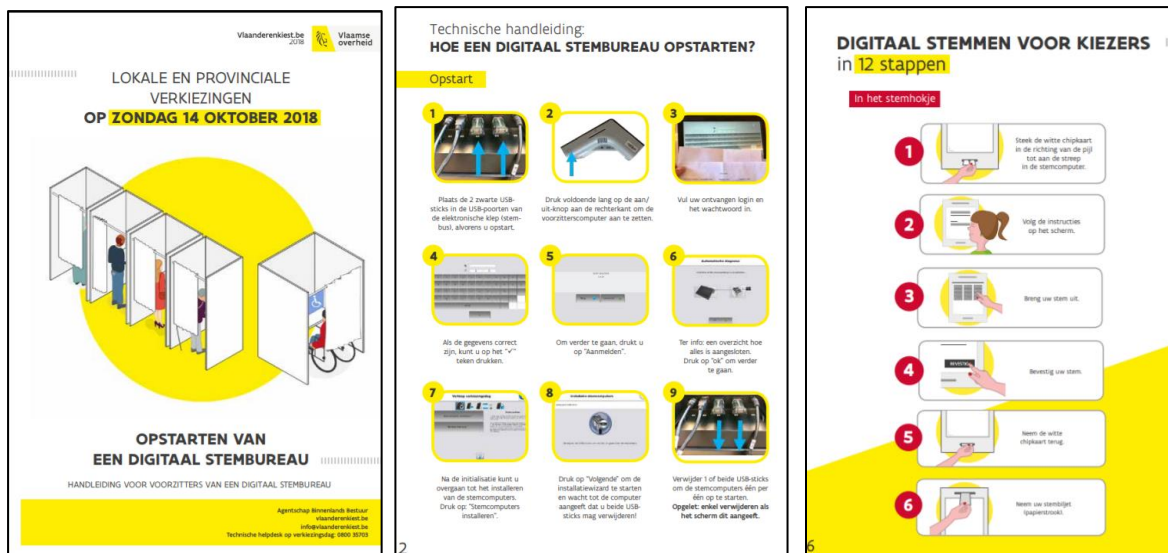


Affiche ter promotie van de website [vlaanderenkiest.be](http://vlaanderenkiest.be)

De besturen konden extra affiches bijbestellen bij het agentschap of zelf printen. Een digitale versie stond ter beschikking op de website [vlaanderenkiest.be](http://vlaanderenkiest.be).

## b) Technische brochure voor de voorzitters van een stembureau

Op basis van de affiche over het digitaal stemproces, maakte het agentschap ook een verkorte brochure met meer technische uitleg over hoe een digitaal bureau op te starten. Deze technische brochure was bedoeld voor de voorzitters van een digitaal stembureau. Ze kregen die de dag zelf van de verkiezingen samen met het opstartmateriaal. Ook de digitale coördinatoren ontvingen per email een link naar de brochure.



Een aantal pagina's uit de technische handleiding

## a) Communicatiepakket voor lokale besturen

Op vlaanderenkiest.be vonden de communicatiediensten van de lokale besturen tips en inspiratie (content) voor hun sociale media.

Daarnaast bood het agentschap op vlaanderenkiest.be op voorhand een handig Excel-overzicht aan met de specifieke URL's (per gemeente en provincie) waar op 14 oktober 2018 de resultaten zouden verschijnen. Zo konden lokale communicatiediensten zich voorbereiden door bijvoorbeeld een doorklik-link te plaatsen op hun website.

## b) Animatievideo's voor kiezers

Het agentschap stelde een korte en ondertitelde animatievideo<sup>164</sup> ter beschikking met instructies voor de kiezers die digitaal stemden, en dit voor elk van de twee generaties (2012 en 2018) stemcomputers.

Daarnaast creëerde het agentschap ook een animatievideo<sup>165</sup> met instructies voor kiezers die op papier stemden. De video's konden bekeken worden op YouTube of de website vlaanderenkiest.be.

<sup>164</sup> <https://www.vlaanderenkiest.be/video/digitaalstemmen>

<sup>165</sup> <https://www.vlaanderenkiest.be/video/potlood-papier-stemmen>



Video's	Aantal weergaven
Animatievideo digitaal stemmen (1 <sup>ste</sup> generatie)	63.250 views
Animatievideo digitaal stemmen (2 <sup>de</sup> generatie)	42.800 views
Animatievideo potlood en papier	26.000 views

c) Informatie over 'Toegankelijke verkiezingen': voor lokale besturen, leden van een stembureau en kiezers met een beperking

Het Agentschap Binnenlands Bestuur, waartoe ook het Team Gelijke Kansen<sup>166</sup> behoort, nam in samenwerking met het expertisecentrum Inter een aantal communicatie-initiatieven met het oog op het verhogen van de toegankelijkheid van de verkiezingen.

– Wenkenblad 'Toegankelijkheid van stemlokalen'

Het Wenkenblad<sup>167</sup> 'Toegankelijkheid van stemlokalen' werd in samenwerking met Inter gemaakt om lokale besturen te ondersteunen bij de keuze van een toegankelijke stemlocatie en een geschikte inrichting van de stemlokalen. In augustus 2018 werden vijf exemplaren van het Wenkenblad verstuurd naar elk lokaal bestuur. Daarnaast maakte het agentschap het Wenkenblad bekend via de digitale nieuwsbrief vlaanderenkiest.be en via de sociale mediakanalen. Het Wenkenblad werd ook verspreid via de communicatiekanalen van Inter.



Voorpagina Wenkenblad 2018

– Brochure 'Klantvriendelijk onthaal van personen met een handicap en ouderen' De aanvullende brochure<sup>168</sup> 'Klantvriendelijk onthaal' bevat belangrijke richtlijnen voor leden van het stembureau op verkiezingsdag. De brochure verscheen als nieuwsbericht

<sup>166</sup> Zie [www.gelijkekansen.be](http://www.gelijkekansen.be).

<sup>167</sup> [https://www.vlaanderenkiest.be/sites/default/files/2018-08/Brochure toegankelijke stemlokalen - Wenkenblad - ABB\\_0.pdf](https://www.vlaanderenkiest.be/sites/default/files/2018-08/Brochure%20toegankelijke%20stemlokalen%20-%20Wenkenblad%20-%20ABB_0.pdf)

<sup>168</sup> [https://www.vlaanderenkiest.be/sites/default/files/2018-09/Folder klantvriendelijk onthaal 13092018.pdf](https://www.vlaanderenkiest.be/sites/default/files/2018-09/Folder%20klantvriendelijk%20onthaal%2013092018.pdf)



op de website vlaanderenkiest.be, werd verspreid via de digitale nieuwsbrief vlaanderenkiest.be en via WhatsApp. De brochure werd ook verspreid via de communicatiekanalen van Inter.



*Voorpagina Brochure 'Klantvriendelijk onthaal van personen met een handicap en ouderen' (2018)*

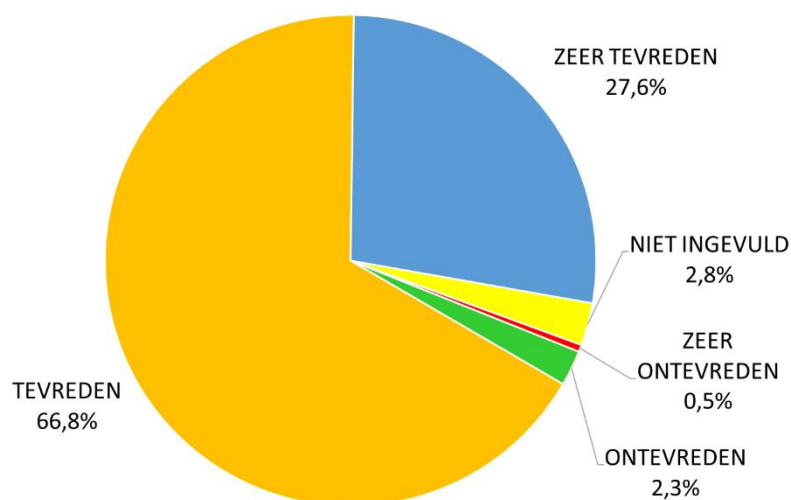
- Vlaanderenkiest.be: informatie voor kiezers met een beperking

Op vlaanderenkiest.be kregen kiezers met een beperking een overzicht van de faciliteiten waar ze beroep op konden doen op verkiezingsdag (bv. transport, begeleiding in het stembokje,...), samen met nog enkele tips. De informatie werd ook verspreid via de communicatiekanalen van Inter.

#### 1.4.2. Evaluatie

In de survey die na de verkiezingen werd uitgestuurd naar alle **gemeentelijke coördinatoren**, evalueerden 218 coördinatoren onder meer het geleverde communicatiemateriaal door het agentschap.

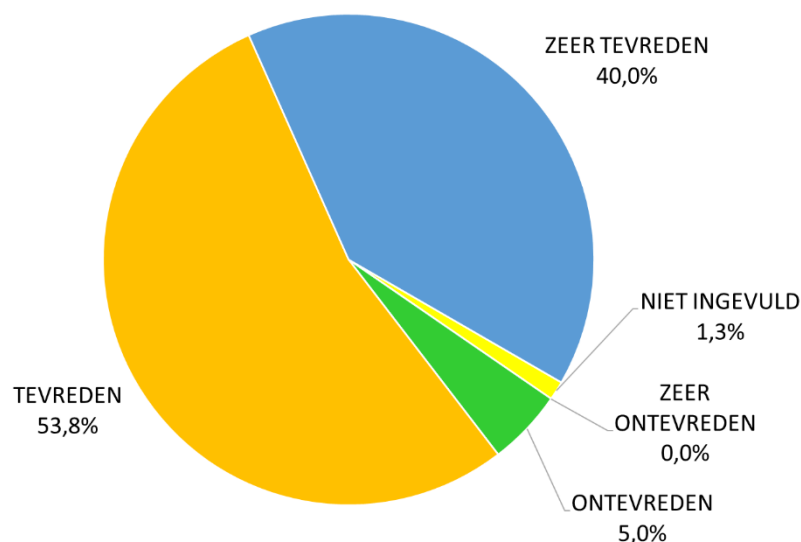
*“Bent u tevreden over het geleverde communicatiemateriaal door het agentschap?”*



Slechts 1 coördinator was helemaal niet tevreden over het communicatiemateriaal.

Daarnaast werden ook de **digitale coördinatoren** bevraagd naar hun tevredenheid.

*“Bent u tevreden over het geleverde communicatiemateriaal door het agentschap?”*



Zij gaven een vrij gelijkaardige evaluatie aan het communicatiemateriaal rond digitaal stemmen (posters, video's, korte brochure).

In de **positieve feedback** over het geleverde communicatiemateriaal lezen we onder meer:

“Duidelijke communicatietools. Voldoende en divers.”
“Zeker de affiches met overzichten wat te bevinden in stemlokaal, voor de voorzitters, was zeer handig.”
“Bepaalde communicatiematerialen heb ik aan de voorzitters van de stembureaus bezorgd, zodat ze wisten wat er verwacht werd en waar ze aandacht aan konden geven. Werd door ons bestuur vlot gebruik van gemaakt.”
“Het communicatiemateriaal werd tijdig bezorgd, was overzichtelijk, dik in orde dus!”
“De brochure ‘toegankelijke stemlokalen’ gebruiken we actief bij het inrichten van de stembureaus. Het is een overzichtelijk document waar onze technische diensten veel aan hebben.”
“Het communicatiemateriaal en het filmpje waren zeer dankbaar materiaal voor de communicatiediensten.”
“video's zijn erg handig om de burger te informeren”.

### 1.4.3. Aanbevelingen

De volgende **aanbevelingen** werden gemaakt door de digitale/gemeentelijke coördinatoren:

- “Zeer goed: affiche 12-stappen, video’s bv. hoe geldig stemmen, hoe stembureau organiseren. Ik zou wel opteren voor minder papieren materiaal.”
- “Het communicatiemateriaal is zeker in orde! Het zou alleen wat vroeger geleverd mogen worden.”
- “Bij de vorige verkiezingen werd een film ter beschikking gesteld voor de opleiding van de voorzitters met de opstart en werking van een stembureau. Dat was nu niet het geval en zou toch wel handig geweest zijn.”
- “Voorzitters willen een nog uitgebreider stappenplan.”
- “Eventueel een animatievideo voor de voorzitters/bijzitters van de stem-en telbureaus voor te tonen hoe zij moeten te werk gaan tips/tricks”
- “Iets meer nadruk op sociale media: te delen facebookberichten.
- “Affiches over de volmachten.”
- “Brochure voor bewoners van rusthuizen”
- “de aanplakkingen (voordrachten, getuigen voordracht) ook in A4 formaat afleveren zodat deze kunnen gescand worden om op de gemeentelijke website te zetten”

Op basis van de aanbevelingen, komt het agentschap tot de volgende **werkpunten**:

#### **Voorzitters stem- en telbureaus**

Het geleverde online en offline communicatiemateriaal werd zeer geapprecieerd door de lokale diensten, maar er was vraag naar nog meer ondersteunend materiaal voor de voorzitters van de stem- en telbureaus. Ondanks de uitgebreide onderrichtingen, is er nood aan een uitgebreide instructievideo met de taken van de bureaus. Ook de technische brochure (stappenplan) om een digitaal stembureau op te starten, zou nog uitgebreider kunnen. Het agentschap neemt deze suggesties mee naar de volgende verkiezingen.

#### **Specifieke doelgroepen**

Het agentschap creëerde communicatiemateriaal bestemd voor kiezers, kandidaten, bureaus en lokale besturen. In de toekomst zal bekeken worden hoe we nog meer doelgroepgericht kunnen communiceren, bv. naar rusthuisbewoners.

#### **Sociale media**

De sociale mediacontent werd ook heel positief onthaald. Zo positief dat er vraag is naar meer sociale mediatips bij de volgende verkiezingen. Daar zal het agentschap rekening mee houden.

#### **Richtlijnen gebruik communicatiemateriaal**

De informatieve affiches van het agentschap werden in A3-formaat ter beschikking gesteld. Dat formaat kon ook in A4-formaat afgeprint en gescand worden door de lokale

besturen. Dit was onvoldoende duidelijk voor de besturen. Het agentschap zal het gebruik van het ondersteunend communicatiemateriaal in de toekomst meer verduidelijken.

#### Timing aanleveren communicatiemateriaal

Het agentschap zal er naar streven om affiches en brochures vroeger aan te leveren (bv. enkel digitaal).

## 2. Promotie vlaanderenkiest.be

### Directe communicatie naar de kiezers

#### 2.1. Beschrijving

Via verschillende wegen promootte het agentschap 'vlaanderenkiest.be' als het centrale kanaal voor de informatieverstrekking over de verkiezingen.

De **lancering van de website** vlaanderenkiest.be en de digitale nieuwsbrief vond plaats op 12 februari 2018. Het agentschap en Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Liesbeth Homans, kondigden dat aan met een persbericht.

Een maand later, op 8 maart, stuurde minister Homans een brief aan de provinciegouverneurs, de voorzitters van de rechtbanken van eerste aanleg, de colleges van burgemeester en schepenen, de deputaties van de provincieraden en de stadsdistrictscolleges. Daarin moedigde ze de lokale organisatoren aan om de website vlaanderenkiest.be regelmatig te consulteren.

De website werd ook aangekondigd in de externe nieuwsbrief van het agentschap. De meer dan 5 000 abonnees zijn voornamelijk lokale besturen. Het belang van vlaanderenkiest.be als informatiekanaal werd herhaald in iedere communicatie over de verkiezingen: brieven, onderrichtingen, opleidings- en vormingsinitiatieven. Alle externe communicaties bevatten het logo van vlaanderenkiest.be waarin de URL was verwerkt.

De **Vlaamse Infolijn** verwees iedereen die het nummer 1700 belde met een vraag over de verkiezingen, in eerste instantie door naar de verkiezingswebsite.

Tal van **externe websites** verwezen ook naar vlaanderenkiest.be. In de top 5 van doorverwijzende websites stonden: vlaanderen.be (45,1%), Facebook (9,2%), Twitter (1,7%), Nieuwsblad (1,6%) en de website van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken (1,5%).

Ook op **Twitter** voerde het agentschap promotie voor de website vlaanderenkiest.be door in elke tweet met betrekking tot de verkiezingen de hashtag #VlaanderenKiest te gebruiken en naar de website te verwijzen.

In de aanloop naar de verkiezingsdag heeft het agentschap de website online nog extra gepromoot om de kiezers te bereiken. De **promotiecampagne** bestond uit twee banners die gepubliceerd werden op sociale media (Facebook pagina Vlaamse Overheid) en op de nieuwswebsites van de Persgroep (Het Laatste Nieuws, De Morgen), het Mediahuis (De Standaard, Nieuwsblad, Gazet van Antwerpen, HBVL) en Roularta (Knack). Iedereen die op een banner klikte, werd doorverwezen naar de website [vlaanderenkiest.be](http://vlaanderenkiest.be). De campagne verliep op twee cruciale momenten in het verkiezingsproces:

- van 18 t/m 25 september 2018, na de voorlopige afsluiting van de kandidatenlijsten,
- van 7 t/m 14 oktober 2018, de laatste week voor de verkiezingsdag.



Banner 1



Banner 2

## 2.2. Evaluatie

De online-mediacampagne voor de resultatenwebsite leverde volgende resultaten op:

Datum	Media	Impressies	Doorklikken	Clickrate
18-25/09/2018	Facebook/Instagram	418.851	18.765 kliks	4,48%
18-25/09/2018	HLN – desktop	481.409	3.615 kliks	0,75%
18-25/09/2018	HLN – mobiel	968.986	4.013 kliks	0,41%
18-25/09/2018	De Morgen – desktop	53.370	468 kliks	0,88%
18-25/09/2018	De Morgen - mobiel	51.611	435 kliks	0,84%
18-25/09/2018	standaard.be + nieuwsblad.be + gva.be + hbvl.be	586.930	2.506 kliks	0,47%
18-25/09/2018	Knack	84.609	726 kliks	0,87%
7-14/10/2018	Facebook/Instagram	4.521.687	57.201 kliks	1,27%
7-14/10/2018	HLN – desktop	468.286	3.629 kliks	0,77%
7-14/10/2018	HLN – mobiel	928.296	4.832 kliks	0,52%
7-14/10/2018	De Morgen – desktop	51.611	435 kliks	0,84%
7-14/10/2018	De Morgen - mobiel	93.771	326 kliks	0,35%
7-14/10/2018	standaard.be + nieuwsblad.be + gva.be + hbvl.be	588.449	2.948 kliks	0,51%
7-14/10/2018	Knack	96.952	1.439 kliks	0,87%
<b>TOTAAL</b>		<b>9,44 miljoen impressies</b>	<b>101.078 kliks</b>	

De online promotiecampagne leidde tot 101 078 kliks naar de website vlaanderenkiest.be, waarvan 3/4de dankzij Facebook advertering, en 1/4de dankzij advertering op online nieuwswebsites.

### 2.3. Aanbevelingen

#### **Aanbeveling**

Het aantal unieke paginaweergaves steeg sterk in aanloop naar verkiezingsdag, van 200.000 unieke paginaweergaves in augustus 2018 naar bijna 1,2 miljoen unieke paginaweergaves in de eerste helft van oktober. De online promotiecampagne heeft aldus zijn nut bewezen.

Het is de eerste keer dat het agentschap deze website bekend maakte via sociale mediakanalen. De kanalen blijken geschikt om de aandacht te trekken van burgers. Het inzetten van banners heeft het vinden van informatie voor vele kiezers vergemakkelijkt. In de toekomst zal het agentschap de uitbouw van een sociale mediastrategie verder versterken.

## 3. Perscontact en crisiscommunicatie

### Transparantie t.a.v. pers en kiezers

#### 3.1. Beschrijving

##### a) Persberichten en -momenten

In het kader van de verkiezingen bracht het agentschap een aantal informatieve en reactieve persberichten uit.

In chronologische volgorde:

- Lancering van vlaanderenkiest.be voor alle info over lokale verkiezingen (12 februari 2018)
- Loting van de gemeenschappelijke volgnummers (4 september 2018)
- Stemcomputers met audiomodule voor blinde kiezers - Pilotproject in Mechelen en Aalst (5 september 2018)
- Kandidatenlijsten zijn definitief (21 september 2018)
- Cijfers op basis van definitieve kandidatenlijsten (26 september 2018)
- Reactie: veiligheid USB-sticks verkiezingen (9 oktober 2018)
- De lokale verkiezingen in cijfers (17 oktober 2018)
- Correctie op totalisatie bij 6 stembureaus in Vlaanderen (24 oktober 2018)

In totaal beantwoorde het agentschap meer dan 60 persvragen via e-mail in de laatste twee maanden voor verkiezingsdag. Een aantal persvragen werden op de radio en/of op televisie beantwoord, in de vorm van een interview met de administrateur-generaal of met een juridisch expert van het agentschap.

Op verkiezingsdag zelf gaven zowel Vlaams minister van Binnenlands Bestuur Liesbeth Homans als de administrateur-generaal van het agentschap interviews over het praktische verloop van de verkiezingen.

#### b) Crisiscommunicatieplan

Onverwachte moeilijkheden of crisissen zijn vaak niet te voorspellen. Om onzekere factoren te beperken, stelde het agentschap een crisiscommunicatieplan op. Met dat plan was het agentschap zo goed mogelijk voorbereid om kwaliteitsvol en helder te communiceren met de media en het brede publiek.

Het crisiscommunicatieplan voor de lokale verkiezingen bevatte:

- Een overzicht van rollen en bevoegdheden binnen de verschillende teams van het agentschap (incl. contactgegevens);
- Een beschrijving van de processen in geval van crisiscommunicatie;
- Een overzicht van de communicatiekanalen;
- Een lijst met media contactgegevens;
- Een typologie met mogelijke crisissen;
- Een aanvullende Q&A voor een snelle communicatie in crisissituaties.

Het Vlaams crisiscentrum werd betrokken bij de opmaak van het plan

#### c) Media monitoring

Om dringende vragen en problemen van het brede publiek te detecteren – online of op sociale media - maakte het agentschap gebruik van een media monitoring systeem. Het systeem gaf weer wat er “leefde” onder de burgers en de pers, welke vragen ze hadden in aanloop naar en op verkiezingsdag zelf. Op basis hiervan kon het agentschap conclusies trekken voor de eigen communicatiestrategie. Nieuwe FAQ's werden gecreëerd of bepaalde informatie werd meer in de kijker gezet op de website.

### 3.2. Evaluatie

Hoewel het moeilijk is om dat aspect van de communicatie te evalueren, kunnen we stellen dat het agentschap naar aanleiding van de verkiezingen van 2018 duidelijke stappen voorwaarts heeft gezet. Het agentschap bouwde een crisiscommunicatieplan uit en nam een proactieve, transparante en directe houding aan tegenover de pers en de kiezers.

Dankzij het crisiscommunicatieplan kon het agentschap vragen van de pers vlot beantwoorden. Ook het media monitoring systeem wordt positief geëvalueerd. De toepassing zorgde voor een grotere interactie tussen overheid en burger.

Het agentschap leverde daarnaast heel wat inspanningen om educatieve informatie aan te bieden in de vorm van video's, nieuwsberichten en FAQ's op de website. Op die manier creëerde het agentschap meer transparantie over het verkiezingsproces. De kiezer en de pers waren in dat opzicht de belangrijkste doelgroep. De educatieve (nieuws)berichten en video's op [vlaanderenkiest.be](http://vlaanderenkiest.be) werden veel bekeken en gedeeld op sociale media. De animatievideo over digitaal stemmen bijvoorbeeld werd meer dan 100.000 keer bekeken.

Ook de veelgestelde vragen op de website werden meer dan 638.000 keer geconsulteerd. Naar de toekomst toe zou het agentschap het educatief aanbod nog kunnen versterken, in samenwerking met bijvoorbeeld het Vlaams Parlement. Meer verwijzingen naar educatieve informatie.





## Hoofdstuk 6: Uitgaven verkiezingen 2018

Software kandidaten-, resultaten- en contactenbeheer (Civadis)	1.728.889	793.473	deel 1 bestek: ontwikkeling software (deel Vlaamse overheid)
		935.416	deel 3 bestek: exploitatiediensten
Communicatie	204.219		
Digitaal stemmen (Smartmatic)	2.885.209	855.498	upgrades/hardware-aanpassingen/papierrollen/USB-sticks/chipkaarten/servers/audiomodule/huur servers/ondersteuning
		51.079	opleiding gemeenteverantwoordelijken
		1.978.632	technische ondersteuning dag verkiezingen
Hosting software en website, bouw resultatenwebsite (HBplus)	1.345.788	894.312	datacenter, verwerking resultaten, security, ondersteuning kritische dagen
		321.506	resultatenwebsite pc, smartphonewebsite
		129.970	hosting Akamai (performante hosting voor piekbelasting resultaten)
Stempapier (productie, opslag, vernietiging stembiljetten)	126.735		
Externe (juridische) adviezen en analyses	74.321		
Drukken oproepingsbrieven 6 randgemeenten	4.170		
Opleiding hoofdbureaus incl. catering	18.542		
Bedrijfscontinuïteit & risico-analyse	46.827		
Logistiek, verzegelmateriaal, organisatie dag verkiezingen, diverse kosten	72.186		
<b>Totaal</b>	<b>6.506.886</b>		



## Bijlagen

### Bijlage 1: Overzicht parlementaire vragen

Nr.	Datum	Vraagsteller	Onderwerp
VOU 1030	31/01/2018	Bart Dochy	Over een mogelijke sensibiliseringscampagne rond de gemeente- en provincieraadverkiezingen
VOU 1043	2/02/2018	Bart Dochy	Over de bekendmaking van het aantal te verkiezen raadsleden bij de lokale en provinciale verkiezingen van 14 oktober 2018
VOU 1228	21/02/2018	Ward Kennes	Over de mogelijkheid tot het inzetten van mobiele stembureaus bij de lokale en provinciale verkiezingen van 14 oktober 2018
AV	28/02/2018	Rik Daems	Registratie voor deelname aan verkiezingen. Overweegt de minister een meer algemene sensibiliseringsactie vanuit Vlaanderen?
SV 360	22/03/2018	Karin Brouwers	Gemeente- en provincieraadsverkiezingen – Afstaan stemcomputers
VOU 1680	9/04/2018	Mercedes Van Volcem	Over de opkomst van islamitische partijen bij de komende lokale verkiezingen
VOU 1898	3/05/2018	Griet Coppé	Over de organisatie van de elektronische stemprocedure bij de lokale en provinciale verkiezingen van 14 oktober 2018
SV 445	22/05/2018	Christian Van Eyken	Gemeenteraadsverkiezingen – Deelname en kandidatuur EU-onderdanen
SV 469	24/05/2018	Lydia Peeters	Gemeenteraadsverkiezingen – Elektronisch stemmen
SV 497	8/06/2018	Chris Janssens	Lokale en provinciale verkiezingen – Aanvraag gratis exemplaar kiezerslijst
SV 498	8/06/2018	Chris Janssens	Lokale en provinciale verkiezingen – Ondertekening voordrachtsakte
SV 543	22/06/2018	Sofie Joosen	Gemeente- en provincieraadsverkiezingen – Naamstem voor alle kandidaten
AV	27/06/2018	Michel Doomst	Welke sensibiliserings- en beveiligingsinitiatieven neemt de minister ten einde het correcte verloop van de komende verkiezingen van 14 oktober te garanderen in het licht van mogelijke beïnvloeding ervan door bepaalde organisaties of landen?
AV	2/10/2018	Willy Segers	Verzenden van de oproepingsbrieven voor de gemeenteraadsverkiezingen in Sint-Genesius-Rode. Hoe reageert de minister op deze manier van doen?
AV	17/10/2018	Michel Doomst	Hoe evalueert de minister het verloop van de voorbije lokale en provinciale verkiezingen ten einde de oorzaken van de problemen die zich toch nog voorgedaan hebben te detecteren en te verhelpen?
SV 23	25/10/2018	Ingrid Pira	Lokale verkiezingen 14 oktober 2018 – Deelname niet-Belgen
SV 101	30/11/2018	Ortwin Depoortere	Verkiezingen – Terugbetaling reiskostenvergoeding
SV 144	20/12/2018	Ingrid Pira	Gemeenteraad – Fractievorming na verkiezingen



#VLAANDERENKIEST 2018

25 oktober 2018  
| Rapport 2018-7

Vlaamse  
Ombudsdienst

## #VLAANDERENKIEST 2018

### Management samenvatting

De eigen filosofie als tweedelijnsdienst getrouw, ontving de ombudsman slechts een dertigtal mails en telefoons naar aanleiding van de lokale verkiezingen van 14 oktober 2018. Toch volgt hier een korte evaluatie van #VLAANDERENKIEST 2018, voornamelijk bedoeld als bijkomende insteek bij de eigen evaluatie door het organiserende Agentschap Binnenlands Bestuur (zie daarover actuele vraag, Vlaams Parlement, 17 oktober 2018).

De evaluatie vindt de overheidscommunicatie van #VLAANDERENKIEST 2018 Heerlijk Helder en heeft daarbij ook aandacht voor de workflow rond meldingen en klachten.

Op het inhoudelijke vlak beperkt de evaluatie zich tot twee aanbevelingen rond twee uiterste categorieën van bijzitters in de stem- en telbureaus: *"er zijn er die heel graag willen, maar niet mogen"* en de ombudsman vraagt om het vrijwillig bijzitterschap opnieuw mogelijk te maken; en *"er zijn er die wel mogen, maar niet heel graag willen"*. Hier beveelt de ombudsman een hogere vergoeding aan.

### Overheidscommunicatie #VLAANDERENKIEST 2018 Heerlijk Helder

1. SITUERING - De organisatie van elke verkiezing vergt samenwerking tussen verschillende bestuursinstanties in de zin van het Ombudsdecreet.  
Daarbij draagt de verkiezingswetgeving taken op aan o.m. hoofdbureaus, maar ook aan colleges van burgemeester en schepenen bijvoorbeeld, met een algemene regisseursrol voor het Agentschap Binnenlands Bestuur (FOD Binnenlandse Zaken in mei 2019).
2. #VLAANDERENKIEST 2018 - Binnen de Vlaamse overheid is zo een samenwerking onder regie van een Vlaams overheidsagentschap een vertrouwde werkvorm.  
Daarbij stelt de Vlaamse Ombudsdienst vast dat #VLAANDERENKIEST 2018 op het vlak van de overheidscommunicatie in brede zin (overheidsinfo, meldingen en klachten inbegrepen) in grote lijnen de normale workflow volgde van wat ondertussen breed gangbaar is bij de Vlaamse overheid.  
Zo een workflow start bij een performant centraal communicatiepunt. Hier is dit [www.vlaanderenkiest.be](http://www.vlaanderenkiest.be), dat een Heerlijk Helder sterk info-merk is voor kandidaten, burgers, en al wie van dicht of ver betrokken is bij de organisatie van de verkiezingen.  
Tegelijk blijft het essentieel om zulke site goed te blijven inbedden in de algehele Vlaamse overheidscommunicatie, waarbij de Vlaamse Infolijn 1700 en [www.vlaanderen.be](http://www.vlaanderen.be) de volgende cijfers bezorgden aan de ombudsman:

Vlaanderen.be (bijna 1 miljoen bezoeken op 20 dagen tijd):

- van 27 september tot 7 oktober: tussen 10.000 en 20.000 bezoeken per dag over het hele thema 'Verkiezingen'
- van 8 oktober tot 11 oktober: tussen 20.000 en 30.000 bezoeken per dag
- vrijdag 12 oktober: 34.530 bezoeken
- zaterdag 13 oktober: 73.623 bezoeken
- zondag 14 oktober: 442.076 bezoeken (de helft voor de pagina over uitslagen)
- maandag 15 oktober: 131.941 bezoeken (de helft voor de pagina over uitslagen)
- dinsdag 16 oktober: 30.354 bezoeken (de helft voor de pagina over uitslagen)

Vooraf de enkele honderdduizenden bezoeken aan de uitslagenpagina van [www.vlaanderen.be](http://www.vlaanderen.be) op zondag en maandag 14 en 15 oktober 2018 vallen op. Opvallend inderdaad omdat de surfer op die bewuste doorverwijspagina helemaal geen uitslagen vindt, maar wel een doorklik naar de uitslagenmodule op [www.vlaanderenkiest.be](http://www.vlaanderenkiest.be)

De ombudsman ziet bevestigd wat hij al vaker vaststelde: [www.vlaanderen.be](http://www.vlaanderen.be) is "jaar-in-jaar-uit" het "huis van vertrouwen" van de Vlaamse overheidscommunicatie en surfers vinden het niet spontaan vanzelfsprekend dat een tijdelijke site als [www.vlaanderenkiest.be](http://www.vlaanderenkiest.be) officiële status heeft. Dat is zeker zo, wanneer andere initiatieven als "www.jijkiest.be" of "iedereen kiest" of "bruzz kiest" ook naar aandacht hengelen.

3. EERSTELIJNSKLACHTENBEHANDELING - Hiervoor was er aandacht voor de eerste stap in de workflow: de actieve openbaarheid van bestuur, dit is het "uit eigen beweging" ter beschikking stellen van overheidsinformatie.

Op het vlak van de passieve openbaarheid van bestuur in brede zin (het antwoorden op vragen, meldingen en klachten), zijn er de FAQ's en vooral de contactknop via de homepage van [www.vlaanderenkiest.be](http://www.vlaanderenkiest.be).

Mede uit eigen ervaring (bij het mede beantwoorden van onvrede van burgers) heeft de ombudsman vastgesteld dat er snel en accuraat werd geantwoord; alle appreciatie voor deze blijk van de juiste cultuur bij het omspringen met meldingen en klachten.

Een bijkomende FAQ kan wel best toelichten dat de gewone workflow en dus ook klachtenregeling van toepassing is op basis van het decreet Lokaal Bestuur en (binnenkort) het Bestuursdecreet, met de Vlaamse Ombudsman als tweede lijn ingevolge het Ombudsdecreet.

Meer concreet kan dergelijke FAQ burgers met klachten wijzen op eerst het contactadres op de officiële overheidspagina en (bij aanhoudende onvrede) naar een invulformulier met dispatch door de backoffice van de officiële pagina.

Zo was er bijvoorbeeld ombudsman 2018-6129 met een burger die maar bleef protesteren tegen de vermelding "de stemming is geheim" op de oproepingsbrief; zijns inziens moet er louter worden verwezen naar een opkomstplicht. Bij dit soort

aanhoudend protest is het beter dat “contact” op #VLAANDERENKIEST 2018 doorverwijst naar de klachtenprocedure, liever dan mee de discussie te blijven aangaan.

Overigens werkte die eerste lijn in weer andere gevallen uiteraard ook nu al, zoals bij een infovraag van de kant van een kandidaat die kort voor 14 oktober wilde weten of hij de jongste kandidaat was in zijn provincie (ombudsman 2018-6372). Nadat #VLAANDERENKIEST 2018 deze vraag om informatie aanvankelijk afwees onder verwijzing naar GDPR, zorgde een klacht en vervolgens doorverwijzing via ombudsman en klachtendienst vrij snel voor een GDPR-conforme inwilliging van de vraag.

4. VLAAMSE OMBUDSDIENST - Wanneer burgers bij hun ombudsman hun onvrede uiten, volstaat 9 op de 10 keer wat empathie, zonder dat de ombudsman daarbij contact opneemt met het lijdend voorwerp van de onvrede (doorgaans een aangeklaagde bestuursinstantie).

Dat cijfer lag niet anders voor onvrede van burgers bij de ombudsman naar aanleiding van #VLAANDERENKIEST 2018, met als typevoorbeeld oprispingen of suggesties in verband met de coalitievorming in de gemeente na de verkiezingsdag (ombudsman 2018-6299 en andere).

In een aantal gevallen heeft de ombudsman de klagende burger gewezen op de eerste lijn. Soms sprak de ombudsman de burger wat extra moed in, zoals in ombudsman 2018-6199 waar een burger maar geen oproepingsbrief ontving en zo ontdekte dat de gemeente hem enkele maanden geleden per vergissing had uitgeschreven (deze burger is ondertussen, na verontschuldiging van de kant van de gemeente, retro-actief opnieuw ingeschreven, maar dan wel zonder dat deze burger zijn stem heeft kunnen uitbrengen op 14 oktober).

Maar denk bijvoorbeeld ook aan onvrede over een stembureau dat zichzelf in de loop van de ochtend een korte pauze gunt en de deuren een tijdlang sluit (ombudsman 2018-6232) of de bedenking dat er beter zou moeten opgetreden worden tegen kandidaten die nog campagne blijven voeren rond het stembureau (ombudsman 2018-6235).

### **Bijzitten: “willen maar niet mogen & mogen maar niet willen”**

5. Tot slot twee inhoudelijke bedenkingen bij twee uiterste categorieën van bijzitters in de stem- en telbureaus.

Verschillende burgers contacteerden de ombudsman met een oprechte wens om vrijwillig bijzitter te zijn (o.a. ombudsman 2018-5858), wat echter verboden is - zie daarover, <https://www.vlaanderenkiest.be/faq/mogen-vrijwilligers-zetelen-als-voorzitter-bijzitter-een-stem-telbureau>.



De ombudsman beveelt de decreetgever aan om het vrijwillig bijzitterschap (opnieuw) toe te laten. Alvast de ombudsman staat immers met de mond vol tanden wanneer deze burgers (vaak jong-gepensioneerden) aan de ombudsman vragen waarom hun Vlaamse overheid hen niet vertrouwt.

De reeds in de media opgepikte aanbeveling van de ombudsman om de basisvergoedingen voor bijzitters (19 euro) op te trekken tot het niveau van het presentiegeld voor een gemeenteraad (150 à 200 euro), leverde verschillende reacties op. Doorgaans bijval, soms ook kritiek (reacties gebundeld onder ombudsman 2018-5858).

De ombudsman herhaalt hier dat zijn voorstel ingegeven is door verschillende overwegingen, waaronder de vaststelling dat er geen lijn zit in de omgang door de hoofdbureaus met excuses van opgeroepen bijzitters. Exact hetzelfde excuus wordt

- door het ene hoofdbureau wel aanvaard (ombudsman 2018-5471 waar een ambtenaar van FOD Financiën verontschuldigd wordt omdat hij eerder zetelde); en
- in andere hoofdbureaus afgewezen, soms met de sussende boodschap dat het de laatste oproep is (ombudsman 2018-5858 bijvoorbeeld, doorgaans burgers in het volle beroeps- en gezinsleven, met minstens een even goed excuus als de voormelde ambtenaar van FOD Financiën, maar die uiteindelijk wél zijn moeten gaan zetelen als bijzitter).

Het is de overtuiging van de ombudsman dat het geheel van dit klachtenbeeld zal verdwijnen bij een betere verloning van bijzitters, in combinatie met het creëren van de mogelijkheid om vrijwillig bijzitter te zijn en een verdere doorbraak van het digitaal stemmen.



Bart Weekers  
Vlaams Ombudsman

## Bijlage 3: Evaluatie van het testproject 'Audiomodule bij de stemcomputers'



### Evaluatie van het testproject 'Audiomodule bij de stemcomputers' 24 oktober 2018 (Thomas Desmet, Inter)

1. Cijfers en feedback op basis van de evaluatieformulieren die aan kiezers werden bezorgd:
  - a. Totaal op 24/10/2018: 15 ingevulde enquêtes
  - b. Stad:
    - i. Aalst: 8
    - ii. Mechelen: 7
  - c. Via welk kanaal info over de module gekregen (verschillende stellingen mogelijk)
    - i. Via de doelgroeporganisaties: 10
    - ii. Via de stad: 6
    - iii. Via de pers: 3
    - iv. Via Inter: 1
  - d. Vooraf het demomoment gevolgd?
    - i. Ja: 15
  - e. Evaluatie demomoment (1: slecht – 5: goed)?
    - i. Gemiddeld: 4.4
  - f. Gestemd met de audiomodule?
    - i. Ja: 9
    - ii. Neen, technisch probleem: 4 (audiomodule werkte niet, geen koptelefoon, voorzitter of bijzitter wist niet hoe dit te gebruiken)
    - iii. Neen, ik zag genoeg om via het scherm te stemmen: 1
    - iv. Neen, de module is te ingewikkeld voor mij: 1
  - g. Onthaal door voorzitter en bijzitters (1: slecht – 5: goed)?
    - i. Gemiddeld: 4.07
  - h. Wat vond je van de instructies (1: slecht – 5: goed)?
    - i. Gemiddeld: 4.2
  - i. Van de 9 personen die met de audiomodule hebben gestemd, willen 8 kiezers dit in de toekomst zeker opnieuw gebruiken, 1 persoon vond dit te ingewikkeld en hoeft dit niet meer.
  - j. De 4 personen met technische problemen, hebben nadien met eigen begeleider of met hulp van de voorzitter gestemd.
  - k. Diverse opmerkingen vanuit kiezers:
    - i. Veel lawaai in het stembureau – audio moet luider: 4
    - ii. Voorzitter en bijzitters waren onvoldoende op de hoogte: 3
    - iii. Knoppen van de bedieningsmodule hebben soms verschillende functie: 3
    - iv. Tempo van instructies moet sneller / minder instructies: 3
    - v. Tempo van instructies moet trager: 2
    - vi. In de toekomst graag een combinatie van zowel scherm als audiobediening (2)
    - vii. In de toekomst graag kandidaten kiezen via een numeriek klavier (2)
2. Cijfers en feedback op basis van de evaluatieformulieren die aan voorzitters werden bezorgd:
  - a. Totaal op 24/10/2018: 64 ingevulde enquêtes
  - b. Stad:
    - i. Aalst: 43



Private Stichting Toegankelijk Vlaanderen  
Maatschappelijke zetel: Belgiëplein 1 - 3510 Hasselt  
T +32 11 26 50 30 - www.inter.vlaanderen - info@inter.vlaanderen  
BTW BE 0550 914 072 - IBAN BE64 7360 0347 1452



# INTER

tussen mens en omgeving

- ii. Mechelen: 21
  - c. Evaluatie van de kwaliteit van info die zij vooraf hadden gekregen (1: slecht – 5:goed)?
    - i. Gemiddeld: 3.89
  - d. Evaluatie of zij voldoende voorbereid waren om dit te begeleiden (1: slecht – 5:goed)?
    - i. Gemiddeld: 3.53
  - e. Aantal kiezers die de audiomodule hebben gebruikt, volgens ingevulde enquêtes van voorzitters?
    - i. Aalst: 6
    - ii. Mechelen: 3
  - f. Wie nam het initiatief om de module te gebruiken?
    - i. Blinde kiezers: 7
    - ii. Medewerkers van het stembureau: 2
  - g. Hoe verliep de stemming met de audiomodule
    - i. Vlot: 7
    - ii. Moeilijk: 2
  - h. Diverse bemerkings vanuit voorzitters
    - i. Blinde kiezer heeft gestemd zoals vroeger, met eigen vertrouwenspersoon (2)
    - ii. 1 persoon (anonieme voorzitter uit Mechelen zonder extra uitleg) geeft aan dat er technische problemen waren.
    - iii. Blij dat er geen vraag kwam
    - iv. Op voorhand op de hoogte dat er iemand kwam, zowel blinde persoon als medewerkers van het bureau waren op de hoogte en alles verliep heel vlot.
    - v. Concrete vorming en handleiding nodig voor de medewerkers van het stembureau
    - vi. Combinatie van scherm en audiomodule mogelijk maken.
    - vii. De persoon die gebruik maakte van de module was een analfabeet, geen blinde persoon.
    - viii. Een audiomodule per hoofdbureau voorzien in plaats van per apart bureau?
3. Evaluatie van het pilootproject audiomodule

#### **Voortraject: ontwikkeling van de audiomodule**

In het najaar 2016 werd het voortraject voor de ontwikkeling van de audiomodule opgestart. De verschillende overheden, samen met Smartmatic en Inter organiseerden 4 bijeenkomsten waarbij de plannen, met heel wat inbreng van experts en ervaringsdeskundigen van de doelgroep van blinden en slechtzienden, werden geconcretiseerd.

#### **Kiezen met de audiomodule**

In de twee steden Aalst en Mechelen werd voor het eerst gebruik gemaakt van de audiomodule bij de stemcomputers. Elk stembureau werd voorzien van een aangepaste stemcomputer waardoor iedere blinde of slechtziende persoon van deze steden vrij kon kiezen op welke manier hij of zij wou stemmen.

#### **Demomomenten in Aalst en Mechelen**

De keuze voor Aalst en Mechelen werd slechts begin september genomen en dus was de voorbereidings- en communicatietijd beperkt. In zowel Mechelen (25/09/18) als Aalst



Private Stichting Toegankelijk Vlaanderen  
Maatschappelijke zetel: Belgiëplein 1 - 3510 Hasselt  
T +32 11 26 50 30 - www.inter.vlaanderen - info@inter.vlaanderen  
BTW BE 0550 914 072 - IBAN BE64 7360 0347 1452



# INTER

tussen mens en omgeving

(10/10/18) werd een demomoment georganiseerd waarop blinden en slechtzienden alle info kregen over de audiomodule en deze ook uitvoerig konden testen. Potentiële gebruikers van de audiomodule werden via verschillende kanalen uitgenodigd voor deze momenten: via mails en brieven vanuit doelgroeporganisaties (Brailleliga, SPBV Zicht op Cultuur, Blindenzorg Licht & Liefde,...) communicatie via de steden en via de verschillende overheden en partners (Vlaamse overheid, Inter,...). Er is ook een succesvolle persactie aan voorgegaan, met aandacht in zowel nationale als regionale televisie, kranten,...

## Opkomst demomomenten

In Mechelen daagden er 8 deelnemers op het demomoment op, in Aalst 12 deelnemers. Op basis van de verwachtingen vooraf zijn dit eerder lage cijfers. Algemeen wordt aangenomen dat 2% van de bevolking een visuele handicap heeft maar dat ongeveer 0.1% blind is.

Sowieso zijn er steden waarvan we veronderstellen dat er een grotere populatie aan potentiële gebruikers woont (Brugge, Antwerpen, onder meer door de sterkere aanwezigheid van scholen en voorzieningen voor blinden).

Ook de doelgroep zelf is moeilijk individueel te bereiken: niet iedereen is lid van een doelgroeporganisatie en er zijn geen objectieve contactlijsten voorhanden

Er zijn heel veel verschillende vormen van blind- of slechtziendheid: niet iedereen heeft ook nood aan deze audiomodule.

We zien een aantal redenen waarom de deelnemersaantallen nu niet zo hoog waren:

- de beperkte tijd om te communiceren naar de inwoners met een visuele beperking van deze steden.
- de audiomodule veronderstelt een basiskennis van het werken met computers en dus is de drempel voor de doelgroep eerder hoog, vooral voor oudere slechtzienden en blinden.
- Het is een pilootproject: een aantal kiezers wacht af totdat dit systeem meer is ingeburgerd.

## Verkiezingen 14/10/2018

Van de 20 deelnemers aan de demomomenten hebben we van 15 personen ook een evaluatieformulier van het gebruik van de audiomodule op de verkiezingsdag van 14/10/2018. Er zijn geen cijfers bij de overheid beschikbaar over het aantal keer de audiomodule geactiveerd werd in beide steden.

9 van de 15 personen kon effectief stemmen via de audiomodule, 1 persoon bleek na het demomoment toch voldoende te kunnen zien om via het scherm te stemmen en 1 persoon vond de module na het demomoment te ingewikkeld om effectief te gebruiken. 4 kiezers wilden gebruik maken van de audiomodule maar konden dit om technische redenen niet gebruiken tijdens de stemming.

## Technische problemen?

We veronderstellen dat deze problemen vooral te linken zijn aan de beperkte kennis van de module door voorzitter en bijzitters van het stembureau. In enkele gevallen gaf de blinde persoon ook aan dat de medewerkers van het stembureau niet (goed) wisten hoe ze dit moesten bedienen.



Private Stichting Toegankelijk Vlaanderen  
Maatschappelijke zetel: Belgiëplein 1 - 3510 Hasselt  
T +32 11 26 50 30 - www.inter.vlaanderen - info@inter.vlaanderen  
BTW BE 0550 914 072 - IBAN BE64 7360 0347 1452





# INTER

tussen mens en omgeving

Ook een aantal voorzitters geeft aan dat ze te weinig op de hoogte waren van de exacte werking van de module. Eén voorzitter geeft eerlijk aan blij te zijn dat er geen vraag kwam om de module te gebruiken, omdat hij of zij zich niet voldoende voorbereid voelde.

In de enquête scoort ook de vraag 'Was u voldoende voorbereid om uitleg te geven over de audiomodule aan blinden en slechtzienden?' het minst met 3.53 op 5.

## Kwalitatieve evaluatie van de audiomodule

Slechts 1 persoon gaf aan dat de audiomodule te ingewikkeld is om in de toekomst nog te gebruiken. Alle anderen gaven aan de module in de toekomst zeker verder te willen gebruiken, ook als ze dit nu wegens technische redenen niet konden. Daaruit kunnen we toch concluderen dat dit als een heel positief aanbod wordt ervaren en naar de toekomst toe heel wat kansen biedt!

Er zijn toch een aantal verbeterpunten die uit de demomomenten en evaluatieformulieren blijken:

- Er is een groot verschil in de ervaring van de instructies: een deel van de kiezers vindt deze te snel, een ander deel vindt deze veel te traag en uitgebreid. Dit zijn vooral blinden die het gewoon zijn om met audiomodules en computerstemmen te werken. Er kwam dan ook meermaals de suggestie om de kiezer de mogelijkheid te bieden om de snelheid van instructies zelf aan te passen.
- Er kwamen een aantal reacties op het geluidsniveau van de module en het vele omgevingslawaai in het stembureau. Het lijkt ons aangewezen om het standaard geluidsniveau van de module op te trekken en om blinde kiezers aan te sporen een eigen koptelefoon (kwalitatiever, met gesloten schelpen bijvoorbeeld) mee te brengen.
- De toekenning van de stemknoppen kan nog meer uniform: op sommige momenten werd de bevestigingsknop bijvoorbeeld ook als annulatieknop gebruikt. Dit zorgt dan ook voor verwarring.
- De opdrachten tijdens de stemprocedure kunnen nog iets eenvoudiger: op het einde van de stemprocedure moet mijn bijvoorbeeld de keuze voor 'afprinten' of 'annulatie van de keuzes' maken en dan bevestigen. Men zou evengoed kunnen vragen om enkel nog te bevestigen om af te printen, aangezien men in de stap daarvoor al de keuzes heeft moeten bevestigen. Ook de keuze voor partij/lijststem/naamstem zorgde voor verwarring.
- Er kwam ook de suggestie om het stemproces toch te tonen op het scherm, terwijl de kiezer de audiomodule bedient. Dit kan slechtzienden helpen om toch het scherm te gebruiken en kan ook een voorzitter helpen indien een kiezer vastzit in het proces van de audiomodule.

## Organisatie bij toekomstige verkiezingen

Na deze eerste testverkiezingen lijkt het ons aangewezen om het proefproject verder te zetten, minstens tot bij de verkiezingen van de Europese en regionale parlementen op 26/05/2019.

Er zijn enkele aanpassingen die best aan de audiomodule zelf worden doorgevoerd (zie hierboven). Met een tijdige communicatie naar de doelgroep toe en bij voorkeur met



Private Stichting Toegankelijk Vlaanderen  
Maatschappelijke zetel: Belgiëplein 1 - 3510 Hasselt  
T +32 11 26 50 30 - www.inter.vlaanderen - info@inter.vlaanderen  
BTW BE 0550 914 072 - IBAN BE64 7360 0347 1452







# INTER

tussen mens en omgeving

opnieuw enkele demomomenten per stad, kunnen we deze bijstellingen én de evolutie van het gebruik van de audiomodule monitoren.

Er zijn heel wat inspanningen gebeurd om dit pilootproject te realiseren. Door dit verder te zetten, kunnen we deze inspanningen honoreren en de kwaliteit van de audiomodule op punt zetten.

Op die manier kan dit bij latere verkiezingen over het ganse grondgebied uitgerold worden in de huidige hardware of geïntegreerd in de aanbestedingsprocedure voor nieuwe en volledig toegankelijke hardware op middellange termijn.



Private Stichting Toegankelijk Vlaanderen  
Maatschappelijke zetel: Belgiëplein 1 - 3510 Hasselt  
T +32 11 26 50 30 - [www.inter.vlaanderen](http://www.inter.vlaanderen) - [info@inter.vlaanderen](mailto:info@inter.vlaanderen)  
BTW BE 0550 914 072 - IBAN BE64 7360 0347 1452



## Bijlage 4: Advies keuze datacenter verkiezingstoepassing

### AGENTSCHAP BINNENLANDS BESTUUR

Verkiezingen  
Havenlaan 88, bus 70  
1000 BRUSSEL  
binnenland.vlaanderen.be

uw bericht van 1/12/2017	uw kenmerk	ons kenmerk	bijlagen diverse
vragen naar/e-mail		telefoonnummer	datum

Betreft: advies keuze datacenter verkiezingstoepassing

Geachte heer,

Ik heb kennis genomen van uw advies van 1/12/2017. U geeft een overzicht van het wettelijk kader over de verwerking van persoonsgegevens met o.m. de AVG (Algemene Verordening Gegevensbescherming) en de Amerikaanse FISA-wetgeving. Vervolgens beschrijft u de rol van de verantwoordelijke voor de verwerking, de vertrouwelijkheid van beveiliging van de verwerking, het veiligheidsniveau en de aansprakelijkheid voor schade. Tenslotte raadt u af om "voor de hosting van rijksregistergegevens te werken met de voorgestelde oplossing, het VPC datacenter bij HB+ (DXC)". U stelt voor in een ander datacenter te hosten en het beheer over te laten aan een niet-Amerikaans bedrijf, met de nodige technische en procedurele veiligheidsmaatregelen.

In deze brief behandel ik achtereenvolgens

- het geheel van risico's, zowel juridische als operationeel-technische
- het consortium HBplus met partner DXC met Amerikaanse banden
- encryptie van de databank
- alternatieven
- HBplus/DXC als ICT outsourcing partner

**Risico's**

De gegevens die in de verkiezingstoepassing verwerkt worden, zijn:

1. de lijsten per kieskring met de namen en roepnamen van de kandidaten, die op de dag van de verkiezingen aangevuld worden met de resultaten: stemcijfers, voorkeurstemmen, zetels,...
2. de persoonlijke gegevens van de kandidaten: rijksregisternummer, adres, leeftijd, geslacht, met het oog op toetsing aan de decretale vereisten
3. een aantal persoonlijke gegevens van gemeentelijke coördinatoren: naam, administratief adres en telefoonnummer
4. een aantal persoonlijke gegevens van de voorzitters van de hoofdbureaus: rijksregisternummer (om te kunnen aanmelden in de applicatie), administratief adres en telefoonnummer.

De eerste categorie, de verkiezingsresultaten, zijn publieke gegevens en bijgevolg niet privacygevoelig.

In de tweede categorie gaat het over de identificatie en de adresgegevens van de kandidaten, waaronder het nationaal nummer als uniek identificatiegegeven.

In de derde en vierde categorie gaat het louter om contactgegevens. Voor de voorzitters vragen we ook het rijksregisternummer om te voorkomen dat niet-vooraf gekende "voorzitters" op de kritische dagen zouden toegang kunnen krijgen tot het systeem. Het Rijksregisternummer alleen volstaat niet voor die toegang. Er is altijd nog identificatie en autorisatie vereist met de elektronische identiteitskaart en het gebruik van de PIN-code.

Het risico bestaat uit twee componenten. Enerzijds de kans dat een VS magistraat een onderzoek zou voeren waarbij deze gegevens relevant zijn, en anderzijds het gevolg voor de betrokkenen. Persoonlijk schat ik beide risico's erg laag in.

U concludeert dat aan de voorwaarden van art. 16 en art. 28 AVG niet voldaan zou zijn louter op grond van een laag risico met kleine gevolgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen.

Ik ben er mij volledig van bewust dat aan de wettelijke vereisten met betrekking tot de bescherming van persoonsgegevens voldaan moet zijn. Ik ben ervan overtuigd dat het geheel van maatregelen en procedures in het kader van de totstandkoming en de exploitatie van de verkiezingssoftware voldoende adequaat zijn.

- De risico's verbonden aan de verwerking van de gegevens van de kandidaten en de verkiezingsresultaten worden geanalyseerd, verminderd en/of beheersbaar gemaakt.
- Er zijn meerdere audits: een certificeringsprocedure door een onafhankelijk erkend adviesorgaan en het toezicht van het College van Deskundigen, aangesteld door het Vlaams Parlement.
- Externe aanvallen en hacking waarbij de toepassing ofwel gesaboteerd wordt of waarbij de integriteit van de gegevens in gevaar gebracht wordt, zijn een meer realistische bedreiging. Om dat risico te verminderen wordt samengewerkt met het Centrum voor Cybersecurity België die meerdere audits verricht, zowel op de architectuur als op de finale hostingomgeving.



- Met de verwerker wordt een gedegen verwerkersovereenkomst afgesloten die de nodige garanties bevat over de bescherming van de privacy en de beveiliging van de gegevens in het algemeen.
- Ik wijs er verder ook op dat de toepassing strenge veiligheids- en cryptografische procedures bevat met het oog op de integriteit van de gegevens, de geheimhouding van wat niet openbaar mag worden en de onveranderbaarheid van de verkiezingsresultaten.

### **DXC, VS-bedrijf**

De Vlaamse overheid heeft via een overheidsopdracht een outsourcingcontract afgesloten met het consortium HBplus. Dat consortium bestaat enerzijds uit Proximus, het voormalige Belgacom en anderzijds uit DXC België, een fusie van CSC en de (afgesplitste) Belgische outsourcingtak van HPE. De datacenters in kwestie zijn eigendom van DXC België.

Uw advies verwijst naar artikel 16 van de Privacywet en artikel 28 van de AVG, die aan de verantwoordelijke voor de verwerking van gegevens die gebruik maakt van de diensten van een verwerker oplegt om "uitsluitend beroep te doen op verwerkers die afdoende garanties met betrekking tot het toepassen van passende technische en organisatorische maatregelen bieden opdat de verwerking aan de vereisten van deze verordening voldoet en de bescherming van de rechten van de betrokkene is gewaarborgd".

Op basis van een uitvoerige argumentatie komt u tot het besluit dat de gekozen verwerker niet aan deze voorwaarde voldoet aangezien de Verenigde Staten zonder mogelijkheid tot verweer gegevens kunnen opvragen.

Het geheel laat zich als volgt samenvatten: het Amerikaans juridisch systeem van onderzoek en strafvordering bevat rechtsmiddelen die aan een VS-magistraat, of iemand met gelijkaardige bevoegdheden, toelaten gegevens op te vorderen van eenieder die onder zijn jurisdictie valt en die "possession, custody or control" heeft met betrekking tot de gegevens. Daarenboven zijn de mogelijkheden tot verweer tegen zulke opvordering waarschijnlijk beperkt. Deze analyse is op zich niet onjuist. Ik begrijp dat u op basis van het voorzichtigheidsbeginsel aanneemt we ons met DXC België in dat geval bevinden.

Ik meen nochtans dat nuancering en risicoafweging hier noodzakelijk is. Er moet immers aan een aantal voorwaarden voldaan zijn opdat DXC België de gegevens zou doorgeven aan een Amerikaanse magistraat:

- Er moet een juridisch onderzoek bestaan in de VS waarvoor de gegevens door de magistraat als relevant beschouwd worden. (Due cause: volgens de procedures zoals bij wet vastgesteld).
- De vordering moet kunnen afgegeven worden aan een persoon die onder jurisdictie van de eisende (Amerikaanse) overheid valt. De werknemers van het datacenter in kwestie hebben een Europese nationaliteit en vallen niet onder Amerikaanse jurisdictie.
- Deze persoon moet de gegevens kunnen en mogen opleveren. Hij moet het "Possession, custody or control" bezitten.
- Het verweer dat deze persoon op basis van de nationale wetgeving en het AVG kan uitoefenen, mag geen uitwerking gehad hebben.

De verwerker valt onder Belgische en Europese jurisdictie. Artikel 48 van de AVG verbiedt immers onder zware sancties de doorgifte waarvan hier sprake is. Art. 48 vereist dat de buitenlandse overheid de weg van de juridische samenwerking volgt. Bijgevolg zou de verwerker de Europese wetgeving overtreden met de doorgifte als hij voldoet aan de VS vordering. Dat is een situatie die de verwerker een basis tot verweer geeft, en aan de Belgische overheid een mogelijkheid om de verwerker streng te bestraffen als hij toch gevolg zou geven aan de VS vordering.

Het is weinig waarschijnlijk dat de Amerikaanse overheid deze gegevens zou willen opvragen, maar zelfs als ze dat zouden willen doen, dan is het nog veel minder waarschijnlijk dat HB-plus dat een consortium is van Belgische bedrijven, deze informatie zou doorgeven. Ze zouden zich dan immers schuldig maken aan een inbreuk op zowel de Europese en Belgische wetgeving als op de contractuele voorwaarden van de raamovereenkomst. Voor een dergelijke inbreuk kunnen ze contractueel ook financieel aansprakelijk gesteld worden. Vanaf 25 mei 2018 komen daar ook nog eens de mogelijke geldboeten van de AVG bovenop (art. 83).

Het feit dat een van de deelgenoten (het Belgische "Enterprise Services Belgium BVBA") behoort tot een groep met Amerikaanse moeder, maakt er nog geen Amerikaans bedrijf van. In tegenstelling tot wat in het advies wordt gesuggereerd, is de Amerikaanse wetgeving niet van toepassing op de deelgenoten van HB-plus. Zij blijven onderworpen aan de Europese en Belgische regelgeving. Met de komst van de AVG, zal dit alleen nog maar versterken.

In uw advies wordt ook onterecht gesteld dat het Belgische bedrijf volgens de Amerikaanse wetgeving onder het toepassingsgebied van "50 U.S.C. sectie 1881a" zou vallen omdat het een dienstverlener zou zijn die "een dochteronderneming of kantoor in de VS heeft". Dat is echter niet het geval. Enterprise Services Belgium BVBA heeft geen dochteronderneming of kantoor in de VS. Andersom is het zeer duidelijk dat HB-plus wél onder de AVG valt en die ook zal moeten respecteren.

Het advies geeft de indruk dat de gegevens "in de cloud" worden opgeslagen, terwijl ze in het VPC in Muizen en Roosendaal worden opgeslagen. Het is dus duidelijk waar de gegevens zullen staan en met welke technische en organisatorische maatregelen ze beschermd zullen worden.

In het advies wordt onterecht gesteld dat Artikel 16 §1 van de huidige Privacywet en dan vooral punt 4 ("met de verwerker overeenkomen dat de verwerker slechts handelt in opdracht van de verantwoordelijke voor de verwerking en dat de verwerker is gebonden door dezelfde verplichtingen als deze die waartoe de verantwoordelijke in toepassing van paragraaf 3 is gehouden") niet zou kunnen afgedwongen worden van HB-plus. Voor alle projecten en exploitatie in het kader van de raamovereenkomst met HB-plus is dat immers reeds afgedwongen op het niveau van de raamovereenkomst (zie rubriek "8.7.3 Persoonsgegevens (Privacywet van 8 december 1992)" van het basiscontract. Dat wordt verder aangevuld met de afspraken in het kader van het specifieke project en de specifieke toepassing. In functie van de door de klant gemaakte risico-inschatting m.b.t. vertrouwelijkheid, integriteit en beschikbaarheid kunnen bijkomende technische of organisatorische maatregelen ingeregeld worden, bovenop waarin standaard reeds wordt voorzien. Ik merk hierbij op dat u het advies en de professionaliteit van HB-plus op dit vlak niet betwist.

Om bovenstaande argumentatie verder te staven heb ik een repliek gevraagd van DXC zelf en het advies ingewonnen van het advocatenkantoor Law Square, gespecialiseerd in o.a. privacy-wetgeving en databescherming.

#### *HBplus/DXC*

DXC heeft op mijn vraag een aantal elementen toegelicht in het kader van deze problematiek:

- In welke mate DXC beschikt over "possession custody control" naar VS-recht met betrekking tot gegevens die verwerkt en opgeslagen worden in haar datacenters.
- In welke mate de datacenters van DXC vallen onder Amerikaanse jurisdictie.
- De toepassing van de FISA-wetgeving.
- "Presidential Policy Directive 28" van 2014 met betrekking tot privacybescherming van niet-VS personen.
- De toepassing van de AVG richtlijn, meer bepaald artikel 28 en artikel 48.
- Een aantal bijkomende overwegingen.

Ik voeg het document als bijlage bij deze brief.

#### *Juridisch advies van Law Square*

Het advies van Law Square schetst het juridisch kader en wijst op de recente wijzigingen, zowel op het vlak van nieuwe technologieën als op juridisch vlak met de AVG.

Het advies behandelt:

- kwalificatie van de dienstverlener
- territorialiteit en soevereiniteit
- vrijwillige overdracht van persoonsgegevens naar de VS
- evoluties inzake uitwisselingen van persoonsgegevens met de VS

Law Square concludeert:

- *Uit onze analyse blijkt dat DXC BE als Belgische vennootschap enkel gehouden is tot uitvoering van een buitenlandse beslissing tot doorgifte van persoonsgegevens, indien hiervoor de nodige internationale overeenkomst bestaat en bovendien, wat betreft een buitenlandse rechterlijke beslissing, nadat deze gerechtelijke beslissing in België uitvoerbaar is verklaard.*  
*Aldus zal een Belgische (gerechtelijke) instantie tussenkomen die geacht wordt na te gaan of er voldoende garanties en passende waarborgen zijn zodat de doorgifte niet in strijd is met de toepasselijke regelgeving inzake privacy en gegevensbescherming.*
- *Een vrijwillige doorgifte aan (een derde in) de Verenigde Staten tot de persoonsgegevens door DXC BE, zonder het akkoord van het Agentschap, maakt een schending uit van de contractuele en wettelijke verbintenissen van DXC BE als verwerker ten aanzien van het Agentschap (waarbij deze laatste aansprakelijk zal zijn ten aanzien van de data subjects).*
- *Niet-naleving van de bepalingen van de AVG kan in België leiden tot volgende risico's: (1) administratieve boetes tot € 20 miljoen of tot 4% van de totale wereldwijde jaaromzet*

*van het voorgaande boekjaar, indien dit hoger is, (2) burgerlijke (contractuele en/of buitencontractuele) aansprakelijkheid voor alle schade die het gevolg is van een dergelijke niet-naleving (3) strafrechtelijke aansprakelijkheid, (4) bestuurdersaansprakelijkheid ten aanzien van aandeelhouders en derde partijen, (5) blootstelling aan andere rechtshandhavingsacties door de Belgische Privacy Commissie/Gegevensbeschermingsautoriteit, zoals informatieverzoeken en gegevensbeschermingsaudits, (5) reputatieschade en verlies van vertrouwen van de betrokkene en binnen het politieke landschap, negatieve persaadacht en parlementaire vragen en (6) impact op de continuïteit van de dienstverlening omwille van het reorganiseren van middelen in geval van een privacy incident.*

*Tevens zou een mededeling of overdracht van de gehoste gegevens naar een ander land kunnen leiden tot een schending van de machtiging van het Agentschap om rijksregisternummers te verwerken.*

- *Wij besluiten dat er zowel voor de verplichte als de vrijwillige doorgiften van persoonsgegevens een ruim aantal juridische waarborgen en garanties voorzien zijn op basis waarvan de doorgifte van de gegevens vanuit België/Nederland door een dochteronderneming van een moeder vennootschap in de Verenigde Staten (die zelf geen toegang heeft tot de gegevens), in principe juridisch niet anders zou mogen behandeld worden dan de doorgifte door een dochteronderneming van een Europese moeder vennootschap.*
- *Dit sluit evenwel niet uit dat derden in de Verenigde Staten (of elders) bepaalde persoonsgegevens wederrechtelijk zouden kunnen bekomen. Een bijkomende veiligheid desbetreffende kan zijn om ervoor te zorgen dat er voldoende encryptie wordt voorzien en de encryptiesleutel niet beschikbaar is voor de verwerker DXC BE. We begrijpen echter dat dit geen gewenste optie is gezien het de operationele haalbaarheid van het hosting project in het gedrang zou brengen.*

Ik voeg de volledige tekst van het advies als bijlage bij deze brief.

### **Encryptie van de databank**

In uw advies haalt u aan dat encryptie van de databank een voorwaarde is. Bedoeld wordt: de gegevens encrypteren zodat beheerders van de databank geen leesbare gegevens kunnen zien en dus ook niet kunnen doorgeven aan anderen. De decryptiesleutel mag dan niet ter beschikking staan van de beheerders van de databank, enkel van de klant (Vlaamse overheid). Concreet betekent dit dat de sleutel niet op een server in het datacenter van DXC mag staan én ook niet zomaar op een server waar een server in het VPC verbinding mee kan maken. Maar deze sleutel moet beschikbaar zijn voor de servers die transacties hebben met de databankserver en gehost worden in dat datacenter. Er is dus niet alleen een complexe encryptie-tool nodig, maar bovendien een vrij complex sleutelbeheer waar op dit moment geen concreet plan voor bestaat.

Dat het principe van databankencryptie een "veilige" oplossing is, lijdt geen twijfel. Maar in de verkiezingstoepassing voor het kandidaten- en het resultatenbeheer wordt reeds vrij intensief gebruik gemaakt van asymmetrische encryptie (elliptic curve algoritme), digitale ondertekening en hashing. Daarbij wordt vooral gefocust op het transport van de gegevens, zowel van stembureau naar hoofdbureau als van hoofdbureau naar centrale servers en omgekeerd. De gegevens moeten tijdens het transport onleesbaar en onveranderbaar zijn. Encryptie op de centrale databank – die via de toepassing reeds adequaat beveiligd is – is functioneel gezien

overbodig en dient alleen om te beletten dat “de Amerikaanse exploitant niet-geëncrypteerde gegevens doorgeeft aan de Amerikaanse inlichtingendiensten”.

Een encryptie op de databank is een toename van de complexiteit van de toepassing die kan resulteren in een verhoogd technisch risico en een toename van de verwerkingstijden. Dat laatste kan wachttijden in de hoofdbureaus met zich meebrengen voor de aanmaak van de processen-verbaal en een vertraagde doorstroming naar de media.

Een bijkomende contra-indicatie is dat er op dit moment geen enkele toepassing met een dergelijke encryptie draait in een datacenter van DXC. De verkiezingstoepassing zou dan een pilootproject zijn. Het is bijgevolg moeilijk in kaart te brengen wat de precieze risico's van een bijkomende encryptie zijn. Het tijdsvenster waarin de verkiezingstoepassing moet opgeleverd en getest worden is reeds minimaal. Extensieve extra testen zijn wellicht niet meer mogelijk. Verkiezingen zijn niet uitstelbaar en technisch falen is geen optie.

De maker van de software, het bedrijf Civadis/NRB, heeft in een advies laten weten dat er mogelijk performantieproblemen zullen zijn, er nieuwe processen moeten uitgewerkt worden en er bijkomende tests en tijd nodig zijn om de risico's bij databank-encryptie in kaart te brengen.

De toepassing van encryptie op de databank van de verkiezingstoepassingen is bijgevolg een onverantwoord operationeel en technisch risico voor een goed verloop van het verkiezingsproces.

#### **Alternatieven**

Alternatieven voor hosting bij de “huisleverancier” HBplus (DXC) liggen niet voor de hand. Er werd contact opgenomen met Securitas, die de gunning heeft van het raamcontract van VITO, en met LCL, de eigenaar van datacenters in Aalst, Diegem en Antwerpen. Uit deze gesprekken bleek dat er (op deze korte termijn) geen Belgische datacenters zijn waar momenteel dergelijke servercapaciteit voorhanden is. Ook Proximus zou op dit moment op deze termijn geen volledig geëquipeerde datacentercapaciteit voorhanden hebben.

#### **HBplus/DXC als ICT outsourcing partner**

Als men de totaliteit van de risico's (op het vlak van vertrouwelijkheid, integriteit, beschikbaarheid, maar ook op het vlak van tijdigheid) in overweging neemt en de reeds beschikbare of optioneel bijkomend te nemen organisatorische en technische maatregelen in rekening brengt, is het duidelijk dat een oplossing via HB-plus het minste restrisico impliceert.

HB-plus heeft zich naar aanleiding van de verkiezingen in 2006 (voorganger EDS) en 2012 opgesteld als een betrouwbare partner. Het heeft via de succesvolle realisaties in 2006 en 2012 aangetoond dat ze het aankunnen, zowel technisch als organisatorisch. Met andere dienstverleners is dat minder zeker.

#### **Conclusie**

Op basis van de bovenstaande argumenten en risicoafwegingen kan ik helaas uw advies niet volgen. Ik zal de hosting van de verkiezingstoepassing toevertrouwen aan DXC België van het consortium HBplus.

Mag ik u nog wijzen op de vertrouwelijkheid van alle stukken die met dit dossier te maken hebben en de gevolgen van een gebeurlijk verbreken van het ambtelijk beroepsgeheim.

Ik hoop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Met vriendelijke groeten,

Jeroen Windey,  
administrateur-generaal

