



Vlaamse
overheid

Evaluatierapport lokale en provinciale verkiezingen van 13 oktober 2024

Depotnummer: depot D/2025/3241/171

Verantwoordelijke uitgever:
Jeroen Windey, administrateur-generaal

Redactie:
Jan Coudron, Jo Craeghs, Geert Demarsin, Isabel hazenbosch,
Adel Mouchalleh, Ulrich Rogiers, Pieterjan Rynwalt, Ria Truyts,
Gauthier Van Dorpe, Matthias Wackenier

INHOUDSTAFEL

Inhoudstafel.....	3
Legende.....	10
Voorwoord	11
Aanpak van de evaluatie	13
Interne informatie.....	13
Vragen van externe actoren.....	13
Parlementaire vragen.....	14
Enquêtes en overleg met bij de verkiezingen rechtstreeks betrokken partijen.....	14
Rapporten van controleorganen	14
Enkele inleidende beschouwingen.....	15
Veranderende burgerparticipatie.....	15
De complexiteit van de kiesregelgeving en de verkiezingsorganisatie	16
Digitalisering met digitale inclusie als noodzakelijke randvoorwaarde.....	16
Pleidooi voor volledige digitale stemming in alle Vlaamse gemeenten.....	17
Pleidooi voor een sterke Vlaamse regie binnen een werkbare interfederale samenwerking ...	17
Veiligheid en integriteit.....	18
Transparante en intensieve communicatie in Een nieuwe context.....	19
1 De kiesregelgeving	20
1.1 Regelgevende initiatieven	20
1.1.1 Bestuurlijke context.....	20
1.1.2 Het decreet van 16 juli 2021 tot wijziging van diverse decreten, wat betreft versterking van de lokale democratie	21
1.1.2.1 Afschaffing van de opkomstplicht.....	21
1.1.2.2 Afschaffing van de lijststem	21
1.1.2.3 Vervroeging van de installatievergadering.....	22
1.1.2.4 Nieuwe regeling voor kartellijsten	23
1.1.2.5 Maatregelen tegen het ronselen van volmachten.....	23
1.1.3 Het wijzigingsdecreet van 27 oktober 2023	23
1.1.3.1 Transparantie met betrekking tot de verkiezingsuitgaven	23
1.1.3.2 Versoepeling van de verboden campagnemiddelen.....	24
1.1.3.3 Digitale processen.....	24
1.1.3.4 Centrale kiezerslijsten.....	26
1.1.3.5 Achternaam van de kandidaten op het stembiljet	27
1.1.3.6 Maatregelen tegen het ronselen van volmachten.....	27
1.1.3.7 Telling van de stemresultaten per geografisch deelgebied	27

1.1.3.8	Samenstelling van de stem- en telbureaus	28
1.1.4	De buitengewone verkiezingen	28
1.1.5	Uitvoeringsbesluiten en formulieren	29
1.1.6	Omzendbrieven en brieven van de minister in het kader van de verkiezingsorganisatie.....	31
1.2	Suggesties ter verbetering van de kiesregelgeving	31
1.2.1	Met betrekking tot de kiezers	32
1.2.1.1	De bekendmaking van de kiezerslijsten (art. 19 – 22 LPKD)	32
1.2.1.2	Uitnodiging van de kiezers (art. 52 LPKD).....	34
1.2.1.3	De volmachtenregeling.....	36
1.2.1.4	Inzage in de processen-verbaal van de stem- en telbureaus.....	43
1.2.2	Met betrekking tot de bureaus	45
1.2.2.1	Samenstelling van de hoofdbureaus.....	45
1.2.2.2	Samenstelling van de stem- en telbureaus	46
1.2.2.3	Bekendmaken van de kandidatenlijsten.....	52
1.2.2.4	Verzending van de verkiezingsstukken naar de provinciegouverneur.....	53
1.2.2.5	Presentiegelden van de stem- en telbureaus.....	54
1.2.3	Met betrekking tot de kandidaten en verkozenen	57
1.2.3.1	De kandidatenlijsten	57
1.2.3.2	Het gebruik van de voorkeurstem en de lijststem	57
1.2.3.3	De fijnmazige stemresultaten.....	59
1.2.3.4	Verkiezingsuitgaven.....	60
1.2.3.5	Verboden of gereguleerde propagandamiddelen	61
1.2.3.6	De indiening van de aangifte van de verkiezingsuitgaven	62
1.2.3.7	De bevoegdheid van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen en de vervroeging van de installatievergaderingen.....	65
1.2.3.8	De buitengewone verkiezingen	67
1.3	Belangrijkste aandachtspunten.....	69
1.3.1	Naar een verdere verbetering van de verkiezingsregelgeving	69
1.3.2	Tijdige besluitvorming	69
2	Organisatie en ICT.....	71
2.1	Praktische organisatie van het agentschap.....	71
2.1.1	Organisatie in het agentschap.....	71
2.1.1.1	Organisatie van het projectteam.....	71
2.1.1.2	Organisatie van de helpdesk.....	72
2.1.1.3	Belangrijke dagen in aanloop naar en op de verkiezingen.....	76
2.1.2	Andere organisatorische aspecten	78

2.1.2.1	Aanduiding van gemeentelijke coördinatoren	78
2.1.2.2	Samenwerking met bpost.....	80
2.1.2.3	Samenwerking met de provincies.....	82
2.1.2.4	Samenwerking met informaticacentra en bestuursdrukkerijen.....	84
2.1.2.5	Samenwerking met de media voor de verkiezingsresultaten	85
2.2	Software voor kandidaten- en resultatenbeheer	86
2.2.1	Historiek	86
2.2.2	Upgrade van de software ‘Martine’.....	88
2.2.3	De toepassingen van de verkiezingssoftware	90
2.2.3.1	Verplichte digitale indiening van de voordrachtsakten	91
2.2.3.2	Kandidatenbeheer in de hoofdbureaus.....	99
2.2.3.3	Resultatenbeheer in de hoofdbureaus	103
2.2.3.4	Contactenbeheer.....	106
2.2.3.5	Cockpit.....	108
2.2.4	Interfederale samenwerking – verkiezingssoftware.....	108
2.2.4.1	Naar inhoud.....	109
2.2.4.2	Naar beheer van de overheidsopdracht	110
2.2.5	Overheidsopdracht verkiezingssoftware – kernpunten en toekomst.....	112
2.2.6	Adviesorgaan.....	114
2.3	Digitaal stelsysteem	116
2.3.1	Beschrijving van het digitaal stelsysteem.....	116
2.3.2	Aanpassingen software	118
2.3.3	Interfederale samenwerking.....	122
2.3.4	Controle stemapparatuur.....	122
2.3.5	Controle door het College van Deskundigen.....	123
2.3.6	Digitaal stelsysteem in het stembureau op verkiezingsdag.....	124
2.3.6.1	Technische hulpverlening.....	124
2.3.6.2	Gebruik	125
2.3.6.3	Bevraging digitale coördinatoren digitale stemming.....	126
2.3.7	Toekomstige stemmethode.....	127
2.3.7.1	Nieuw of bestaand concept van digitaal offline stelsysteem	128
2.3.7.2	Internetstemmen	130
2.3.7.3	Papier stemmen	132
2.3.8	Ex-post controle.....	134
2.4	Veiligheidsaspecten	135
2.4.1	Digitaal stelsysteem - voorbereidingsproces	136
2.4.2	Veiligheid digitaal stemmen	138

2.4.3	Hosting van de verkiezingssoftware	142
2.4.3.1	Keuze hosting-infrastructuur.....	142
2.4.3.2	Technische maatregelen datacenter	143
2.4.4	Exploitatie verkiezingssoftware	144
2.4.4.1	Advies DPO.....	145
2.4.4.2	Cybersecurity-initiatieven.....	145
2.4.4.3	Advies onafhankelijk erkend adviesorgaan	146
2.4.5	DDOS-aanvallen	147
2.4.6	Calcul-ter.....	148
2.4.7	Veiligheidsdiensten.....	148
2.5	Risicobeheer, bedrijfscontinuïteit en crisismanagement	149
2.5.1	Traject en resultaten.....	149
2.5.1.1	Risicobeheer	149
2.5.1.2	Risico-identificatie, -evaluatie en -respons (januari 2023 – mei 2023).....	150
2.5.1.3	Review risicoanalyse (juni 2023 – juli 2023).....	150
2.5.1.4	Evaluatie	151
2.5.2	Bedrijfscontinuïteit	151
2.5.2.1	Bedrijfsimpactanalyse.....	151
2.5.2.2	Bedrijfscontinuïteitsplannen.....	152
2.5.2.3	Evaluatie	152
2.5.3	Crisismanagement.....	152
2.5.3.1	Evaluatie	153
2.6	Fijnmazige stemresultaten.....	154
2.6.1	Historiek – ‘resultaten per individueel stembureau’	154
2.6.1.1	Impact op de verkiezingsorganisatie - analyse	155
2.6.1.2	Voorstel agentschap - krachtlijnen.....	157
2.6.2	Implementatie fijnmazige stemresultaten	158
2.6.2.1	Wijziging van de verkiezingssoftware.....	158
2.6.2.2	Impact op de verkiezingsorganisatie van de gemeente.....	158
2.6.2.3	Geen impact op het digitaal stelsysteem.....	160
2.6.3	Impact op de bekendmaking van de stemresultaten	161
2.6.3.1	Ontwikkeling van model van exportbestanden uit verkiezingssoftware.....	161
2.6.3.2	Verwerking exportbestanden uit de verkiezingssoftware	162
2.6.3.3	Testing en publicatie.....	163
2.6.4	Evaluatie door derden.....	163
2.6.5	Impact op anonimiteit van de keizer	164
2.7	Digitalisering verkiezingsuitgaven.....	167

2.7.1	Project digitalisering verkiezingsuitgaven.....	167
2.7.2	Uitvoering van de overheidsopdracht.....	169
2.7.3	De toepassingen van de softwareapplicatie	171
2.7.3.1	Digitale aangifte van de verkiezingsuitgaven en herkomst van de geldmiddelen.....	171
2.7.3.2	Publieke inzage.....	177
2.7.3.3	Controle door de controle-instanties	178
3	Communicatie en campagne.....	179
3.1	Inleiding	179
3.2	Organisatorische communicatie.....	179
3.2.1	Website Vlaanderenkiest.be	180
3.2.1.1	Informatiewebsite.....	180
3.2.1.2	Resultatensite.....	185
3.2.2	Nieuwsbrief Vlaanderen Kiest 2024 #VK102024	185
3.2.2.1	Doelgroep.....	186
3.2.2.2	Inhoud	186
3.2.2.3	Frequentie.....	186
3.2.2.4	Openingscijfers	187
3.2.3	SMS-dienst gemeentelijke coördinatoren	187
3.2.4	Pers- en crisiscommunicatie.....	187
3.2.4.1	Reactieve perscommunicatie.....	188
3.2.4.2	Actieve perscommunicatie.....	188
3.2.5	Sociale media	189
3.2.5.1	Eigen kanalen.....	189
3.2.5.2	Kanalen Vlaamse Overheid.....	190
3.2.5.3	Take-over Instagramaccount ‘De Vlaamse Ambtenaar’	190
3.2.5.4	Tendensen via Spotler Engage op verkiezingsdag.....	190
3.2.6	Opleidingsmomenten.....	192
3.2.7	Samenwerking met Vlaams parlement	192
3.2.8	Kostprijs	193
3.2.9	Aanbevelingen	193
3.2.9.1	Behoud huisstijl.....	194
3.2.9.2	Website.....	194
3.2.9.3	Nieuwsbrief.....	195
4	De volmachtenregeling en andere alternatieve stemmethoden.....	196
4.1	Inleiding	196
4.1.1	Stemvrijheid.....	197

4.1.2	Stemgeheim.....	198
4.1.3	Stemgelijkwaardigheid.....	198
4.2	De reguliere stemprocedure en de alternatieven.....	198
4.3	Stemmen bij volmacht.....	200
4.3.1	De volmachtenregeling in het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet.....	200
4.3.2	Toetsing aan de beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen.....	203
4.3.2.1	Stemvrijheid.....	203
4.3.2.2	Stemgeheim	203
4.3.2.3	Stemgelijkwaardigheid.....	203
4.3.2.4	Conclusie.....	204
4.4	Vervroegd stemmen.....	204
4.4.1	Regeling in het Kieswetboek.....	204
4.4.2	Toetsing aan de beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen.....	205
4.4.2.1	Stemvrijheid.....	205
4.4.2.2	Stemgeheim	206
4.4.2.3	Stemgelijkwaardigheid.....	206
4.4.2.4	Conclusie.....	206
4.5	Mobiel stemmen.....	206
4.5.1	Het concept van mobiel stemmen.....	206
4.5.2	Toetsing aan de beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen.....	208
4.5.2.1	Stemvrijheid.....	208
4.5.2.2	Stemgeheim	208
4.5.2.3	Stemgelijkwaardigheid.....	208
4.5.2.4	Conclusie.....	208
4.6	Briefstemmen	209
4.6.1	Regeling in het Kieswetboek.....	209
4.6.2	Toetsing aan de beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen.....	210
4.6.2.1	Stemvrijheid.....	210
4.6.2.2	Stemgeheim	212
4.6.2.3	Stemgelijkwaardigheid.....	213
4.6.2.4	Conclusie.....	213
4.7	Het gebruik van alternatieve stemmethoden in de praktijk.....	214
4.7.1	Het gebruik van volmachten in het Vlaams gewest en in Nederland.....	214
4.7.2	Vervroegd stemmen in andere EU-lidstaten	219
4.7.3	Het gebruik van mobiel stemmen in andere EU-lidstaten	219
4.7.4	Het gebruik van briefstemmen in andere EU-lidstaten.....	219
4.8	Maatregelen om risico's te beperken.....	221

4.8.1	Beperking tot bepaalde omstandigheden.....	222
4.8.2	Beperking van het aantal volmachten per volmachtkrijger.....	222
4.8.3	Informereren van de kiezer	223
4.8.4	Strafbepalingen.....	223
4.8.4.1	Kopen en verkopen van een volmacht	224
4.8.4.2	Ronselen van volmachten.....	224
4.8.4.3	Een volmacht geven zonder te voldoen aan de voorwaarden.....	224
4.8.4.4	Zelf kunnen stemmen en toch een stem bij volmacht laten uitbrengen.....	225
4.8.4.5	Bewust een volmacht uitoefenen voor een overledene of iemand die zelf kon stemmen	225
4.8.4.6	Het geven of aannemen van meer dan één volmacht.....	226
4.8.5	Beoordeling van de volmachtenregeling in het Vlaams gewest.....	226
4.9	Andere aspecten bij alternatieve stemmethode	226
4.9.1	De volmachtenregeling.....	227
4.9.2	Vervroegd stemmen.....	227
4.9.3	Mobiel stemmen	228
4.9.4	Briefstemmen	229
4.10	Eventuele invoering van een nieuwe alternatieve stemmethode.....	232
Bijlagen		237
BIJLAGE 1: UITGAVEN ORGANISATIE VERKIEZINGEN 2024.....		238
BIJLAGE 2: OVERZICHT PARLEMENTAIRE VRAGEN		239
BIJLAGE 3: VERSLAG COLLEGE VAN DESKUNDIGEN.....		242
BIJLAGE 4: RAPPORT VLAAMSE OMBUDSDIENST.....		271
BIJLAGE 5: INBRENG VVSG		276

LEGENDE

	Aanbeveling
	Tekstvoorstel

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
ENISA	Europees agentschap voor netwerk- en informatiebeveiliging
CEVI	Gents informaticabedrijf dat tot de NRB-groep behoort en in het ontwikkel- en testproces werd betrokken als brug tussen het agentschap en CIVADIS.
CIVADIS	Informaticabedrijf uit Namen dat deel uitmaakt van de NRBgroep en aan wie de opdracht voor het ontwikkelen van de toepassingen 'kandidatenbeheer' en resultatenbeheer' gegund werd.
WEngage & All Fields	Bedrijven die instonden voor de helpdesk en de technische bijstand van de stemapparatuur (in onderaanneming van Smartmatic).
DXC	Bedrijf aan wie de opdracht voor de upgrade van de resultatenwebsite en het ontwikkelen van de toepassing voor de aangifte van de verkiezingsuitgaven gegund werd.
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 onder meer Cevi en Civadis.
PwC	Consultingbedrijf dat door de overheden erkend is als adviesorgaan voor verkiezingssystemen
Smartmatic	Fabrikant en leverancier van de stemapparatuur.
CCVO	het crisiscentrum van de Vlaamse overheid
NCCN	Nationaal Crisiscentrum
DPO (Data Protection Officer)	Functionaris die verantwoordelijk is voor het toezien op de naleving van privacywetgeving en het beschermen van persoonsgegevens binnen een organisatie.
IPEX nv	Bedrijf dat instond voor de registratie van de gegevens van de bureauleden en de uitbetaling van de presentiegelden

VOORWOORD

In het kader van de vijfde staatshervorming (2001) kreeg Vlaanderen de bevoegdheid om zelf de lokale en provinciale verkiezingen te organiseren. Naar aanleiding van de verkiezingen van 8 oktober 2006 resulteerde dat in een mini-kiesdecreet dat enkele eerste wijzigingen aanbracht aan de Gemeentekieswet, de Provinciekieswet en de Wet op de geautomatiseerde stemming. Vervolgens nam de Vlaamse decreetgever zijn nieuwe, normerende bevoegdheid op door met het oog op de verkiezingen van 14 oktober 2012 zelf een Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet en een Digitaal Kiesdecreet aan te nemen. Die regels bieden ons vandaag nog steeds een stevige houvast voor een zorgvuldige organisatie van het hele verkiezingsproces.

Na de verkiezingen van 14 oktober 2012 evalueerde het Agentschap Binnenlands Bestuur het gehele verkiezingsproces uitvoerig en deed het aanbevelingen aan het Vlaams Parlement om de organisatie en de regelgeving nog verder te verbeteren en te verfijnen. Het lijvige evaluatierapport kwam tot stand na een uitgebreide consultatie van de verschillende actoren die bij het verkiezingsproces betrokken waren. Dit rapport gaf aanleiding tot een rijk debat in het Vlaams Parlement en gaf de beleidsmakers een leidraad om aanpassingen aan de regelgeving en aan het organisatorische proces voor te stellen. Na verkiezingen van 14 oktober 2018 voerde het agentschap opnieuw een uitgebreide evaluatie uit, die een goede basis vormde voor de voorbereiding van de verkiezingen van 13 oktober 2024.

Beleidsevaluatie is een essentiële schakel in de beleidscyclus van een performante overheid. De kiesregels worden maar één keer om de zes jaar toegepast en dus moet je als verantwoordelijke overheid dat moment aangrijpen om grondig te evalueren. Enkel door een op feiten gebaseerde evaluatie kunnen we erin slagen om het volgende keer nog beter te doen.

Met trots stel ik u het voorliggend evaluatierapport van de gemeente- en provincieraadsverkiezingen van 13 oktober 2024 voor. Het documenteert uitgebreid het verloop van de verkiezingen, neemt de ervaringen mee van de vele stakeholders en bevat aanbevelingen van het agentschap om op basis van de recente ervaringen verbeteringen aan te brengen. Het wil u vooral inzicht en inspiratie bieden om het politieke debat over onze lokale democratie te voeren.

Jeroen Windey

Administrateur-generaal

Agentschap Binnenlands Bestuur

AANPAK VAN DE EVALUATIE

Met het oog op een zo nauwkeurig mogelijke opmaak van dit evaluatierapport heeft het Agentschap Binnenlands Bestuur gepeild 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 die partijen in overweging genomen bij het opstellen 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 belangrijke belanghebbenden;
- de rapporten van de controleorganen.

INTERNE INFORMATIE

Meer dan 100 medewerkers van het agentschap waren in meer of mindere mate 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.

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 e-mailadres info@vlaanderenkiest.be. Vanaf 3 september 2024 verzorgde het agentschap ook een telefonische helpdesk. Zowel burgers, kandidaten, besturen, politieke partijen als voorzitters van hoofdbureaus en stembureaus vonden vlot de weg naar deze helpdesk.

Voor het eerst moesten de voordrachtsakten en de aangifte van de verkiezingsuitgaven digitaal worden ingediend. Omdat dit een nieuw proces was voor zowel de lijsten als de kandidaten, verwachtte het agentschap hierover een groot aantal vragen. Om aan deze behoefte te voldoen, werd een specifieke helpdesk opgericht, die zowel telefonisch als via e-mail bereikbaar was en zich exclusief richtte hierop:

- o de helpdesk voor de digitale indiening van de voordrachtsakten was actief vanaf de lancering van de toepassing voor de opmaak van de voordrachtsakten op 13 mei 2024 tot en met de definitieve afsluiting op 19 september 2024;
- o de helpdesk voor de aangifte van de verkiezingsuitgaven was actief van 14 oktober 2024 tot en met de indieningsdeadline op 12 november 2024.

De e-mailhelpdesk verwerkte ruim 7.000 vragen, zowel van communicatieve, juridische als organisatorische aard. 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 een antwoord te geven.

PARLEMENTAIRE VRAGEN

In de periode vanaf begin 2022 tot de verkiezingsdag registreerde het agentschap 41 parlementaire vragen over de lokale verkiezingen die aan de minister zijn gesteld in het Vlaams Parlement.¹

ENQUÊTES EN OVERLEG MET BIJ DE VERKIEZINGEN RECHTSTREEKS BETROKKEN PARTIJEN

De organisatie van verkiezingen is een complex gebeuren, waarbij zeer veel actoren betrokken zijn. In het kader van deze evaluatie is 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 lijsttrekkers, 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.
- Wat de organisatie in de stad Antwerpen en stad Gent betreft, zijn de organiserende partijen samengebracht voor overleg.
- De politieke partijen werden aangeschreven met de vraag om hun bevindingen over het verkiezingsproces mee te geven.

RAPPORTEN VAN CONTROLEORGANEN

Bij deze evaluatie zijn 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 Parlement²;
- 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.³

¹ Zie bijlage 2 bij dit rapport.

² Zie bijlage 3 bij dit rapport.

³ Zie bijlage 4 bij dit rapport.

ENKELE INLEIDENDE BESCHOUWINGEN

De organisatie van verkiezingen in Vlaanderen bevindt zich vandaag in een veranderende maatschappelijke context. Veranderende betrokkenheid van burgers, het belang van toegankelijke en betrouwbare informatie, technologische ontwikkelingen en de toenemende uitdagingen op het vlak van veiligheid en integriteit vormen stuk voor stuk elementen die de organisatie en het verloop van verkiezingen grondig beïnvloeden. In dit hoofdstuk geven we op basis van de ervaringen bij de recente verkiezingen enkele algemene beschouwingen die, gelet op hun impact op de lokale en provinciale verkiezingen van 2024, bijzondere aandacht verdienen. Ook in de overwegingen bij toekomstige bijsturingen aan het verkiezingsproces worden deze best mee in acht genomen.

VERANDERENDE BURGERPARTICIPATIE

Verkiezingen zijn en blijven essentiële sleutelmomenten in een democratisch politiek systeem. Ze vormen niet alleen de formele uitdrukking van de volkswil, maar bieden ook een kans aan burgers om actief deel te nemen aan het publieke debat en om de toekomst van hun gemeenschap mee vorm te geven. Sinds de afschaffing van de opkomstplicht in Vlaanderen is deze rol ingrijpend veranderd. Waar burgers vroeger verplicht waren om deel te nemen aan de stemming, is stemmen bij de lokale en provinciale verkiezingen een vrijwillige democratische handeling geworden. Hoewel elke burger het fundamentele recht behoudt om zijn stem uit te brengen, blijkt in de praktijk dat een aanzienlijk deel van de stemgerechtigden hieraan verzaakt. De opkomst bij de lokale en provinciale verkiezingen van 2024 daalde naar 63,5% – een scherpe terugval ten opzichte van de 92,6% in 2018, toen stemrecht nog gepaard ging met een opkomstplicht. Deze cijfers spreken boekdelen: de overgang naar vrijwillig stemmen heeft geleid tot een merkbare terugtrekking van een deel van de bevolking uit het democratisch proces. Hoewel er lokale verschillen zijn, is de algemene trend onmiskenbaar. In een afzonderlijk evaluatierapport wordt specifiek ingegaan op de effecten van de afschaffing van de opkomstplicht, het agentschap neemt daarbij expliciet geen standpunt pro of contra opkomstplicht in. De beoordeling van deze fundamentele koerswijziging blijft dan ook in de eerste plaats een politieke verantwoordelijkheid.

De evoluerende betrokkenheid van burgers bij verkiezingen stelt het democratisch systeem voor nieuwe uitdagingen. In een context waarin deelname aan de stemming geen plicht meer is, wordt het des te belangrijker om in te zetten op burgereducatie, transparante communicatie en het versterken van het vertrouwen in het democratisch proces. Alleen zo kan de legitimiteit van verkiezingen mee gewaarborgd blijven.

Ook het organisatorische aspect van burgerbetrokkenheid is een blijvende uitdaging. Burgers dragen immers in belangrijke mate bij aan het ordentelijk verloop van de verkiezingen, onder meer door hun inzet als voorzitter, secretaris of bijzitter in stem- en telbureaus. Daarbij stellen zich echter structurele problemen: in steeds meer gemeenten blijkt het moeilijk om deze bureaus tijdig en volledig samen te stellen. De vrijstellingsmogelijkheid voor kiezers die al twee keer als lid van een stem- of telbureau hebben gefungeerd – ingevoerd bij de verkiezingen van 2024 – maakt het tekort bij de volgende verkiezingen zelfs potentieel nijpender. Gerichtte sensibilisering, gekoppeld aan een billijke vergoeding, kan bijdragen aan een grotere bereidheid van burgers om deze cruciale rol op zich te nemen.

DE COMPLEXITEIT VAN DE KIESREGELGEVING EN DE VERKIEZINGS-ORGANISATIE

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 13 oktober 2024 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 de voormelde zeven gemeenten). Er zijn 4,9 miljoen stemgerechtigde burgers met verschillende kiesbevoegdheden. Er stelden zich meer dan 36.000 burgers kandidaat.

Om de burgers hun stem te laten uitbrengen werden 6.122 stembureaus ingericht en 1.880 telbureaus samengesteld om de manueel uitgebrachte stemmen te tellen. Meer dan 50.000 burgers worden gemobiliseerd en zo goed mogelijk ondersteund om, vaak eenmalig, de verrichtingen in stem- en telbureaus mee in goede banen te leiden.

De organisatie van de verkiezingen wordt verder nog gecompliceerd omwille van het feit dat in een aantal gemeenten digitaal (met een stemcomputer) wordt gestemd, en in de andere gemeenten manueel (met potlood en papier). Voor beide manieren van stemmen moet er verschillende regelgeving uitgewerkt zijn en zijn er verschillende instructies nodig voor de kiezers en voor 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 en kritische aangelegenheid is.

Digitalisering met digitale inclusie als noodzakelijke randvoorwaarde

Digitalisering is de voorbije jaren uitgegroeid tot een strategisch onderdeel van de verkiezingsorganisatie. Ze vormt een essentiële schakel in de dienstverlening aan kiezers, kandidaten, hoofdbureaus en lokale besturen. Concrete toepassingen, zoals de digitale indiening van de voordrachtsakten van kandidaten en van de aangiften van de verkiezingsuitgaven, tonen aan hoe digitale processen kunnen bijdragen aan een efficiëntere werking en een vermindering van administratieve lasten. Technologische vernieuwing mag geen doel op zich zijn, maar moet aantoonbaar bijdragen aan efficiëntie, risicobeheersing en het versterken van het vertrouwen in het democratisch proces.

Daarbij is ook digitale inclusie van essentieel belang. Niet elke burger beschikt over de vaardigheden of middelen om zich vlot in een digitale omgeving te bewegen. Om te vermijden dat digitalisering leidt tot nieuwe vormen van uitsluiting, moeten structurele ondersteuningsmechanismen worden ingebouwd. Zo werd bij de verkiezingen van 2024 in hulplijnen voorzien voor het digitaal indienen van de kandidatenlijsten en van de aangiften van de verkiezingsuitgaven. Dergelijke initiatieven zijn cruciaal om iedereen in staat te stellen volwaardig deel te nemen aan het verkiezingsproces, ongeacht digitale geletterdheid.

Tegelijkertijd blijft het belangrijk om niet-digitale alternatieven aan te bieden voor wie niet digitaal kan ondertekenen of geen toegang heeft tot digitale middelen. Digitalisering mag nooit een drempel vormen om volwaardig te participeren aan het democratisch proces.

Alleen door digitalisering te combineren met menselijke ondersteuning en alternatieven waar nodig, kan zij haar rol vervullen als motor van een toegankelijke, efficiënte en inclusieve verkiezingsorganisatie.

Pleidooi voor volledige digitale stemming in alle Vlaamse gemeenten

Het evaluatierapport onderstreept op meerdere punten het belang van verdere digitalisering binnen het verkiezingsproces. Hoewel in de voorbije verkiezingen al in 159 Vlaamse gemeenten digitaal werd gestemd, gebeurde dat in de overige 141 gemeenten nog steeds met potlood en papier. Deze hybride stemwijze brengt aanzienlijke organisatorische uitdagingen met zich mee: dubbele procedures en verschillende communicatiestrategieën maken de verkiezingsorganisatie nodeloos complex.

Een overstap naar een uniforme digitale stemming in alle Vlaamse gemeenten zou dan ook een logische volgende stap zijn. Eén digitale stemprocedure zou de regelgeving vereenvoudigen, zorgen voor heldere en eenduidige communicatie met alle betrokken actoren, en de inzet van burgers voor de telbureaus overbodig maken. Bovendien bevordert een gestroomlijnde digitale verwerking van stemmen de nauwkeurigheid en transparantie van de resultaten, wat rechtstreeks bijdraagt aan het vertrouwen in de legitimiteit van het verkiezingsproces.

Een cruciale randvoorwaarde voor deze hervorming is de vernieuwing van de stemapparatuur. Het grootste deel van de huidige toestellen is technisch verouderd en zal bij de volgende verkiezingen niet langer voldoen aan de hedendaagse verwachtingen op het vlak van veiligheid. Zonder een aanzienlijke investering in nieuwe, robuuste stemapparatuur is een volledige digitale omschakeling onmogelijk. Hoe dan ook is het belangrijk dat de Vlaamse Regering, in samenwerking met de federale regering, zo snel mogelijk werk maakt van een geïntegreerde visie op het digitaal stemmen, voor het agentschap alvast met als uitgangspunt een veralgemeend digitaal stemmen voor alle Vlaamse gemeenten.

Pleidooi voor een sterke Vlaamse regie binnen een werkbare interfederaal samenwerking

Sinds 1 januari 2002 is Vlaanderen bevoegd voor de organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen. Vanuit het oogpunt van efficiëntie werd bewust gekozen voor samenwerking met andere overheden die verkiezingen organiseren. Zo wordt voor de digitale stemming om evidente redenen gebruik gemaakt van dezelfde stemapparatuur, ongeacht het type verkiezing. In 2008 leidde dit tot een gezamenlijke overheidsopdracht voor een nieuw digitaal stelsysteem dat bij de lokale en provinciale verkiezingen van 14 oktober 2012 werd uitgerold. In 2015 werd ook voor de ontwikkeling van de verkiezingssoftware – onder meer voor de resultatenverwerking en de zetelverdeling – een gezamenlijke overheidsopdracht opgestart.

Hoewel deze samenwerking voordelen biedt, zoals schaalvoordelen, uniforme toepassingen en kennisdeling, is ze in de praktijk niet altijd evident gebleken. De besluitvorming tussen de verschillende overheden verloopt vaak moeizaam, omdat elke overheid haar eigen prioriteiten stelt en werkt binnen een ander tijds- en budgettair kader. Bovendien wijken de verkiezingsregels steeds verder van elkaar af, wat het ontwikkelen en onderhouden van één gedeeld softwareplatform bemoeilijkt. Softwareleveranciers worden geconfronteerd met uiteenlopende verwachtingen en parallelle eisen, wat leidt tot extra coördinatiekosten en vertragingen in de ontwikkeling.

De verkiezingen van 2024 hebben deze spanningen net als in 2018 scherp blootgelegd. De korte periode tussen de federale verkiezingen in juni en de lokale verkiezingen in oktober zorgde voor verhoogde druk. De leverancier moest op korte tijd inspelen op verschillende noden, wat het ontwikkelproces vertraagde. Hoewel de uitvoering uiteindelijk vlot verliep en de software haar

werk deed, tonen deze ervaringen duidelijk aan dat een interfederale aanpak alleen werkt mits duidelijke afspraken met de leverancier.

Het agentschap blijft voorstander van samenwerking tussen de verkiezingsoverheden, op voorwaarde dat Vlaanderen haar eigen belangen voldoende kan verankeren. Dat betekent concreet: de leverancier zet een toegewijd team in met voldoende capaciteit dat rekening houdt met de timing van de Vlaamse overheid, garanties op vlotte Nederlandstalige communicatie, en een aangepaste projectmethodiek met continue validatie en opvolging.

Interfederale samenwerking blijft dus wenselijk, maar alleen wanneer ze vertrekt vanuit een duidelijke Vlaamse regie en gesteund is op de lessen uit het verleden.

VEILIGHEID EN INTEGRITEIT

De legitimiteit van verkiezingen rust in grote mate op het vertrouwen van de burger. Bij de beoordeling van eventuele wijzigingen aan het verkiezingsproces, hecht het agentschap dan ook bijzonder veel belang aan de risico's die deze inhouden op het vlak van veiligheid en integriteit van het verkiezingsproces. Elke inbreuk, hoe klein ook, of in tijden van desinformatie zelfs perceptie van inbreuk die niet overtuigend kan worden weerlegd, schendt het vertrouwen van de burger en raakt zo aan de legitimiteit van verkiezingen.

In een digitale context betekent dit dat veiligheid en integriteit onwrikbare fundamenten moeten vormen van het hele verkiezingsproces. Dit geldt niet alleen voor wat betreft de hardwarecomponenten in het kader van het digitaal stemmen, maar ook voor de softwarecomponenten die evenzeer gebruikt worden in het kader van het stemmen op papier. Cyberaanvallen of zelfs de perceptie van manipulatie kunnen het democratisch vertrouwen ernstig schaden. Verdere digitalisering van het verkiezingsproces moet daarom gepaard gaan met robuuste waarborgen. Veiligheid, transparantie en controleerbaarheid blijven onmisbare voorwaarden.

De aandacht voor de veiligheid van het verkiezingsproces is dan ook 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 'best practices' aanwenden.

De audit van de toegepaste cybersecurity gebeurde in 2024 door vier instanties, onafhankelijk van elkaar: het erkende certificatieorgaan PwC, het College van Deskundigen aangesteld door het Vlaams Parlement, het Centrum voor Cybersecurity België en extern cybersecuritybedrijf S2 Grupo. In het publieke debat over de veiligheids- en integriteitsrisico's van verkiezingen wordt vaak gefocust op het digitaal stemmen. Een belangrijk gegeven is echter dat de digitale stemming in Vlaanderen volledig offline verloopt. Hierdoor is het systeem in wezen immuun voor klassieke cyberaanvallen, zoals hacking vanop afstand. Dit vormt een fundamenteel veiligheidsvoordeel ten opzichte van online stemsystemen. Ingeval van discussie biedt een goed ontworpen gedigitaliseerde stemprocedure bovendien een papieren spoor dat elke twijfel wegneemt.

Het agentschap beveelt evident aan om ook in de toekomst de hoogste veiligheidsnormen toe te passen op het verkiezingsproces. De procedures en controle-instanties die in 2024 actief waren, vormen een solide basis voor de toekomstige aanpak. Een heldere procedure bij incidenten, samen met uitgewerkte crisiscommunicatieplannen, maakt integraal deel uit van deze veiligheidsstrategie.

TRANSPARANTE EN INTENSIEVE COMMUNICATIE IN EEN NIEUWE CONTEXT

Informatie speelt een sleutelrol in het garanderen van een transparante verkiezingsorganisatie. Burgers moeten duidelijk weten waar, wanneer en hoe ze kunnen stemmen. In een context waarin desinformatie steeds vaker opduikt, volstaat het niet langer om enkel feitelijke informatie aan te bieden: de overheid moet actief inzetten op correcte, begrijpelijke en toegankelijke communicatie. Het platform Vlaanderenkiest.be vormt hierbij een bekende en betrouwbare bron.

Tegelijk organiseren we de verkiezingen in een context van (steeds) wijzigende mediaconsumptie. Het aandeel (stemgerechtigde) burgers die hun informatie nog in hoofdzaak via klassieke Vlaamse media krijgen, neemt af. Lineair tv-kijken wordt de uitzondering, traditionele nieuwsmedia bereiken niet meer elk publiek. Nieuwe technologie (en streaming) doet mediaconsumptie wijzigen én een steeds groter wordende groep (veeleer jongere) mensen groeit op met een ander mediaconsumptiepatroon. In die context is het als Vlaamse overheid en organisator van de verkiezingen belangrijk om zowel de nieuwe groep media-gebruikers als de veeleer klassieke groep te informeren. Die diversiteit vertaalt zich dan ook in de spreiding van gebruikte kanalen bij communicatie- en sensibiliseringsinitiatieven.

Tot slot moeten we voortbouwen op de kracht van onze lokale besturen: zij staan het dichtst bij de burger en zijn vaak de eerste contactlijn. Bijgevolg zijn ze dan ook een essentiële speler in de verkiezingscommunicatiestrategie richting stemgerechtigden.

1 DE KIESREGELGEVING

1.1 REGELGEVENDE INITIATIEVEN

1.1.1 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 12 mei 2020 heeft de administrateur-generaal van het Agentschap Binnenlands bestuur het “evaluatierapport gemeente- en provincieraadsverkiezingen 14 oktober 2018” van het agentschap voorgesteld aan de Commissie Binnenlands Bestuur. Dat rapport bevatte een 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 2024.

In zijn beleidsnota 2019-2024 heeft de Vlaamse minister voor Binnenlands Bestuur aangekondigd dat hij de verbetersuggesties die in het “evaluatierapport gemeente- en provincieraadsverkiezingen 14 oktober 2018” 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 2019-2024 bevatte eveneens elementen die betrekking hadden op de lokale en provinciale verkiezingen, namelijk de afschaffing van de opkomstplicht, de afschaffing van de lijststem, een nieuwe regeling voor kartellijsten, de vervroeging van de installatievergadering van de nieuwe gemeenteraden naar de eerste week van december in plaats van begin januari en een verhoging van de invloed van de stem van de burger op de verkiezing van de burgemeester.

Met de goedkeuring van een visienota op 18 februari 2022 nam de Vlaamse Regering nog een aantal principiële beslissingen die bijkomend in de kiesregelgeving moesten worden opgenomen:

- de berekening van de maximumbudgetten voor de verkiezingsuitgaven op basis van de aantallen kiezers op 1 mei (in plaats van 1 augustus) van het verkiezingsjaar;
- de opheffing van het verbod op het gebruik van bepaalde campagnemiddelen;
- een wijziging van de samenstelling van het college van deskundigen;
- verplichte digitale indiening van de voordrachtsakten van kandidaten;
- het gebruik van centraal opgestelde kiezerslijsten;
- verplichte digitale indiening van de aangiften van de verkiezingsuitgaven;
- een bijkomende, strikt afgebakende, mogelijkheid om af te wijken van de officiële achternaam op het stembiljet;
- bekendmaking van de stemresultaten op het niveau van de stembureaus;
- inschrijving van het recht om te weigeren om in te gaan op een oproeping om te zetelen in een stem- of telbureau.

Op 16 juli 2021 bekrachtigde de Vlaamse Regering het decreet ter versterking van de lokale democratie, waarmee alle elementen uit het Vlaams regeerakkoord met betrekking tot de kiesregelgeving in de kiesdecreten werden opgenomen.

Op 27 oktober 2023 bekrachtigde de Vlaamse Regering het wijzigingsdecreet waarmee bijna alle voorgenomen wijzigingen uit de principiële beslissing van 18 februari 2022 van de Vlaamse Regering en uit het evaluatierapport over de verkiezingen van 2018 in de kiesdecreten werden aangebracht. Zodoende was er, zoals vooropgesteld, ongeveer een jaar voor de lokale en provinciale verkiezingen van 13 oktober 2024 duidelijkheid over de verkiezingsregels.

Voor de volledigheid is het 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 2025 zouden samengevoegd worden en waarbij de ene gemeente met stemcomputers zou stemmen en de andere met potlood en papier.

1.1.2 Het decreet van 16 juli 2021 tot wijziging van diverse decreten, wat betreft versterking van de lokale democratie

Met het decreet van 16 juli 2021 werden 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 decreet over het lokaal bestuur werden wijzigingen aangebracht, die worden besproken in het evaluatierapport over de nieuwe regels betreffende het initiatiefrecht en de benoeming van de burgemeester.

De wijzigingen in het decreet waren grotendeels gebaseerd op de elementen uit het Vlaams regeerakkoord 2019-2024 met betrekking tot de kiesregelgeving.

Hierna volgt een beknopt overzicht van de belangrijkste inhoudelijke wijzigingen die met het decreet van 16 juli 2021 aan de kiesregelgeving werden aangebracht.

1.1.2.1 Afschaffing van de opkomstplicht

In uitvoering van het Vlaams regeerakkoord 2019-2024 werd de opkomstplicht afgeschaft en, in het verlengde daarvan, ook alle bepalingen in het LPKD die met de opkomstplicht in verband staan, zoals het bezorgen van de namen van de kiezers die niet gestemd hebben, aan de vrede-rechter.

1.1.2.2 Afschaffing van de lijststem

De afschaffing van de lijststem houdt niet in dat de kiezer niet meer de mogelijkheid zou krijgen om een lijststem uit te brengen. Een aanzienlijk deel van de kiezers brengt immers een eerder ideologische stem uit, zonder een voorkeur uit te spreken voor een bepaalde kandidaat. Die mogelijkheid is behouden. In 2024 bracht 18,2% van de kiezers die geldig stemden voor de gemeenteraadsverkiezing, een lijststem uit; voor de provincieraadsverkiezing was dat zelfs 46,1%.

De lijststem telt vanzelfsprekend nog altijd mee bij de zetelverdeling. Bij de aanwijzing van de verkozenen heeft ze echter geen invloed meer. Vroeger werden de lijststemmen, voorafgaand aan de aanwijzing van de verkozenen, overgedragen naar de kandidaten in volgorde van hun rangorde op de kandidatenlijst, voor zover dat voor die kandidaten nodig was om het verkiesbaarheidscijfer te halen. De kandidaten die bovenaan hun lijst stonden, konden zo gebruik maken van de lijststemmen (in de volksmond dikwijls ‘de pot’ genoemd) om verkozen te geraken. Die overdracht

van de lijststemmen, voorafgaand aan de aanwijzing van de verkozenen, is afgeschaft. De lijststemmen tellen dus niet meer mee bij de aanwijzing van de verkozenen. De kandidaten werden verkozen in de volgorde van het aantal voorkeurstemmen dat zij hebben behaald.

De effecten van deze nieuwe regeling worden besproken in rubriek 1.2.3.2.

1.1.2.3 Vervroeging van de installatievergadering

Met de vervroeging van de installatie van de nieuwe gemeenteraad naar een van de eerste vijf werkdagen van december zien de kiezers het resultaat van hun stem sneller omgezet in de vorming en installatie van een nieuw bestuur. Hiervoor was het wel nodig om een aantal termijnen in te korten die gericht waren op een installatie in januari, namelijk:

- de termijn voor inzage in de aangifte van de verkiezingsuitgaven;
- de termijn voor het indienen van een bezwaar tegen de verkiezingen bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen;
- de termijn van oproeping voor de installatievergadering;
- de termijn voor het indienen van een voordrachtsakte voorafgaand aan de installatievergadering.

Daarnaast valt de termijn om uitspraak te doen over de uitslag van de verkiezingen wanneer geen bezwaar is ingediend, volledig weg. De uitslag van de verkiezingen wordt definitief wanneer de bezwaartermijn verstreken is zonder dat er een bezwaar is ingediend. In dat geval doet de Raad voor Verkiezingsbetwistingen dus ook geen uitspraak meer over de uitslag van de verkiezingen.

De Raad kan wel tijdens de bezwaartermijn ambtshalve een correctie doen van de zetelverdeling en rangorde van de verkozenen, zonder dat dit afbreuk doet aan zijn bevoegdheid om uitspraak te doen over de geldigheid van de verkiezingen naar aanleiding van een bezwaar dat zou worden ingediend.

Om ook in geval van bezwaar zo snel mogelijk tot installatie van de nieuwe organen van de gemeente te komen, werd de termijn voor uitspraak van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen herleid tot 35 dagen, in plaats van 40 dagen.

Onderstaand schema maakt de termijnwijzigingen aanschouwelijk:

		Vroeger	Nu
art. 197, §1 LPKD	termijn indiening aangifte verkiezingsuitgaven	30 dagen	30 dagen
art. 197, §2 LPKD	termijn inzage aangifte verkiezingsuitgaven	15 dagen	10 dagen
art. 23 DBRC	termijn bezwaar	45 dagen	40 dagen
art. 25 DBRC	termijn uitspraak na bezwaar	40 dagen	35 dagen
art. 203 en 204 LPKD	termijn van uitspraak door de Raad voor Verkiezingsbetwistingen indien geen bezwaar	75 dagen	Opgeheven
art. 6 DLB	termijn oproeping	14 dagen	8 dagen
art. 7, 43, 90, 92 DLB	termijn voordracht	8 dagen	3 dagen

De vervroeging van de installatievergadering wordt besproken in rubriek 1.2.3.7.

1.1.2.4 Nieuwe regeling voor kartellijsten

In het verlengde van de nieuwe benoeming van de burgemeester bepaalde het regeerakkoord 2019-2024 ook dat van meet af aan, bij de indiening van de kandidatenlijsten, door de kandidaten van een lijst aangegeven moet worden of ze in twee fracties zullen zetelen en bij welke fractie ze in dat geval zullen behoren. Er is geen tussenweg meer mogelijk. De mogelijkheid om die keuze nog open te laten en pas definitief te beslissen bij de installatie van de gemeenteraad, werd opgeheven. De verkozenen kunnen niet meer speculeren en zich in functie van de verkozene op de lijst die de meeste stemmen haalde, bij een fractie scharen, noch kunnen ze dat achteraf doen in functie van het exclusief initiatiefrecht om een coalitie te vormen.

De bovenstaande regels zijn ook van toepassing op de stadsdistrictsraadsverkiezing, maar niet op de provincieraadsverkiezing. Voor de provincieraadsverkiezing geldt nog steeds het gebruik van een aparte akte van fractievorming als de kandidaten van een lijst twee fracties willen vormen.

Deze nieuwe regeling wordt besproken in rubriek 1.2.3.1.

1.1.2.5 Maatregelen tegen het ronselen van volmachten

Er werd een aantal maatregelen ingelast die het ronselen van volmachten moeten tegengaan. Enerzijds wordt, als preventieve maatregel, het ronselen van volmachten bemoeilijkt door de afschaffing van de verklaring op eer, in het geval men geen bewijsstuk kan voorleggen om aan te tonen dat men op de dag van de verkiezingen in het buitenland zal verblijven. Anderzijds werd het ronselen van volmachten strafbaar gesteld.

De volmachtenregeling wordt besproken in rubriek 1.2.1.3.

1.1.3 Het wijzigingsdecreet van 27 oktober 2023

Op voorstel van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur werden met het decreet van 27 oktober 2023 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 decreet over het lokaal bestuur werden wijzigingen aangebracht, die worden besproken in het evaluatierapport over de nieuwe regels betreffende het initiatiefrecht en de benoeming van de burgemeester.

De wijzigingen in dit decreet legden de definitieve juridische basis voor de organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen op 13 oktober 2024. Ze gaven enerzijds uitvoering aan de principiële beslissingen van de Vlaamse Regering, genomen met de goedkeuring op 18 februari 2022 van de visienota betreffende de voorbereiding van de gemeente- en provincieraadsverkiezingen van 2024 (zie rubriek 1.1.1), en waren anderzijds voor een stuk gebaseerd op de verbeteruggesties die het “evaluatierapport gemeente- en provincieraadsverkiezingen 14 oktober 2018” bevatte.

Hierna volgt een beknopt overzicht van de belangrijkste inhoudelijke wijzigingen die met het decreet van 27 oktober 2023 aan de kiesregelgeving werden aangebracht.

1.1.3.1 Transparantie met betrekking tot de verkiezingsuitgaven

De maximumbudgetten die de kandidatenlijsten en de kandidaten tijdens de sperperiode mogen uitgeven, worden berekend op basis van de aantallen kiezers in de betreffende kieskring, en deze aantallen zijn pas bekend in de tweede helft van augustus van het verkiezingsjaar, wanneer de kiezerslijsten ter beschikking komen. De maximumbudgetten zouden dus pas bekend worden naar het einde van augustus toe, wanneer de sperperiode al bijna twee maanden loopt.

Om tijdig duidelijkheid te kunnen verschaffen aan de lijsten en kandidaten, bepaalt het LPKD nu dat de bedragen berekend worden op basis van een 'voorlopige kiezerslijst' die de toestand weergeeft op 1 mei van het verkiezingsjaar. Op die manier kunnen de maximumbedragen goed op tijd worden berekend en bekendgemaakt. Die 'voorlopige kiezerslijst' verschilt slechts in beperkte mate van de definitieve kiezerslijst, die de toestand op 1 augustus van het verkiezingsjaar weergeeft, een tijdsverschil van 3 maanden dus. De afwijking van de berekening zoals die volgens de vroegere regelgeving gebeurde (op basis van de kiezerslijst op 1 augustus), is bijgevolg miniem (art. 191 en 192 LPKD, art. 352 DLB).

Deze regeling is alleen mogelijk voor de gewone verkiezingen en voor de buitengewone verkiezingen die op dezelfde datum plaatshebben. Voor buitengewone verkiezingen die plaatshebben op een andere datum dan de gewone, worden de maximumbudgetten nog altijd berekend op basis van de kiezerslijst, vastgesteld door het college van burgemeester en schepenen (art. 219 LPKD).

1.1.3.2 Versoepeling van de verboden campagnemiddelen

De vroegere kiesregelgeving legde vooral beperkingen op aan de traditionele manieren van propagandavoering, terwijl deze totaal voorbijgestreefd waren door de technologische middelen waarover men vandaag beschikt om campagne te voeren, dikwijls aan een heel lage kostprijs. Het LPKD verbiedt nu alleen nog het uitdelen of verkopen van geschenken en gadgets, en het voeren van commerciële telefooncampagnes (art. 194 LPKD).

1.1.3.3 Digitale processen

Het college van deskundigen

Het college van deskundigen van het Vlaams Parlement, dat belast is met het toezicht op de goede werking en de integriteit van de digitale processen bij de verkiezingen en op de procedures voor de aanmaak en het gebruik van de apparatuur, de software en de gegevensdragers, is nu een verplicht samen te stellen orgaan, bestaande uit minstens vier effectieve leden, in plaats van twee effectieve en twee plaatsvervangende leden. In zijn verslag kan het college ook aanbevelingen opnemen in verband met juridische aangelegenheden. Om die reden moet één van de vier leden houder zijn van een diploma van licentiaat of master in de rechten. Zij krijgen op de verkiezingsdag ook toegang tot de stemlokalen.

Verplichte digitale indiening van de voordrachtsakten

De bovenvermelde visienota vermeldde de principiële beslissing om de voordrachtsakten van kandidaten verplicht op digitale wijze te laten indienen, en niet meer op papier.

Hiertoe werden de bepalingen in het LPKD die de procedure voor de indiening van de voordrachtsakte regelen, gewijzigd. Om de regelgeving digitaalvriendelijk te maken, is de concrete procedure niet meer geregeld in het LPKD, maar is bepaald dat de Vlaamse Regering de wijze van indiening en de periode waarin dat kan gebeuren, en door wie, zal regelen. Op die manier kan op een meer soepele manier het gebruik van digitale toepassingen geregeld worden, dan wanneer dat decretaal gebeurt. Alleen het einde van de termijn om de voordrachtsakten in te dienen, wordt decretaal bepaald, namelijk op zaterdag, de 29ste dag voor de verkiezingsdatum, om 16 uur.

De regeling van de inzage in de ingediende voordrachtsakten bleef ongewijzigd: dat kan nog steeds ter plaatse, waar de voorzitter van het hoofdbureau zitting houdt, op dezelfde tijdstippen als vroeger. De procedure voor het indienen en behandelen van bezwaarschriften bleef eveneens ongewijzigd.

De concrete procedure voor de indiening van de voordrachtsakten werd geregeld met het besluit van de Vlaamse Regering van 1 december 2023. Dit besluit voorzag in een verplichte digitale indiening van de voordrachtsakten, tijdens een periode van elf dagen, vanaf woensdag 4 september 2024 (de negenentwintigste dag voor de stemming) tot zaterdag 14 september 2024 (de negenentwintigste dag voor de stemming), om 16 uur, zoals decretaal bepaald is. Alleen in de faciliteitengemeenten werd de keuze gelaten tussen een indiening op digitale wijze en een indiening op papier. In die gemeenten heeft een inwoner immers het recht om een Franstalige versie te vragen van de voordrachtsakte en de elektronische toepassing kon geen Franstalige versie aanbieden.

Volledigheidshalve werd in het besluit ook opgenomen dat de voordrachtsakten voor de rechtstreekse verkiezing van de OCMW-raad en van het Vast Bureau in de zes faciliteitengemeenten rond Brussel en in Voeren, op papier moesten worden ingediend op zaterdag, 14 september 2024, wanneer de voorzitter zetelt om documenten op papier in ontvangst te nemen. Het Koninklijk Besluit van 26 augustus 1988 tot vaststelling van de nadere regels voor de verkiezing van de raad voor maatschappelijk welzijn in de gemeenten bedoeld bij artikel 7 van de wetten op het gebruik der talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, en in de gemeenten Komen-Waasten en Voeren, bepaalt in artikel 2, §1, immers dat de voordrachtsakten aan de voorzitter ‘ter hand gesteld moeten worden’ en artikel 3 van het KB bepaalt dat die overhandiging moet gebeuren door één van de drie ondertekenaars die daartoe door de kandidaten zijn aangewezen (in geval van een voordracht door kiezers), of door één van de twee kandidaten die daartoe zijn aangewezen door de aftredende raadsleden die de voordracht ondertekend hebben (minstens 2). Deze regeling maakt een digitale indiening zoals die in het besluit van de Vlaamse Regering geregeld was voor de gemeenteraadsverkiezingen, onmogelijk.

Het besluit van de Vlaamse Regering bevatte ook een bepaling om hulplijnen aan te bieden voor burgers die een kandidatenlijst willen indienen, maar die niet over de benodigde vaardigheden of over toegang tot het internet beschikken. Zij konden zich laten bijstaan door de gemeentelijke diensten of door het Agentschap Binnenlands Bestuur.

Tenslotte bepaalt het besluit van de Vlaamse Regering dat, in het geval van een herverkiezing, de indiening van de voordrachtsakten op papier moeten worden ingediend, zoals vroeger het geval was bij de gewone verkiezingen.

Verplichte digitale indiening van de aangiften van de verkiezingsuitgaven

Deze wijziging vindt zijn oorsprong in de resolutie 1903⁴ van 24 april 2019 van het Vlaams Parlement, waarin de Vlaamse Regering verzocht wordt een onderzoek te voeren naar:

- de ontwikkeling van een softwaretoepassing voor een volledige digitale aangifte van de verkiezingsuitgaven en de herkomst van de geldmiddelen;
- het wegnemen van wettelijke of decretale obstakels (Vlaams en federaal) voor de digitale aangifte;
- de vereenvoudiging van deze aangiften.

Het Agentschap Binnenlands Bestuur heeft daarvoor een project uitgevoerd om de digitale indiening van de aangiften van de verkiezingsuitgaven van lijsten en kandidaten mogelijk te maken. De aangifte van de verkiezingsuitgaven van de politieke partijen werd niet gedigitaliseerd, omdat de regelgeving hierover veel complexer is, wat het digitaliseringsproject ook veel complexer zou

⁴ Resolutie betreffende de vereenvoudiging en digitalisering van de aangifte van de verkiezingsuitgaven voor de gemeente- en provincieraadsverkiezingen. <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1316995>

maken, terwijl het slechts nodig zou zijn voor een klein aantal aangiften (op dit ogenblik zijn er in Vlaanderen 7 politieke partijen, volgens de definitie in artikel 61 LPKD).

De softwaretoepassing voor het indienen van de aangiften werd begin oktober 2024 online geplaatst.

Van deze digitalisering werd tevens gebruik gemaakt om het proces van de indiening van de aangiften van de verkiezingsuitgaven te vereenvoudigen. Concreet bepaalt het LPKD nu dat de aangiften van de lijsten en kandidaten niet meer bij de voorzitters van de rechtbanken van eerste aanleg moeten worden ingediend, maar bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen. Deze instantie stond vroeger al in voor de controle op de aangiften van de verkiezingsuitgaven en beschikt over voldoende waarborgen inzake onafhankelijkheid en betrouwbaarheid om de aangiften ook in ontvangst te nemen en te bewaren. Zo heeft de Raad voor Verkiezingsbetwistingen de aangiften meteen zelf ter beschikking voor het onderzoek van bezwaren tegen de verkiezingsuitgaven, en moet hij die niet langer opvragen bij de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg.

Ook hier bepaalt het LPKD nu dat de Vlaamse Regering de wijze van indiening van de aangiften en van de inzage zal regelen, om de regelgeving digitaalvriendelijk te maken. Op die manier kan op een meer soepele manier het gebruik van digitale toepassingen geregeld worden, dan wanneer dat decretaal wordt bepaald.

Het einde van de termijn om de aangiften van de verkiezingsuitgaven in te dienen, is wel nog decretaal bepaald, namelijk op de 30ste dag na de verkiezingsdatum (dus op 12 november 2024).

De concrete procedure voor de indiening van de aangiften van de verkiezingsuitgaven is geregeld met het besluit van de Vlaamse Regering van 1 december 2023. Dit besluit voorzag voor de lijsten en kandidaten in een verplichte digitale indiening van de aangiften van de verkiezingsuitgaven, waarbij ook de inzage online kon gebeuren. De indiening voor de politieke partijen bleef op papier, zoals vroeger het geval was.

Het besluit van de Vlaamse Regering bevatte ook een bepaling om hulplijnen aan te bieden voor burgers die niet over de benodigde vaardigheden of over toegang tot het Internet beschikken. Zij konden zich laten bijstaan door de gemeentelijke diensten of door het Agentschap Binnenlands Bestuur.

Tenslotte bepaalt het besluit van de Vlaamse Regering dat, in het geval van een herverkiezing, de indiening van de aangiften van de verkiezingsuitgaven op papier moeten worden ingediend, zoals vroeger het geval was bij de gewone verkiezingen.

De indiening van de aangiften van de verkiezingsuitgaven en de inzage worden besproken in rubriek 1.2.3.6.

1.1.3.4 Centrale kiezerslijsten

Om de kiezerslijsten vast te stellen, doet de FOD Binnenlandse Zaken een extractie uit het Rijksregister en stelt hij die ter beschikking van de gemeenten, want het opmaken van de kiezerslijst is de bevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen. De extractie uit het Rijksregister geeft de status weer op 1 augustus van het verkiezingsjaar, maar omdat meestal nog overlijdens en aangiften van adreswijzigingen van kort voor 1 augustus moeten verwerkt worden, gebeurt de feitelijke extractie een paar weken later.

Het LPKD bepaalt nu dat de federale overheidsdienst die bevoegd is voor het Rijksregister, voor elke verkiezing op vraag van de Vlaamse overheid één extractie maakt voor alle gemeenten van

het Vlaams gewest samen. Die extractie gebeurt dan voor alle gemeenten op hetzelfde moment, op basis van dezelfde parameters, zodat fouten worden uitgesloten.

Na die extractie krijgt elke gemeente een rechtstreekse en beveiligde toegang tot het extractiebestand (uiteraard alleen wat betreft de kiezers van de eigen gemeente). Vanaf dat moment blijft het college van burgemeester en schepenen volledig bevoegd voor de verdere bewerking (zoals de indeling in stemafdelingen) van de kiezerslijst.

1.1.3.5 Achternaam van de kandidaten op het stembiljet

Behalve wat betreft de toevoeging van de achternaam van de partner (huwelijkspartner of partner waarmee men wettelijk samenwoont) liet de regelgeving vroeger geen afwijking toe op de vermelding van de achternaam op het stembiljet. Het LPKD bevat nu ook de toelating van een strikt afgebakende afwijking, namelijk alleen voor kandidaten wiens achternaam samengesteld is uit afzonderlijke namen, en alleen door een of meer van die namen weg te laten. Kandidaten wiens volledige officiële achternaam samengesteld is uit twee of meer namen, waarvan zij er in de praktijk slechts één als achternaam gebruiken, zijn bij het brede publiek alleen bekend met die ene achternaam, waardoor de kiezer in verwarring kan worden gebracht als de kandidaat op het stembiljet vermeld wordt met zijn volledige officiële achternaam en waardoor de kandidaat dus minder herkenbaar wordt voor de kiezer. Daarom krijgt een kandidaat nu de mogelijkheid om op het stembiljet vermeld te worden met slechts een deel van zijn achternaam, als dat deel ook doorgaans als enige gebruikt wordt. Dat mag er echter niet toe leiden dat kandidaten allerlei andere wijzigingen aanbrengen aan hun achternaam, of om hem zelfs volledig te vervangen, omdat men nu eenmaal met een bepaalde naam, bijnaam of artiestennaam in de gemeente of bij het brede publiek bekend staat. (art. 71, 84 en 100 LPKD)

1.1.3.6 Maatregelen tegen het ronselen van volmachten

Om de controle te verhogen op het uitoefenen van meer dan 1 volmacht door misbruik te maken van duplicaten van uitnodigingsbrieven, wordt bepaald dat het stembureau na de stemming een lijst opstelt met de kiezers die een volmacht hebben uitgeoefend. Die lijst wordt via het telbureau (in geval van stemming op papier) en het gemeentelijk hoofdbureau uiteindelijk aan de provinciegouverneur bezorgd (art. 143 en 145 LPKD, art. 23, §2 DKD).

1.1.3.7 Telling van de stemresultaten per geografisch deelgebied

Het LPKD houdt een nieuwe manier van toewijzing van de stembureaus aan de telbureaus in. Vroeger wees de voorzitter van het gemeentelijk hoofdbureau bij loting de stembureaus aan waarvan de stembiljetten door elk telbureau onderzocht werden. In plaats daarvan doet nu het college van burgemeester en schepenen die toewijzing. Het college moet daarbij voor elk telbureau stembureaus aanwijzen waarvan de stemafdelingen geografisch aan elkaar grenzen. Als dat niet mogelijk is, dan kan het college daar wel van afwijken met een gemotiveerde beslissing. Het college moet daarom ook de stemafdelingen indelen op geografische basis. Op die manier kunnen de stemresultaten per geografisch deelgebied bekendgemaakt worden, wat een beleidsmatig voordeel kan betekenen. (art. 23, 43, 171 en 186 LPKD)

Normaliter worden er 3 stembureaus aan een telbureau toegewezen (2 als het aantal stembureaus niet deelbaar is door 3). Door 3 (of soms 2) stembureaus aan een telbureau toe te wijzen, mocht verwacht worden dat een minimumaantal van 500 kiezers per telbureau zou bereikt worden, zodat het geheim van de stemming gewaarborgd blijft.

In de gemeenten waar digitaal gestemd wordt, wordt mogelijk gemaakt dat de stemresultaten per stembureau bekendgemaakt worden. Om het geheim van de stemming te waarborgen, worden de stemresultaten van een stembureau alleen bekendgemaakt als er een minimum van 500 kiezers bij dat stembureau zijn stem heeft uitgebracht. Als minder dan 500 kiezers bij een stembureau hun stem hebben uitgebracht, dan worden de stemresultaten daarvan niet apart bekendgemaakt, maar samengeteld met de stemgegevens van een stembureau van eenzelfde deelgebied. (art. 22 DKD)

De fijnmazige bekendmaking van de stemresultaten wordt besproken in rubriek 1.2.3.3.

1.1.3.8 Samenstelling van de stem- en telbureaus

Het LPKD bevat nu een bepaling die aan bepaalde kiezers het recht geeft bij de gemeente een verzoek in te dienen om vrijgesteld te worden van de verplichting om als bijzitter te zetelen, als ze al twee keer gezeteld hebben. Het verzoek moet:

- gebaseerd zijn op de registratie in het bevolkingsregister van het aantal keren dat men als lid van een stem- of telbureau gezeteld heeft (minstens twee keer);
- uiterlijk op de 50^{ste} dag voor de verkiezing ingediend zijn bij de gemeente.

De vrijstelling geldt alleen voor de aanwijzing als bijzitter. Men kan nog altijd aangewezen worden als voorzitter van een stem- of telbureau, of gevraagd worden om als secretaris van een stem- of telbureau te zetelen.

Als de kiezer aan de voorwaarden voldoet, zal de gemeente de vrijstelling registreren en zal die kiezer niet als bijzitter aangewezen worden.

Kiezers die personeelslid zijn van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten, provincies, gemeenten of openbare centra voor maatschappelijk welzijn, zijn echter altijd uitgesloten van het recht op een vrijstelling.

Deze werkwijze is gealigneerd met de werkwijze die de federale overheid eveneens hanteert bij de organisatie van federale verkiezingen (zie hiervoor de wet van 28 maart 2023 houdende diverse wijzigingen inzake verkiezingen (I), artikel 16, 5°, dat artikel 95, §4, van het Kieswetboek aanvult). Aangezien de registraties gestart zijn vanaf de federale verkiezingen van 9 juni 2024, zullen kiezers van dit recht ten vroegste gebruik kunnen maken voor de eerstvolgende verkiezingen (als zij gezeteld hebben op 9 juni en op 13 oktober 2024). Voor de volgende lokale verkiezingen (die van 13 oktober 2030) kunnen kiezers die twee keer gezeteld hebben (voor de verkiezingen van 9 juni, 13 oktober 2024 of voor de federale verkiezingen van 2029), die vrijstelling aanvragen.

De samenstelling van de stem- en telbureaus wordt besproken in rubriek 1.2.2.2.

1.1.4 De buitengewone verkiezingen

In de 28 gemeenten die op 1 januari 2025 samengevoegd werden tot 13 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 over 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.

In vier van deze samenvoegingen ging het om een samenvoeging van een gemeente waar digitaal gestemd wordt en een gemeente waar op papier gestemd wordt. De kiesregelgeving is echter zo geconcipieerd dat voor de verkiezing van elke gemeenteraad er ofwel digitaal, ofwel op papier gestemd wordt. Het was echter praktisch onhaalbaar om die vier gemeenten waar tot nu op papier gestemd wordt, nog uit te rusten met stemcomputers.

Om mogelijk te maken dat bij de verkiezing van de eerste gemeenteraad van een nieuwe gemeente, binnen die kieskring in de ene gemeente op papier gestemd wordt, en in de andere met stemcomputers, werd in artikel 352 van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, een derde lid ingevoegd dat de bepalingen die alleen van toepassing waren op het gemeentelijk hoofdbureau bij digitale stemming en de bepalingen die alleen van toepassing waren op het gemeentelijk hoofdbureau bij stemming op papier, tegelijk van toepassing maakten op het gezamenlijk gemeentelijk hoofdbureau van de nieuwe gemeente.

Er was ook een samenvoeging gepland van een gemeente (Borsbeek) met de stad Antwerpen, die ingedeeld is in stadsdistricten. Het grondgebied van die gemeente zou in de stad Antwerpen, in haar nieuwe constellatie na de samenvoeging, een nieuw stadsdistrict vormen. De verkiezing van de eerste districtsraad van dat nieuwe stadsdistrict is een buitengewone verkiezing, waarvoor een aantal regelende bepalingen zijn opgenomen (art. 218, §1 en §3/1 LPKD). Die verkiezing wordt besproken in rubriek 1.2.3.8.

1.1.5 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 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 13 oktober 2024 trof de Vlaamse Regering (of bij delegatie de Vlaamse minister) 23 uitvoeringsbesluiten of wijzigingen aan bestaande uitvoeringsbesluiten (in chronologische volgorde):

- 8 september 2023: BVR tot erkenning van een adviesorgaan voor de digitale systemen en processen voor de kiesverrichtingen, wat betreft de lokale en provinciale verkiezingen
- 6 oktober 2023: BVR tot regeling van de kosten voor de organisatie van de verkiezingen
- 17 november 2023: MB tot vaststelling van het model van het volmachtformulier

- 1 december 2023: BVR tot wijziging van het BVR van 7 juli 2017 houdende de delegatie van diverse bevoegdheden inzake de organisatie van de verkiezingen aan de Vlaamse minister, bevoegd voor het binnenlands bestuur en het stedenbeleid
- 1 december 2023: BVR tot uitvoering van het LPKD wat betreft de indiening van de voordrachtsakten van kandidaten voor de lokale en provinciale verkiezingen (gewijzigd bij BVR van 17 mei 2024)
- 1 december 2023: BVR tot uitvoering van het LPKD wat betreft de indiening van de aangiften van de verkiezingsuitgaven voor de lokale en provinciale verkiezingen
- 13 december 2023: MB tot vaststelling van het formulier waarmee kiezers de terugbetaling van hun reiskosten vragen
- 30 januari 2024: MB tot vaststelling van de modellen van de onderrichtingen voor de kiezers
- 20 februari 2024: MB tot vaststelling van de inrichting van de stemlokalen en de stemhokjes en van het kiesmateriaal voor de digitale stembureaus
- 20 februari 2024: MB tot vaststelling van de inrichting van de stemlokalen en de stemhokjes en van het kiesmateriaal voor de stembureaus waar met potlood en papier wordt gestemd
- 1 maart 2024: BVR tot vaststelling van de voorwaarden waaronder de stembiljetten ter beschikking gesteld kunnen worden voor wetenschappelijk onderzoek
- 18 maart 2024: MB tot vaststelling van het model van de stembiljetten
- 18 maart 2024: MB tot wijziging van het MB van 21 juni 2012 houdende de vaststelling van de regels volgens welke de kandidaten van een kandidatenlijst op het beeldscherm van de stemcomputer worden getoond bij de lokale en provinciale verkiezingen, wat betreft de weergave van de achternaam van een kandidaat;
- 4 april 2024: MB tot vaststelling van de modellen van de uitnodigingsbrieven
- 26 april 2024: BVR tot vaststelling van het aantal te verkiezen mandaten
- 6 mei 2024: MB tot vaststelling van de modellen van voordrachtsakten en verbeteringsakten
- 16 mei 2024: MB tot vervanging van de bijlage bij het MB van 13 juni 2012 houdende de vaststelling van het te gebruiken digitaal stemsysteem bij de lokale en provinciale verkiezingen en houdende de aanwijzing van de gemeenten die dat digitaal stemsysteem kunnen gebruiken
- 13 juni 2024: MB tot vaststelling van de wijze waarop de leden van de stem-, tel- en hoofdbureaus en de magistraten de uitbetaling van de vergoedingen en presentiegelden aanvragen, en van de formulieren waarmee ze de uitbetaling van de vergoedingen en presentiegelden aanvragen
- 3 juli 2024: MB tot vaststelling van het kiesmateriaal voor de telbureaus
- 18 juli 2024: MB tot wijziging van het MB van 13 september 2012 houdende de bepaling van de opslag, de organisatie en de vernietiging van de stukken bij de lokale en provinciale verkiezingen
- 13 augustus 2024: MB over het verbod van het gebruik van sommige lijstnamen
- 18 september 2024: MB tot vaststelling dat de digitale systemen en processen voor het kandidatenbeheer bij de lokale en provinciale verkiezingen van 13 oktober 2024 de integriteit van de gegevens van de lijsten en kandidaten waarborgen
- 8 oktober 2024: MB tot vaststelling dat de digitale systemen en processen voor de digitale stemming, voor de verwerking van de stemmen en voor de zetelberekening bij de lokale en provinciale verkiezingen van 13 oktober 2024 de integriteit van de gegevens en het geheim van de stemming waarborgen

De minister stelde bijna 290 modellen en formulieren ter beschikking om te gebruiken tijdens het verkiezingstraject. 26 hiervan waren modellen of formulieren die speciaal aangepast waren voor

de buitengewone verkiezingen in de gemeenten die op 1 januari 2025 zouden samengevoegd worden.

1.1.6 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 KBBJ/ABB 2023/1 van 9 juni 2023 – beslissingen tijdens het jaar van de gemeenteraads-, stadsdistrictsraads-, provincieraadsverkiezingen en de verkiezingen van de raad voor maatschappelijk welzijn tot aan de installatie van de nieuwe raden en het gebruik van informatiemiddelen tijdens de hele bestuursperiode;
- brief van 11 maart 2024 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 18 maart 2024 aan de vrederechters – toelichting over de benoeming van de voorzitters en plaatsvervangende voorzitters van de gemeentelijke hoofdbureaus;
- brief van 24 juni 2024 aan de colleges van burgemeester en schepenen - onderrichtingen;
- brief van 24 juni 2024 aan de colleges van burgemeester en schepenen van de gemeenten die op 1 januari 2025 samengevoegd worden - onderrichtingen;
- brief van 24 juni 2024 aan de deputaties - onderrichtingen;
- brief van 27 juni 2024 aan de voorzitters van de rechtbank van eerste aanleg en aan de vrederechters - toelichting over de aanwijzing van de voorzitters en bijzitters van de stemmen telbureaus;
- brief van 4 juli 2024 aan de voorzitters van de gemeentelijke hoofdbureaus - onderrichtingen;
- brief van 4 juli 2024 aan de voorzitters van de gezamenlijke gemeentelijke hoofdbureaus in de gemeenten die op 1 januari 2025 samengevoegd worden en van de stadsdistricts-hoofdbureaus - onderrichtingen;
- brief van 4 juli 2024 aan de voorzitters van de provinciedistrictshoofdbureaus en van de provinciale hoofdbureaus - onderrichtingen;
- brief van 2 augustus 2024 aan de voorzitters van de stembureaus in de gemeenten met digitale stemming - onderrichtingen;
- brief van 2 augustus 2024 aan de voorzitters van de stembureaus in de gemeenten waar met potlood en papier gestemd wordt - onderrichtingen;
- brief van 2 augustus 2024 aan de voorzitters van de telbureaus - onderrichtingen;
- brief van 4 september 2024 aan de voorzitters van alle hoofdbureaus – mededeling van de 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.

1.2 SUGGESTIES TER VERBETERING VAN DE KIESREGELGEVING

Op basis van de vragen en opmerkingen die het agentschap in de loop van het verkiezingsproces heeft gekregen, heeft het een aantal onduidelijkheden of tekortkomingen in de regelgeving vastgesteld, waarvoor in dit deel voorstellen tot verbetering worden geformuleerd.

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 wordt ook de input van een aantal gemeenten en magistraten over hun ervaringen tijdens het verkiezingsproces bij de evaluatie van de regelgeving meegenomen.

1.2.1 Met betrekking tot de kiezers

1.2.1.1 De bekendmaking van de kiezerslijsten (art. 19 – 22 LPKD)

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 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. Het bericht wordt bekendgemaakt via de webtoepassing van de gemeente en op een fysieke gegevensdrager.

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.

Het college van burgemeester en schepenen stelt de kiezerslijst ter beschikking binnen een termijn van drie werkdagen na het schriftelijke verzoek, vermeld in het eerste lid.

§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 gebruiken voor acties met papieren verkiezingspropaganda 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 gemeenteraadskiezers, de lijst van provincieraadskiezers en de lijst van stadsdistrictsraadskiezers aan de provinciegouverneur of zijn gemachtigde. Die lijsten zijn ingedeeld in stemafdelingen overeenkomstig artikel 23.

De provinciegouverneur of zijn gemachtigde bewaart de lijsten, vermeld in het eerste lid, tot de verkiezing geldig verklaard is conform artikel 203, derde lid, van dit decreet, of conform artikel 25 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges of, ingeval van beroep, overeenkomstig artikel 28, tweede lid, van het voormelde decreet.

Het Agentschap Binnenlands Bestuur treedt op als verwerkingsverantwoordelijke als vermeld in artikel 4, 7), van de algemene verordening gegevensbescherming voor de verwerking van de persoonsgegevens die de provinciegouverneur of zijn gemachtigde ontvangt conform het eerste lid.

Art. 22. *Wie als dader, mededader of medeplichtige met schending van artikel 20 één van de volgende handelingen heeft gesteld, wordt gestraft overeenkomstig artikel 238 : 1° exemplaren of afschriften van de kiezerslijst afgeven aan personen die niet gemachtigd zijn om ze te ontvangen;*

2° van gegevens uit de kiezerslijst gebruikmaken voor andere doeleinden dan de doeleinden, vermeld in artikel 20, §3, eerste lid, of buiten de periode, vermeld in artikel 20, §3, eerste lid.

Probleemstelling

- Art. 20, §1 en §2: de feedback van de politieke partijen over het ter beschikking stellen van de kiezerslijsten aan lijstindieners en kandidaten varieert: sommige partijen vonden dat dit veel vlotter verliep dan voor de verkiezingen op 9 juni 2024, een andere partij vond de werkwijze omslachtig en stelt voor om kandidaten de mogelijkheid te bieden om de kiezerslijsten rechtstreeks van de FOD Binnenlandse Zaken te krijgen; dat zou vooral voordelig zijn voor kandidaten voor de provincieraadsverkiezingen, omdat die de kiezerslijsten nodig hebben van de verschillende gemeenten binnen het provinciedistrict waarin ze opkomen.
- Een andere suggestie houdt in dat de lijstindieners die een kiezerslijst ter beschikking gekregen hebben, die lijst zouden mogen delen met de kandidaten die op hun kandidatenlijst staan; op die manier moeten de kandidaten zich niet allemaal individueel tot de gemeente richten om de kiezerslijst te bekomen;
- Het nut van de verzending van de kiezerslijsten naar de provinciegouverneur, zoals bepaald in artikel 21, kan in vraag worden gesteld. De manier waarop de gemeente de kiezers indeelt in stemafdelingen, is immers vrij gelaten: er zijn geen minimum of maximum aantallen kiezers meer per stemafdeling, en de gemeente beslist zelf hoe ze de kiezers indeelt. De provinciegouverneur heeft daar geen controle- of goedkeuringsbevoegdheid meer. Die bepaling lijkt dus voorbijgestreefd.

Aanbevelingen

Het agentschap begrijpt de omslachtigheid die gepaard gaat met het opvragen van de kiezerslijsten voor kandidaten voor de provincieraadsverkiezingen, omdat die zich tot elke gemeente apart moeten wenden om de kiezerslijst op te vragen. Het is echter zo dat alleen het college van burgemeester en schepenen de bevoegdheid heeft om de kiezerslijst vast te stellen en verder te bewerken, zoals het schrappen en toevoegen van kiezers. Van zodra het college van burgemeester en schepenen het bestand dat via de extractie uit het Rijksregister ter beschikking is gesteld, heeft opgeladen, heeft de FOD Binnenlandse Zaken geen zicht meer op de status van de kiezerslijst. Het agentschap meent dat de kiezerslijst bijgevolg alleen door de gemeente ter beschikking kan worden gesteld.

Het agentschap adviseert om de algemene verplichting voor de gemeente om de kiezerslijsten aan de provinciegouverneur te bezorgen, op te heffen, maar in de plaats wel een bepaling in te voegen

die de provinciegouverneur de mogelijkheid geeft om de kiezerslijst op te vragen, als dat nodig is voor het goede verloop van de verkiezingen.

De mededeling van de indeling in stemafdelingen aan de provinciegouverneur komt ook voor in artikel 23, §3, eerste lid. Ook daar zou die bepaling moeten worden geschrapt.

Tekstvoorstel

Art. 21, eerste lid. Met het oog op het goede verloop van de verkiezingen kan de provinciegouverneur een digitaal exemplaar van de lijst van gemeenteraadskiezers, de lijst van provincieraadskiezers en de lijst van stadsdistrictraadskiezers, ingedeeld in stemafdelingen overeenkomstig artikel 23, opvragen bij het college van burgemeester en schepenen, dat de lijst onverwijld aan de provinciegouverneur of zijn gemachtigde bezorgt.

Art. 23, §3, eerste lid. Het college van burgemeester en schepenen kent aan iedere stemafdeling een naam toe. De naam bestaat uit de naam van de gemeente, gevolgd door een volgnummer, te beginnen met het cijfer 1, en een herkenbare naam van het deelgebied, gevolgd door een volgnummer. Die indeling in stemafdelingen, met hun benamingen, wordt aan de provinciegouverneur bezorgd.

1.2.1.2 Uitnodiging van de kiezers (art. 52 LPKD)

Art. 52. De provinciegouverneur of de door hem aangewezen ambtenaar zorgt ervoor dat het college van burgemeester en schepenen ten minste vijftien dagen voor de verkiezing aan alle kiezers een uitnodigingsbrief zendt op de verblijfplaats die ze op dat tijdstip hebben.

Art. 53. Kiezers die hun uitnodigingsbrief niet hebben ontvangen of niet meer in bezit hebben, kunnen op het gemeentesecretariaat een duplicaat afhalen tot 12 uur 's middags op de dag van de stemming. Van dat recht wordt melding gemaakt in het bericht, vermeld in artikel 51.

Art. 54. De uitnodigingsbrief vermeldt de volgende gegevens :

1° de dag waarop en het stemlokaal waarin de kiezer kan stemmen;

2° de te verkiezen mandatarissen;

3° de uren van opening en sluiting van het stemlokaal;

4° de voorwaarden voor terugbetaling van de reiskosten van kiezers die niet meer in de gemeente wonen waar ze op de kiezerslijst staan;

5° de achternaam, de voornaam of voornamen en de hoofdverblijfplaats van de kiezer, alsook het nummer waaronder hij op de kiezerslijst staat;

6° de integrale tekst van artikel 56, artikel 135, §2, en artikel 138, §2 en §3, derde lid.

De Vlaamse Regering stelt het model van de uitnodigingsbrief vast.

Art. 55. Een bericht van uitnodiging wordt ten minste twintig dagen voor de stemming in de gemeente openbaar bekendgemaakt met een aanplakking aan het gemeentehuis, in het gemeentelijke informatieblad of op de website van de gemeente.

De publicatie vermeldt de gegevens, vermeld in artikel 54, eerste lid, 1° tot en met 4°. De publicatie herinnert er ook aan dat de kiezer die zijn uitnodigingsbrief niet heeft ontvangen of niet meer in bezit heeft, een duplicaat op het gemeentesecretariaat kan afhalen tot 12 uur 's middags op de dag van de stemming.

Probleemstelling

Artikel 52 draagt de provinciegouverneur op om ervoor te zorgen dat de gemeentebesturen tijdig een uitnodigingsbrief naar de kiezers verzenden. Het is evenwel niet duidelijk op welke manier de provinciegouverneur daarvoor moet zorgen en waarom de verplichting voor de gemeentebesturen om de uitnodigingsbrieven te verzenden niet eenvoudig decretaal wordt opgelegd, met eventueel een rol voor de provinciegouverneur in het geval dat het gemeentebestuur niet aan zijn verplichting voldoet, of in het geval dat er aanwijzingen zijn dat het gemeentebestuur andere regelgevingen niet correct zal toepassen. Dat zou de regelgeving ter zake eenvoudiger maken.

Het zou voor de Vlaamse Regering ook een meer solide basis vormen om in bepaalde omstandigheden zelf de uitnodigingsbrieven te versturen en het gemeentebestuur van die verplichting te ontheffen. Momenteel zorgt de manier waarop artikel 52 is geformuleerd, voor betwistingen tussen de provinciegouverneur en de besturen van de gemeenten waarvan de provinciegouverneur de uitnodigingsbrieven zelf heeft verstuurd. Dat heeft ertoe geleid dat in sommige gemeenten zowel het gemeentebestuur als de provinciegouverneur de uitnodigingsbrieven verstuurd hebben, met alle risico's van dien op het verspreiden van tegenstrijdige informatie. In 2024 was dat het geval in Wezembeek-Oppem, waar de uitnodigingsbrieven van de gemeente andere stembureaus vermeldden dan die van de provinciegouverneur. Uiteindelijk bleek dat de brieven die de provinciegouverneur had verstuurd, de juiste stembureaus vermeldden. De gemeente verspreidde een brief waarin werd meegedeeld dat de uitnodigingsbrief van de provinciegouverneur de juiste informatie bevatte, maar het leidde tot heel wat verwarring bij de kiezers, wat uiteraard te vermijden is.

Tenslotte biedt artikel 53 aan kiezers de mogelijkheid om bij de gemeente een duplicaat van hun uitnodigingsbrief te gaan afhalen, als zij hun originele uitnodigingsbrief niet ontvangen hebben of verloren hebben. Het agentschap kreeg van een gemeente de vraag waarom die mogelijkheid beperkt is tot uiterlijk 12 uur 's middags op de verkiezingsdag, als de stembureaus nog altijd open zijn (in het geval van digitale stemming nog tot 15 uur).

Aanbeveling

Het agentschap adviseert om artikel 52 te vervangen door een bepaling die het gemeentebestuur verplicht om de uitnodigingsbrieven voor een bepaalde datum te versturen. Het artikel bevat best ook een bepaling dat de Vlaamse Regering aan de provinciegouverneur de opdracht kan geven om zelf de uitnodigingsbrieven te versturen in de plaats van het gemeentebestuur, als dat nodig is voor het goede verloop van de verkiezingen of voor een correcte toepassing van de regelgeving.

Tekstvoorstel

Art. 52. Ten minste vijftien dagen voor de verkiezing zendt het college van burgemeester en schepenen aan alle kiezers een uitnodigingsbrief op de verblijfplaats die ze op dat tijdstip hebben.

Met het oog op het goede verloop van de verkiezingen en op de correcte toepassing van de regelgeving kan de Vlaamse Regering aan de provinciegouverneur de opdracht geven om de uitnodigingsbrief zelf te zenden. Als de provinciegouverneur zelf de uitnodigingsbrief verstuurt, dan verwittigt die het college van burgemeester en schepenen hiervan. In dat geval bezorgt het college van burgemeester en schepenen aan de provinciegouverneur onverwijld alle gegevens die nodig zijn om de uitnodigingsbrieven conform artikel 54 op te stellen, en zendt het college, in afwijking van het eerste lid, geen uitnodigingsbrief.

1.2.1.3 De volmachtenregeling

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. De Vlaamse Regering bepaalt 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 niet meer de verplichting, maar wel nog steeds het recht om deel te nemen aan de stemming. Wie verhinderd is om een van de redenen, vermeld in artikel 56, §2 LPKD, en daarvan het bewijs kan leveren, heeft het recht om iemand in zijn plaats te laten stemmen door middel van een volmacht.
- Het agentschap ontving van verschillende gemeentebesturen de vraag of het attest waaruit de uitoefening blijkt van het beroep van schipper, marktkramer of kermisreiziger, ook niet ondertekend mag worden door de gemachtigde van de burgemeester, zoals het geval is voor het attest voor het tijdelijk verblijf in het buitenland.

- Het agentschap kreeg zowel van gemeentebesturen als van kiezers de vraag op basis van welk attest een zelfstandige die op de verkiezingsdag moet werken, een volmacht kan geven.
- Het agentschap kreeg zowel van gemeentebesturen als van kiezers vragen over het bewijs dat men moet voorleggen om aan te tonen dat men op de verkiezingsdag in het buitenland verblijft, nu de verklaring op eer is afgeschaft. Bij gebrek aan richtlijnen hanteerden de gemeenten naar eigen inzicht en vermogen criteria om te beoordelen of iemand een attest kon krijgen, maar uiteraard bestonden daar verschillen tussen de gemeenten en waren sommige gemeenten strenger of minder streng in hun beoordeling dan andere.
- De werkwijze met een volmachtformulier en een bij te voegen attest of bewijs verschilde met de werkwijze die gehanteerd werd voor de verkiezingen van 9 juni 2024. Voor die verkiezing werd met een Koninklijk Besluit van 21 juli 2023 een volmachtformulier vastgesteld. Artikel 147bis van het Kieswetboek bepaalt dat de instantie die moet bevestigen dat de volmachtgever niet zelf kan gaan stemmen, die bevestiging moet plaatsen op het volmachtformulier zelf. Men moest dus geen apart attest of bewijs aan het volmachtformulier toevoegen. Dat kon bij kiezers die voor de twee verkiezingen telkens een volmacht wilden geven, voor verwarring zorgen.
- Sommige artsen en werkgevers weigerden een attest voor een volmacht af te leveren met als argument dat de stemming niet meer verplicht was en het geven van een volmacht dus ook niet nodig was.
- Een gelijkaardige problematiek deed zich voor bij een brandweerzone waarvan de personeelsleden die op de verkiezingsdag dienst hadden, geen dienstvrijstelling kregen om te gaan stemmen. Ook in de zorgsector zouden leidinggevenden soms opperen dat de personeelsleden die dienst hadden, een volmacht konden geven in plaats van zelf te gaan stemmen en daarvoor dienstvrijstelling te krijgen.

Aanbevelingen

Wat betreft de ondertekening van het attest waaruit de uitoefening blijkt van het beroep van schipper, marktkramer of kermisreiziger, ziet het agentschap inderdaad geen reden waarom de burgemeester geen gemachtigde zou mogen aanwijzen om dat attest te ondertekenen. Het agentschap stelt voor om die mogelijkheid toe te voegen in de regelgeving.

Met uitzondering van de schippers, marktkramers en kermisreizigers, is nog geen mogelijkheid tot het geven van een volmacht geregeld voor kiezers die een activiteit als zelfstandige uitoefenen en die wegens die activiteit niet zelf kunnen gaan stemmen. Voor de verkiezingen van de Kamer, het Vlaams en het Europees Parlement is dat echter wel geregeld (in artikel 147bis, §1, 3° van het Kieswetboek, zoals gewijzigd met de wet van 28 maart 2023 houdende diverse wijzigingen inzake verkiezingen (I)). Het agentschap stelt voor om, in navolging van de regeling in het Kieswetboek, een gelijkaardige regeling in het LPKD in te schrijven om ook zelfstandigen die niet het beroep van schipper, marktkramer of kermisreiziger uitoefenen, toe te laten een volmacht te geven als zij op de dag van de verkiezingen moeten werken.

De afschaffing van de verklaring op eer dat men op de dag van de verkiezingen in het buitenland verblijft, zorgde zowel bij kiezers als bij de gemeenten voor een aantal problemen. De verklaring op eer werd opgeheven als maatregel tegen het ronselen van volmachten. Voor iemand die volmachten wil ronselen, is de verklaring op eer immers een gemakkelijk instrument om volmachten te bekomen van kiezers die helemaal niet voldoen aan de voorwaarden om een volmacht te mogen geven.

Die afschaffing had echter ook als effect dat een aantal kiezers die van plan waren om tijdens de verkiezingsperiode naar het buitenland op reis te gaan, geen volmacht konden geven omdat ze

hun verblijf in het buitenland niet konden aantonen met de klassieke bewijsstukken die men aan de gemeente gewoonlijk voorlegt, zoals een hotelreservatie, een boeking bij een reisbureau, een huurcontract van een verblijfplaats, vliegtuigtickets, treintickets, e.d. Het ging dan meestal om kiezers die met de eigen wagen reisden naar hun eigen vakantieverblijf in het buitenland, of die met een mobilhome naar het buitenland op vakantie gingen, en die zelf aangaven dat ze geen bewijsstuk konden voorleggen. Sommige van die kiezers stelden ook de vraag waarom er eigenlijk een bewijs werd gevraagd om een volmacht te mogen geven en waarom dat niet volledig vrij werd gelaten aan de kiezer.

De gemeente was uiteindelijk de instantie die moest beoordelen of de voorgelegde bewijsstukken voldoende waren om aan te tonen dat een kiezer op de verkiezingsdag in het buitenland zou verblijven. De gemeenten verschilden daarbij onderling in de manier van beoordelen of interpreteren van bewijsstukken die werden voorgelegd. Sommige gemeenten waren behoorlijk streng, waarbij men zelfs in vraag kon stellen of ook de klassieke bewijsstukken, zoals boekingen, huurcontracten, tickets... eigenlijk wel aantoonde of iemand effectief op de verkiezingsdag in het buitenland ging verblijven. Boeking en tickets kunnen immers geannuleerd worden, of men kan beslissen om vroeger naar huis terug te keren.

Sommige kiezers die met de eigen wagen naar hun vakantieverblijf in het buitenland reisden, wezen erop dat zij eigenlijk gediscrimineerd werden ten opzichte van de kiezers die bijvoorbeeld met het vliegtuig reisden en die dus een vliegtuigticket als bewijs konden voorleggen. Tenslotte waren er ook kiezers die op vakantie of op weekend gingen naar de Ardennen of naar de Belgische kust, en die van mening waren dat ook zij een volmacht zouden moeten kunnen geven, ook al verbleven ze niet in het buitenland.

Het agentschap is van mening dat het probleem van de voor te leggen bewijsstukken om aan te tonen dat men in het buitenland zal verblijven, niet kan opgelost worden door de verklaring op eer terug in te voeren, omdat dat het ronselen van volmachten weer in de hand kan werken. Het zou ook de andere redenen om een volmacht te geven, uithollen, en het agentschap vindt het belangrijk dat men niet om eender welke reden een volmacht kan geven. Als men voor het geven van een volmacht geen geldige reden moet hebben of niet met een bewijsstuk of attest moet aantonen dat men niet zelf naar het stemlokaal kan gaan, dan kan dat de deur openzetten naar misbruiken. Kiezers kunnen dan bijvoorbeeld hun volmacht tegen geld aanbieden, binnen het gezin kan men bijvoorbeeld de partner onder druk zetten om een volmacht te ondertekenen, of men kan meerderjarige kinderen of ouders die zich minder goed kunnen verweren, aanzetten om een volmacht te geven, en ronselaars kunnen veel gemakkelijker van kiezers een volmacht krijgen. De voorwaarden die wettelijk worden gesteld om een volmacht te mogen geven, vormen voor de kiezer dus een bescherming om zelf zijn of haar stem te kunnen uitbrengen en om niet onder druk gezet te worden om aan iemand een volmacht te geven. Over deze principes wordt meer uitgebreid ingegaan in rubriek 4 (De volmachtenregeling en andere alternatieve stemmethoden).

Het agentschap meent dat in essentie de vraag kan gesteld worden of een tijdelijk verblijf in het buitenland waartoe men niet verplicht is om beroeps- of studieredenen, m.a.w. waar men vrijwillig voor kiest, bijvoorbeeld om op vakantie te gaan, wel als een geldige reden moet beschouwd blijven om een volmacht te mogen geven.

Wat betreft de werkwijze voor het geven van een volmacht, aan de hand van een volmachtformulier waaraan men een attest of een bewijsstuk moest toevoegen, bleek uit de feedback die het agentschap verkreeg van de gemeenten en politieke partijen, dat best voor de lokale en provinciale verkiezingen enerzijds en voor de verkiezingen van de Kamer, het Vlaams en het Europees par-

ment anderzijds, dezelfde werkwijze zou gevolgd worden. De voorkeur gaat wel uit naar de werkwijze die is gevolgd bij de lokale en provinciale verkiezingen, met een apart toe te voegen attest of bewijs. Artsen, werkgevers, onderwijsinstellingen e.d. kunnen op die manier zelf hun eigen attesten opstellen. Het agentschap stelt voor om die werkwijze te behouden.

De weigering van sommige artsen en werkgevers om een attest voor een volmacht af te leveren met als argument dat de stemming niet meer verplicht was en het geven van een volmacht dus ook niet nodig was, was uiteraard onterecht, want elke kiezer heeft nog steeds het recht om te gaan stemmen en dus ook om een volmacht te geven als die om medische redenen of om beroepsredenen niet zelf naar het stemlokaal kan gaan. Aan de regelgeving hoeft daarvoor niets te worden gewijzigd, maar artsen en werkgevers moeten wel geïnformeerd worden over het feit dat kiezers nog steeds het fundamentele recht hebben om te gaan stemmen en dus ook het recht hebben op het geven van een volmacht als zij om medische of beroepsredenen niet zelf naar het stemlokaal kunnen gaan. Aan de Orde van Geneesheren en aan de werkgeversorganisaties kan gevraagd worden om hierop de aandacht van hun leden te vestigen in de aanloop naar de volgende lokale en provinciale verkiezingen.

Er kan onderzocht worden of in de regelgeving een strafbepaling kan ingeschreven worden als een arts of een werkgever weigert om een attest voor een volmacht af te leveren aan een kiezer die voldoet aan de voorwaarden.

Om personeelsleden van lokale en provinciale besturen die op de verkiezingsdag moeten werken, het recht op dienstvrijstelling te geven voor de tijd die nodig is om te kunnen gaan stemmen, kan een punt 9° toegevoegd worden aan artikel 67, §2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 januari 2023 tot vaststelling van de minimale voorwaarden van de rechtspositieregeling van het personeel van lokale en provinciale besturen. Dat moet uiteraard eerst besproken worden met de VVSG en binnen het Comité C1.

Tekstvoorstel

Art. 56, §2. De volgende kiezers kunnen een volmacht verlenen:

1° en 2° (ongewijzigd)

3° de kiezer die een activiteit als zelfstandige uitoefent en die zich wegens die activiteit niet naar het stembureau kan begeven. Als de zelfstandige het beroep uitoefent van schipper, marktkramer of kermisreiziger, dan kunnen de leden van zijn gezin die met hem samenwonen, eveneens een volmacht verlenen. De burgemeester van de gemeente waar de betrokkene in het bevolkingsregister is ingeschreven, of zijn gemachtigde bevestigt deze onmogelijkheid met een attest, op voorwaarde dat de kiezer zijn ondernemingsnummer voorlegt. De Vlaamse Regering bepaalt het model van dat attest. De aanvraag moet worden ingediend bij de burgemeester uiterlijk op de dag voor de dag van de verkiezing;

(...)

Art. 135, §1. *De kiezers melden zich in het stemlokaal met hun identiteitskaart en uitnodigingsbrief.*

§2. *De gevolmachtigde meldt zich aan in het stemlokaal waar de volmachtgever had moeten stemmen. Hij overhandigt aan de voorzitter van het stembureau :*

1° de volmacht;

2° één van de attesten, vermeld in artikel 56, §2;

3° zijn identiteitskaart;

*4° zijn uitnodigingsbrief;
5° de uitnodigingsbrief van de volmachtgever.*

Art. 138. §2. *Een kiezer die wegens een handicap niet in staat is om zich alleen naar het stemhokje te begeven of om zelf zijn stem uit te brengen, mag zich met toestemming van de voorzitter door een persoon van zijn keuze laten bijstaan. De naam van beide personen wordt in het proces-verbaal vermeld.*

Als een lid van het stembureau of een getuige de echtheid of de ernst van de aangevoerde handicap betwist, dan beslist het stembureau. De met redenen omklede beslissing van het stembureau wordt in het proces-verbaal opgenomen.

Art. 143. *De voorzitter stelt de volgende lijsten op :*

1° op basis van de volmachten, vermeld in artikel 135, §2, 1°, een lijst van de kiezers die een volmacht hebben uitgeoefend voor een andere kiezer;

2° een lijst van de kiezers die niet op de aanstiplijsten stonden, maar die toch hebben gestemd;
3° een lijst van de kandidaat-bijzitters die afwezig waren of te laat kwamen zonder wettige reden van verhindering;

4° een lijst van de personen die uit het stembureau zijn verwijderd overeenkomstig artikel 132, §3 en §4.

Bij de verschillende lijsten worden de opmerkingen gevoegd die werden gemaakt door de leden van het stembureau en de getuigen.

Probleemstelling

Artikel 56, §1, tweede lid LPKD bepaalt dat elke kiezer slechts 1 stem bij volmacht kan uitbrengen. De naleving van deze regel wordt gecontroleerd door het stembureau: wanneer een kiezer (de volmachthouder dus) een stem bij volmacht heeft uitgebracht, wordt op zijn uitnodigingsbrief de vermelding 'heeft volmacht gekregen' aangebracht (art. 138, §3, derde lid LPKD). Door die vermelding kan de kiezer zijn uitnodigingsbrief geen tweede keer gebruiken om opnieuw een stem bij volmacht uit te brengen.

Door de introductie van de digitale uitnodigingsbrief werd de mogelijkheid om deze regel te overtreden, veel groter. Een kiezer kan immers meerdere afdrucken maken van die digitale uitnodigingsbrief en met elke afdruk een stem bij volmacht gaan uitbrengen.

In het LPKD werd wel een maatregel opgenomen om overtredingen van die regel op te sporen, namelijk het opstellen van een lijst van de kiezers die een stem bij volmacht zijn komen uitbrengen (art. 143, eerste lid, 1° LPKD). Het stembureau moet die lijst bij de stukken voegen die aan het telbureau worden bezorgd en die uiteindelijk, via het gemeentelijk hoofdbureau, aan de provinciegouverneur bezorgd worden (art. 145, eerste lid, 7° LPKD). Een waterdichte controle kan met die lijsten evenwel niet gegarandeerd worden, en het is ook een controle die pas na de verkiezing kan gebeuren, wanneer de fraude al is gebeurd.

Tijdens een overleg op 26 november 2024 met doelgroeporganisaties over de evaluatie van de verkiezingen, werd de opmerking gemaakt dat het wel positief is dat de kiezer met een handicap zich door een persoon van eigen keuze mag laten bijstaan, maar dat de voorzitter nog steeds zijn toestemming moet geven. Dat leidt volgens de organisaties te dikwijls tot onterechte weigeringen.

Aanbevelingen

De enige waterdichte maatregel om de regel dat een kiezer slechts 1 stem bij volmacht mag uitbrengen, te doen naleven, is de verplichting opleggen dat een kiezer pas een stem bij volmacht kan uitbrengen als die zijn eigen uitnodigingsbrief voorlegt, met daarop de stempel die aangeeft dat die kiezer zijn eigen stem al heeft uitgebracht. Zo kan men er maar één hebben.

Dat impliceert wel dat men eerst zelf moet gestemd hebben, en dat men daarna pas een volmacht kan uitoefenen. Voor de verkiezingen van de Kamer, het Vlaams en het Europees parlement is dat trouwens de regel. Voor die verkiezingen is men echter verplicht om te gaan stemmen, terwijl dat voor de lokale en provinciale verkiezingen niet zo is.

Het agentschap is echter van mening dat de verplichting om eerst zelf te stemmen, alvorens men een stem bij volmacht kan uitoefenen, niet in conflict staat met het algemene principe dat men niet verplicht is om te stemmen. De redenering houdt in dat wie niet zelf gaat stemmen, ook geen stem bij volmacht kan uitbrengen voor iemand anders. Wie absoluut zelf niet wil gaan stemmen, moet dus ook geen volmacht aanvaarden. Een volmacht aanvaarden is immers ook niet verplicht. Wie een volmacht aanvaardt, neemt er dan de verplichting bij om eerst ook zelf te stemmen. Dit kan perfect verantwoord worden met het argument dat dit een noodzakelijke voorwaarde is om fraude te voorkomen. Tegelijk biedt dit het voordeel dat er geen extra administratie nodig is: het stembureau hoeft met die regeling geen lijst meer aan te leggen van de personen die een stem bij volmacht zijn komen uitbrengen. Artikel 143, eerste lid, 1° LPKD en artikel 145, eerste lid, 7° LPKD kunnen dan geschrapt worden.

Een alternatief voor deze regeling kan geboden worden door het systeem 'Adele'. Dit is een systeem waarmee de aanstiplijsten in de stembureaus elektronisch ter beschikking zijn in plaats van op papier. De aanstipping van de kiezers die gestemd hebben, wordt continu gesynchroniseerd in de verschillende stembureaus van de gemeente. Er kan ook aangestipt worden dat een kiezer een volmacht heeft uitgeoefend. Als diezelfde kiezer zich bij een ander stembureau van de gemeente aanmeldt om een andere volmacht uit te oefenen, dan kan dat stembureau vaststellen dat die kiezer al een volmacht heeft uitgeoefend, en kan men die kiezer dus weigeren. Het systeem Adele is op 13 oktober 2024 gebruikt in de Brusselse gemeenten. Als de evaluatie van het systeem positief is en het kan ingevoerd worden in de gemeenten van het Vlaams Gewest, dan is de bovenvermelde regel om de kiezer met een volmacht te verplichten eerst zelf te stemmen, niet nodig. Niettemin voegen we hiervoor toch een tekstvoorstel toe.

Wat betreft de toestemming die de voorzitter van het stembureau moet geven om een begeleider toe te laten om een kiezer met een handicap bij te staan, is het agentschap van mening dat die toestemming behouden moet blijven. De algemene regel is immers dat elke kiezer alleen het stemhokje binnengaat, zodat die zelfstandig zijn of haar stem kan uitbrengen en zodat het geheim van diens stem gewaarborgd is. De bepaling om zich te laten begeleiden door een persoon naar keuze, is een uitzondering waarmee wordt beoogd dat ook elke kiezer met een handicap maximaal de mogelijkheid krijgt om zelf zijn stem te gaan uitbrengen in het stembureau, en dat die dus minder snel de optie moet kiezen voor het geven van een volmacht of gewoon niet gaan stemmen.

Om te vermijden dat van die uitzonderingsregel misbruik wordt gemaakt, moet de voorzitter daar wel op kunnen toezien en er zijn toestemming voor geven. Men moet erop vertrouwen dat de voorzitter die toestemming in eer en geweten correct verleent of weigert. Het is onvermijdelijk dat dat in sommige gevallen tot een conflict kan leiden, maar het agentschap meent dat met de huidige regeling een evenwicht wordt bewaard tussen de extra mogelijkheid die een kiezer met

een handicap krijgt om zelf zijn stem uit te brengen enerzijds, en het voorkomen dat deze regeling misbruikt wordt anderzijds, zodat het recht van elke kiezer gegarandeerd blijft om zelfstandig, zonder beïnvloeding van andere aanwezigen en in het geheim zijn stem uit te brengen.

Tekstvoorstel

Art. 135. §1. De kiezers melden zich in het stemlokaal met hun identiteitskaart en uitnodigingsbrief.

§2. De gevolmachtigde meldt zich aan in het stemlokaal waar de volmachtgever had moeten stemmen. Hij overhandigt aan de voorzitter van het stembureau :

1° de volmacht;

2° één van de attesten, vermeld in artikel 56, §2;

3° zijn identiteitskaart;

4° zijn uitnodigingsbrief, afgestempeld conform artikel 138, §3, tweede lid;

5° de uitnodigingsbrief van de volmachtgever.

Art. 143. De voorzitter stelt de volgende lijsten op :

1° op basis van de volmachten, vermeld in artikel 135, §2, 1°, ~~een lijst van de kiezers die een volmacht hebben uitgeoefend voor een andere kiezer~~;

2° een lijst van de kiezers die niet op de aanstiplijsten stonden, maar die toch hebben gestemd;

3° een lijst van de kandidaat-bijzitters die afwezig waren of te laat kwamen zonder wettige reden van verhindering;

4° een lijst van de personen die uit het stembureau zijn verwijderd overeenkomstig artikel 132, §3 en §4.

Bij de verschillende lijsten worden de opmerkingen gevoegd die werden gemaakt door de leden van het stembureau en de getuigen.

***Art. 221.** Met gevangenisstraf van acht dagen tot een maand en met een geldboete van vijftig euro tot vijfhonderd euro, of met een van die straffen alleen wordt gestraft hij die, rechtstreeks of onrechtstreeks, zelfs bij wijze van weddenschap, hetzij geld, waarden of enig voordeel, hetzij steun geeft, aanbiedt of belooft onder voorwaarde van stemverlening, stemonthouding of verlening van volmacht als vermeld in titel 11 van deel 2, dan wel op voorwaarde dat de verkiezing een bepaalde uitslag oplevert.*

Met dezelfde straffen wordt gestraft hij die het aanbod of de belofte aanneemt.

Iedereen die stelselmatig personen aanspreekt of op een andere manier persoonlijk benadert om hen ertoe te bewegen het formulier voor de volmacht, vermeld in artikel 56, §3, te ondertekenen en af te geven, wordt met dezelfde straffen gestraft als de straffen, vermeld in het eerste lid.

Probleemstelling

De strafbaarstelling van het ronselen van volmachten is een nieuwe bepaling die is opgenomen in artikel 221, derde lid, van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet als een van de maatregelen om het ronselen van volmachten tegen te gaan. In een parlementaire vraag werd geopperd dat deze bepaling niet duidelijk genoeg is om te kunnen beoordelen of er sprake is van het ronselen van volmachten en dat er interpretatieproblemen kunnen zijn (VOU nr. 117 van 17 oktober 2024).

Die nieuwe bepaling is gebaseerd op artikel Z8 van de Nederlandse Kieswet (zie de memorie van toelichting bij artikel 21 van het ontwerp van decreet tot wijziging van diverse decreten wat betreft versterking van de lokale democratie, *Parl. St.* VI. Parl. 2020-21, nr. 790/1, 21).

Dat artikel Z8 luidt als volgt: ‘Degene die stelselmatig personen aanspreekt of anderszins persoonlijk benadert ten einde hen te bewegen het formulier op hun stempas, bestemd voor het stemmen bij volmacht, te ondertekenen en deze pas af te geven, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste een maand of geldboete van de derde categorie.’

Verder luidt de memorie van toelichting bij artikel 21 van het ontwerp van decreet tot wijziging van diverse decreten wat betreft versterking van de lokale democratie als volgt: ‘Dit artikel stelt het ronselen van volmachten strafbaar. Het ronselen van volmachten is in strijd met het uitgangspunt dat het initiatief tot het geven van een volmacht en de keuze van de gemachtigde bij de kiezer ligt, en niet bij zijn gemachtigde. Met stelselmatig wordt bedoeld dat de betrokken persoon meerdere malen probeert een volmacht te bekomen van andere kiezers. Deze bepaling is gebaseerd op artikel Z8 van de Nederlandse Kieswet.

Algemene informatievoorziening, bijvoorbeeld in een informatiebrochure, om kiezers te wijzen op de mogelijkheid om een volmacht te geven, is toegestaan. Kiezers kunnen vervolgens zelf de keuze maken of zij hun stem al dan niet bij volmacht willen uitbrengen.’

Aanbeveling

Het agentschap is tot nu van mening geweest dat de samenlezing van artikel 221 LPKD en de bijhorende memorie van toelichting voldoende houvast biedt om te kunnen vaststellen of iemand strafbare handelingen heeft gesteld.

De gerechtelijke onderzoeken naar het ronselen van volmachten zijn echter nog niet afgerond. Momenteel lopen er onderzoeken in de gemeenten Alken, Dentergem, Dilbeek, Gingelom, Koekelare, Lichtervelde, Meise, Ninove, Oudenburg en Veurne.

Uit de resultaten van die onderzoeken zal moeten blijken of de decretale bepalingen wel of niet duidelijk genoeg waren om het parket toe te laten om ondubbelzinnig conclusies te trekken. Als dat nodig blijkt, zal het agentschap de toepasbaarheid van de decretale bepalingen bespreken met het parket, met het oog op een verduidelijking van de bepalingen in het Kiesdecreet.

1.2.1.4 Inzage in de processen-verbaal van de stem- en telbureaus

Art. 173. De algemeen directeur 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 derde lid van artikel 173 bepaalt dat inzage verleend kan worden in de processen-verbaal van de stem- en telbureaus. Hiervan werd veelvuldig gebruik gemaakt:

- bijna onmiddellijk na de verkiezingen legde het parket beslag op de volmachtdocumenten in sommige gemeenten, naar aanleiding van klachten over het ronselen van volmachten, wat sinds deze verkiezingen strafbaar is. De media-aandacht op de inbeslagnames leidde ook tot een hoger aantal vragen naar inzage in de processen-verbaal van de stembureaus, omdat daarin de aantallen kiezers worden vermeld die met een volmacht in de plaats van een andere kiezer hebben gestemd;
- ook om de opkomst per stembureau te kunnen berekenen, werd inzage in de processen-verbaal van de stembureaus gevraagd, aangezien daarin vermeld wordt hoeveel stembiljetten er in de stembussen werden gevonden (of bij digitale stemming: hoeveel stemmen er uitgebracht zijn). Als men ook de aantallen kiezers kent die bij een stembureau waren ingedeeld, kan men de opkomst voor dat stembureau berekenen;
- er wordt niet bepaald aan wie die inzage verleend wordt, dus iedereen kan inzage vragen. Dat kan ertoe leiden dat sommigen (bv. journalisten) inzage vragen in alle processen-verbaal van alle gemeenten;
- de processen-verbaal bevatten ook de namen van de leden van de stem- en telbureaus, van de getuigen, van personen die op bevel van de voorzitter uit het stemlokaal verwijderd werden en van kiezers die zich omwille van een handicap hebben laten bijstaan door een andere persoon. Als iedereen van die gegevens kennis kan krijgen, stelt zich bijgevolg een ernstig probleem voor de privacy van deze mensen.

Aanbevelingen

De bepaling waarmee de inzage in de processen-verbaal mogelijk werd gemaakt, werd toegevoegd met het wijzigingsdecreet van 30 juni 2017 (artikel 65) en is dus een vrij nieuwe bepaling. Bij de lokale en provinciale verkiezingen van 14 oktober 2012 en daarvoor bestond er geen inzagerecht in de processen-verbaal van de stem- en telbureaus. De memorie van toelichting bij het wijzigingsdecreet van 30 juni 2017 brengt geen concrete verduidelijking van de bedoeling van die toevoeging.

Het agentschap is van mening dat het inzagerecht eerder als functioneel moet worden beschouwd. Het agentschap is daarom van oordeel dat inzage in de processen-verbaal van de stem- en telbureaus beperkt moet worden tot de kandidaten van de betreffende kieskring. Zij zijn immers de enigen die een bezwaar kunnen indienen bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen en die dus een belang hebben om inzage te kunnen krijgen in de processen-verbaal van de stem- en telbureaus, zodat zij op basis van de informatie in die processen-verbaal een eventueel bezwaar kunnen onderbouwen.

Het agentschap ziet geen reden waarom andere kiezers, of bijvoorbeeld personen die voor een mediakanaal werken, inzage moeten kunnen krijgen in die processen-verbaal. De privacy van de personen wiens naam vermeld wordt in de processen-verbaal (de leden van de stem- en telbureaus, van de getuigen, van personen die op bevel van de voorzitter uit het stemlokaal verwijderd werden en van kiezers die zich omwille van een handicap hebben laten bijstaan door een andere persoon) moet immers ook beschermd worden.

Het agentschap stelt voor om het derde lid van artikel 173 in die zin aan te passen.

Tekstvoorstel

Art. 173, derde lid:

Elke kandidaat kan inzage krijgen in de processen-verbaal van de stem- en telbureaus van de kieskring van de kandidaat, zodat die kan nagaan of de stemming en de telling correct is verlopen en in staat wordt gesteld om op basis van die informatie een bezwaar in te dienen conform artikel 22 en 23 van het decreet betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges. Hij kan dat recht op inzage uitoefenen tot en met de veertigste dag na de verkiezingen. Het verzoek voor inzage wordt schriftelijk aan de provinciegouverneur gericht.

1.2.2 Met betrekking tot de bureaus

1.2.2.1 Samenstelling van de hoofdbureaus

Art. 37. §2. In de gemeenten die hoofdplaats zijn van een gerechtelijk arrondissement, wordt het gemeentelijk hoofdbureau voorgezeten door de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg of, bij zijn ontstentenis, door de magistraat die hij aanwijst.

In gemeenten die hoofdplaats zijn van een gerechtelijk kanton, wordt het gemeentelijk hoofdbureau voorgezeten door de vrederechter of, bij zijn ontstentenis, door een plaatsvervanger die hij aanwijst.

In de gemeenten die geen hoofdplaats zijn van een gerechtelijk kanton of gerechtelijk arrondissement, worden de voorzitter en de plaatsvervangende voorzitter van het gemeentelijk hoofdbureau uiterlijk zes maanden voor de dag van de verkiezingen door de vrederechter uit de gemeenteraadskiezers van een gemeente van het Vlaamse Gewest benoemd.

(...)

Probleemstelling

Paragraaf 2 van artikel 37 bepaalt de aanwijzing van de voorzitters van de gemeentelijke hoofdbureaus. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de gemeenten die hoofdplaats zijn van een gerechtelijk arrondissement, de gemeenten die hoofdplaats zijn van een gerechtelijk kanton, en de overige gemeenten. Het gemeentelijk hoofdbureau wordt in die gemeenten voorgezeten door respectievelijk de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg, de vrederechter, en de kiezer die door de vrederechter wordt benoemd.

Die bepaling houdt evenwel geen rekening met het bestaan van afdelingen binnen een rechtbank van eerste aanleg.

Aanbeveling

De rechtbanken van eerste aanleg bestaan uit verschillende afdelingen, met uitzondering van de rechtbank van het gerechtelijk arrondissement Leuven. Aan het hoofd van elke afdeling staat een afdelingsvoorzitter. Die afdelingsvoorzitter wordt nergens genoemd in de bepalingen van het LPKD over de benoeming van de voorzitters van de gemeentelijke hoofdbureaus.

In het Kieswetboek (artikel 95, §2, 2°) worden de afdelingsvoorzitters echter wel aangewezen als voorzitters van een kantonhoofdbureau. Het agentschap is van mening dat dit een hiaat vormt

in het LPKD en dat ook de afdelingsvoorzitters van rechtswege zouden moeten aangewezen zijn als voorzitter van het gemeentelijk hoofdbureau van de gemeente waarin de zetel van de afdeling gevestigd is. Dit zou moeten toegevoegd worden aan artikel 37, §2 LPKD.

Tekstvoorstel

Art. 37, §2. In de gemeenten die hoofdplaats zijn van een gerechtelijk arrondissement, wordt het gemeentelijk hoofdbureau voorgezeten door de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg of, bij zijn ontstentenis, door de magistraat die hij aanwijst.

In de gemeenten waarin de zetel van een afdeling van een rechtbank van eerste aanleg gevestigd is, wordt het gemeentelijk hoofdbureau voorgezeten door de voorzitter van de afdeling van de rechtbank van eerste aanleg of, bij zijn ontstentenis, door de magistraat die hij aanwijst. In de andere gemeenten die behoren tot hetzelfde gerechtelijk kanton, worden de voorzitter en de plaatsvervangende voorzitter van het gemeentelijk hoofdbureau uiterlijk zes maanden voor de dag van de verkiezingen door de voorzitter van de afdeling van de rechtbank van eerste aanleg uit de gemeenteraadskiezers van een gemeente van het Vlaamse Gewest benoemd.

In gemeenten die hoofdplaats zijn van een gerechtelijk kanton, wordt het gemeentelijk hoofdbureau voorgezeten door de vrederechter of, bij zijn ontstentenis, door een plaatsvervanger die hij aanwijst.

In de gemeenten die geen hoofdplaats zijn van een gerechtelijk kanton of gerechtelijk arrondissement en waarin geen zetel van een afdeling van een rechtbank van eerste aanleg gevestigd is, worden de voorzitter en de plaatsvervangende voorzitter van het gemeentelijk hoofdbureau uiterlijk zes maanden voor de dag van de verkiezingen door de vrederechter uit de gemeenteraadskiezers van een gemeente van het Vlaamse Gewest benoemd.

(...)

1.2.2.2 Samenstelling van de stem- en telbureaus

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 openbare centra voor maatschappelijk welzijn van niveau A, B, C of gelijkwaardig;

7° het onderwijzend personeel.

De lijst, vermeld in het tweede lid, 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 die personen 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 die personen 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. Die lijst mag geen personen bevatten die al zijn opgenomen in de lijst, vermeld in het derde lid.

De twee lijsten, vermeld in het eerste lid, vermelden voor elke kiezer de voornaam of voornamen en de achternaam, de geboortedatum en de hoofdverblijfplaats. De lijst, vermeld in het tweede lid, vermeldt naast de voormelde gegevens voor elke kiezer ook het beroep.

§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.

Art. 47. *De magistraat, vermeld in artikel 24, eerste en tweede lid, of zijn plaatsvervanger, brengt de betrokkenen op de hoogte van hun aanwijzing. Hij verzoekt hen tevens hun ambt op de gestelde dagen te komen waarnemen. In geval van verhindering moeten zij de magistraat daarvan bericht geven binnen drie dagen na de kennisgeving.*

Met uitzondering van de personen, vermeld in artikel 44, §1, tweede lid, 6°, wordt de persoon die minstens twee keer als lid van een stem- of telbureau gezeteld heeft, op basis van de registratie in de bevolkingsregisters van de daadwerkelijke uitoefening van die functie, op zijn verzoek vrijgesteld van de verplichting om de functie van bijzitter uit te oefenen. Dat verzoek wordt minstens vijftig dagen voor de dag van de verkiezing gericht aan de gemeente waar de verzoeker zijn verblijfplaats heeft, opdat die gemeente de vrijstelling in de bevolkingsregisters kan registreren. Dat verzoek ontslaat de betrokken persoon niet van een eventuele ambtshalve aanwijzing als bijzitter conform artikel 126, eerste lid, of conform artikel 150, tweede lid.

De magistraat, vermeld in artikel 24, eerste en tweede lid, of zijn plaatsvervanger, voorziet onmiddellijk in de vervanging van degenen die hem binnen drie dagen na ontvangst van het bericht, een reden van verhindering laten weten, conform artikel 44, §1, derde lid.

De magistraat, vermeld in artikel 24, eerste en tweede lid, of zijn plaatsvervanger bezorgt de lijst die de samenstelling van de telbureaus aangeeft, aan het gemeentesecretariaat, zodat het gemeentesecretariaat met de leden van de telbureaus contact kan opnemen als dat nodig is voor de verkiezingsorganisatie. De voormelde lijst vermeldt de voornaam of voornamen, de achternaam en het adres van de voorzitters en bijzitters van de telbureaus. Het gemeentesecretariaat bewaart de voormelde lijst tot de dag na de verkiezing.

De magistraat, vermeld in artikel 24, eerste en tweede lid, of zijn plaatsvervanger bezorgt de lijst die de samenstelling van de telbureaus aangeeft, aan de voorzitter van het gemeentelijk hoofdbureau en, in voorkomend geval, aan de voorzitters van de stadsdistrictshoofdbureaus, zodat die voorzitter met de leden van de telbureaus contact kan opnemen als dat nodig is voor de verkiezingsorganisatie. De voormelde voorzitter bewaart de voormelde lijst tot de dag na de verkiezing.

De magistraat, vermeld in artikel 24, eerste en tweede lid, of zijn plaatsvervanger, bezorgt aan de voorzitters van de telbureaus de samenstelling van hun eigen telbureau.

Art. 50. De magistraat, vermeld in artikel 24, eerste en tweede lid, of zijn plaatsvervanger, brengt de betrokkenen op de hoogte van hun aanwijzing. Hij verzoekt hen tevens hun ambt op de gestelde dagen te komen waarnemen. In geval van verhindering moeten zij de magistraat daarvan bericht geven binnen drie dagen na de kennisgeving.

Met uitzondering van de personen, vermeld in artikel 44, §1, tweede lid, 6°, wordt de persoon die minstens twee keer als lid van een stem- of telbureau gezeteld heeft, op basis van de registratie in de bevolkingsregisters van de daadwerkelijke uitoefening van die functie, op zijn verzoek vrijgesteld van de verplichting om de functie van bijzitter uit te oefenen. Dat verzoek wordt minstens vijftig dagen voor de dag van de verkiezing gericht aan de gemeente waar de verzoeker zijn verblijfplaats heeft, opdat die gemeente de vrijstelling in de bevolkingsregisters kan registreren. Dat verzoek ontslaat de betrokken persoon niet van een eventuele ambtshalve aanwijzing als bijzitter conform artikel 126, eerste lid, of conform artikel 150, tweede lid.

De magistraat, vermeld in artikel 24, eerste en tweede lid, of zijn plaatsvervanger, voorziet onmiddellijk in de vervanging van degenen die hem binnen drie dagen na ontvangst van het bericht, een reden van verhindering laten weten, conform artikel 49, derde lid.

De magistraat, vermeld in artikel 24, eerste en tweede lid, of zijn plaatsvervanger bezorgt de lijst die de samenstelling van de stembureaus aangeeft, aan het gemeentesecretariaat, zodat het gemeentesecretariaat met de leden van de stembureaus contact kan opnemen als dat nodig is voor de verkiezingsorganisatie. De voormelde lijst vermeldt de voornaam of voornamen, de achternaam en het adres van de voorzitters en bijzitters van de stembureaus. Het gemeentesecretariaat bewaart de voormelde lijst tot de dag na de verkiezing.

De magistraat, vermeld in artikel 24, eerste en tweede lid, of zijn plaatsvervanger bezorgt de lijst die de samenstelling van de stembureaus aangeeft, aan de voorzitter van het gemeentelijk hoofdbureau en, in voorkomend geval, aan de voorzitters van de stadsdistrictshoofdbureaus, zodat die voorzitter met de leden van de stembureaus contact kan opnemen als dat nodig is voor de verkiezingsorganisatie. De voormelde voorzitter bewaart de voormelde lijst tot de dag na de verkiezing.

De magistraat, vermeld in artikel 24, eerste en tweede lid, of zijn plaatsvervanger, bezorgt aan de voorzitters van de stembureaus de samenstelling van hun eigen stembureau.

Probleemstelling

De aanwijzing van de leden van de stem- en telbureaus en de manier waarop dat gebeurde, kwam meermaals aan bod in de vragen die het agentschap ontving. Ook de Vlaamse Ombudsdienst sneed het onderwerp aan in punt 3 van zijn brief van 23 december 2024 aan de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur.

De Ombudsdienst vermeldt als meest manifeste uiting van ongenoegen het feit dat dikwijls dezelfde mensen werden opgeroepen om voor- of bijzitter te zijn en dat men blijkbaar geen rekening hield met het feit dat zij al meerdere keren hun plicht als voor- of bijzitter hadden vervuld.

Vanaf de eerstvolgende verkiezingen kunnen kiezers die al twee maal in een stem- of telbureau gezeteld hebben, weliswaar een vrijstelling vragen, maar die vrijstelling geldt niet voor de functie

van voorzitter. De Vlaamse Ombudsdienst stelt in zijn brief dat ook voor de voorzitters een maximum aantal keren zich opdringt en dat het mogelijk zou moeten zijn om dat te beperken tot 3 à 5 keren.

Een magistraat wijst op de discrepantie die bestaat tussen het federale Kieswetboek en het Vlaams Kiesdecreet wat betreft de beroepscategorieën waaruit de voorzitters van de stem- en telbureaus en de bijzitters van de telbureaus worden geselecteerd. De lijst met beroepscategorieën in artikel 95, §4 Kieswetboek is ook veel uitgebreider dan die in artikel 44, §1 LPKD.

Aanbevelingen

Het agentschap heeft zelf ook berichten gekregen van kiezers die opgeroepen waren als voor- of bijzitter, terwijl ze dat al verschillende keren hadden gedaan. Sommigen wezen erop dat in andere gemeenten, in de mate van het mogelijke, wel rekening wordt gehouden met het feit dat men al meermaals de functie van voor- of bijzitter heeft vervuld en dat men probeert om regelmatig nieuwe mensen aan te wijzen, maar dat dat blijkbaar niet gebeurt in de gemeente waar zij wonen.

De voorzitters van de stem- en telbureaus en de bijzitters van de telbureaus worden inderdaad geselecteerd uit de lijst van kiezers die behoren tot de zeven beroepscategorieën, vermeld in artikel 44, §1 van het Kiesdecreet. Zolang men tot een van die beroepscategorieën behoort, blijft men dus in aanmerking komen om aangewezen te worden. Nochtans moet het potentieel van kiezers tussen 25 en 65 jaar perfect toelaten dat kiezers niet meer dan twee maal aangewezen worden als voorzitter van een stem- of telbureau of als bijzitter van een telbureau. De bevoegde magistraat (meestal de vrederechter) wijst echter autonoom de voor- en bijzitters aan en beslist dus zelf of hij rekening houdt met het aantal keren dat iemand al gezeteld heeft.

Met de wijziging die in de artikelen 47 en 50 van het Kiesdecreet zijn aangebracht, zou hieraan al gedeeltelijk verholpen kunnen zijn, aangezien kiezers die al twee keer in een stem- of telbureau gezeteld hebben, voorafgaand aan de volgende lokale verkiezing kunnen vragen om vrijgesteld te worden van de verplichting om opnieuw als bijzitter te zetelen. Sinds de verkiezingen van 9 juni 2024 moet het aantal keren dat iemand in een stem- of telbureau gezeteld heeft, geregistreerd worden in het bevolkingsregister. Vanaf de volgende lokale verkiezingen (die van 13 oktober 2030) kunnen kiezers die minstens twee keer gezeteld hebben (voor de verkiezingen van 9 juni, 13 oktober 2024 of voor de federale verkiezingen van 2029) die vrijstelling dus aanvragen.

De kiezers die op die manier een vrijstelling krijgen, zouden dus ook niet vermeld mogen worden in de lijsten die de gemeente aan de magistraat bezorgt voor het aanwijzen van de voor- en bijzitters. Dat is momenteel nog niet geregeld in het Kiesdecreet. Het agentschap raadt aan om dat uitdrukkelijk in het Kiesdecreet te bepalen.

De vrijstelling van de verplichting om te zetelen geldt niet voor de functie van voorzitter, omdat het belangrijk is dat hiervoor personen worden aangewezen die al enige ervaring hebben opgedaan in een stem- of telbureau. Dat betekent echter niet dat men zolang mogelijk dezelfde mensen voor die functie moet blijven aanwijzen. Het agentschap heeft er uiteraard begrip voor dat kiezers hun ongenoegen uiten wanneer ze bijvoorbeeld al voor de negende of tiende keer worden opgeroepen om voorzitter te zijn. Het agentschap stelt voor om een regeling uit te werken waarbij men ook een vrijstelling kan vragen voor de functie van voorzitter, wanneer men bijvoorbeeld al vijf keer gezeteld heeft.

Er bestaat inderdaad een discrepantie tussen artikel 95, §4 Kieswetboek en artikel 44, §1 LPKD wat betreft de beroepscategorieën waaruit de voorzitters van de stem- en telbureaus en de bijzitters van de telbureaus worden geselecteerd.

Het Kieswetboek bepaalt in hetzelfde artikel 95 dat de Rijksdienst voor de Sociale zekerheid, het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen, de Kruispuntbank van de Sociale zekerheid, de Kruispuntbank van Ondernemingen en de beroepsverenigingen van de categorieën, vermeld in artikel 95, §4, derde lid, 3°, 4°, 5° en 7°, de naam, de voornamen, het Rijksregisternummer, het adres en het beroep van de personen die tot die beroepscategorieën behoren, doorsturen naar de gemeentebesturen waar deze personen hun hoofdverblijfplaats gevestigd hebben. De gemeentebesturen registreren deze gegevens in de bevolkingsregisters.

Het KB van 18 februari 2024 tot uitvoering van artikel 95, §4, zevende lid, van het Kieswetboek bepaalt dat de gegevens van de personen die behoren tot de bovenvermelde beroepscategorieën, één keer per jaar worden doorgestuurd.

Opdat deze gegevens ook bruikbaar zouden zijn voor de lokale en provinciale verkiezingen, zouden de beroepscategorieën voor die verkiezingen dezelfde moeten zijn als die voor de verkiezingen van de Kamer, het Vlaams en het Europees parlement. Het agentschap beveelt bijgevolg aan om artikel 44, §1, tweede lid LPKD af te stemmen op artikel 95, §4, derde lid Kieswetboek.

Tekstvoorstel

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 magistraten in opleiding;

3° de advocaten en stagedoende advocaten;

4° de notarissen;

5° de gerechtsdeurwaarders;

6° de hoofdgriffiers, de griffiers-hoofden van dienst en de griffiers van de hoven, rechtbanken en vrederechten, alsook de hoofdsecretarissen, de secretarissen-hoofden van dienst en de parketsecretarissen;

7° de beoefenaars van de volgende gereguleerde beroepen: makelaar, architect, accountant, landmeter-expert, apotheker en bedrijfsrevisor;

8° de bekleders van een ambt die onder de Staat, de gemeenschappen en de gewesten ressorteren en de bekleders van een gelijkwaardige graad die ressorteren onder de provincies, gemeenten, openbare centra voor maatschappelijk welzijn, instellingen van openbaar nut al dan niet vermeld in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, of autonome overheidsbedrijven vermeld in de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven;

9° het onderwijzend personeel.

De lijst, vermeld in het tweede lid, 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, 8°, tewerkstellen, delen de voornaam of voornamen en achternaam, het adres en het beroep van die personen mee aan de gemeentebesturen waar die personen 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 die personen 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. Die lijst mag geen personen bevatten die al zijn opgenomen in de lijst, vermeld in het derde lid, en mag ook geen personen bevatten die, conform artikel 47, tweede lid, of conform artikel 50, tweede lid, vrijgesteld zijn van de verplichting om de functie van bijzitter uit te oefenen.

De twee lijsten, vermeld in het eerste lid, vermelden voor elke kiezer de voornaam of voornamen en de achternaam, de geboortedatum en de hoofdverblijfplaats. De lijst, vermeld in het tweede lid, vermeldt naast de voormelde gegevens voor elke kiezer ook het beroep en, in voorkomend geval, dat zij vrijgesteld zijn van de verplichting om de functie van bijzitter of voorzitter uit te oefenen, conform artikel 47, tweede lid, of conform artikel 50, tweede 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.

Art. 47. De magistraat, vermeld in artikel 24, eerste en tweede lid, of zijn plaatsvervanger, brengt de betrokkenen op de hoogte van hun aanwijzing. Hij verzoekt hen tevens hun ambt op de gestelde dagen te komen waarnemen. In geval van verhindering moeten zij de magistraat daarvan bericht geven binnen drie dagen na de kennisgeving.

Met uitzondering van de personen, vermeld in artikel 44, §1, tweede lid, 8°, wordt de persoon die minstens twee keer als lid van een stem- of telbureau gezeteld heeft, op basis van de registratie in de bevolkingsregisters van de daadwerkelijke uitoefening van die functie, op zijn verzoek vrijgesteld van de verplichting om de functie van bijzitter uit te oefenen, en wordt de persoon die minstens vijf keer als lid van een stem- of telbureau gezeteld heeft, op basis van de registratie in de bevolkingsregisters van de daadwerkelijke uitoefening van die functie, op zijn verzoek vrijgesteld van de verplichting om de functie van voorzitter uit te oefenen. Dat verzoek wordt minstens vijftig dagen voor de dag van de verkiezing gericht aan de gemeente waar de verzoeker zijn verblijfplaats heeft, opdat die gemeente de vrijstelling in de bevolkingsregisters kan registreren. Dat verzoek ontslaat de betrokken persoon niet van een eventuele ambtshalve aanwijzing als bijzitter conform artikel 126, eerste lid, of conform artikel 150, tweede lid.

De magistraat, vermeld in artikel 24, eerste en tweede lid, of zijn plaatsvervanger, voorziet onmiddellijk in de vervanging van degenen die hem binnen drie dagen na ontvangst van het bericht, een reden van verhindering laten weten, conform artikel 44, §1, derde lid.

De magistraat, vermeld in artikel 24, eerste en tweede lid, of zijn plaatsvervanger bezorgt de lijst die de samenstelling van de telbureaus aangeeft, aan het gemeentesecretariaat, zodat het gemeentesecretariaat met de leden van de telbureaus contact kan opnemen als dat nodig is voor de verkiezingsorganisatie. De voormelde lijst vermeldt de voornaam of voornamen, de achternaam en het adres van de voorzitters en bijzitters van de telbureaus. Het gemeentesecretariaat bewaart de voormelde lijst tot de dag na de verkiezing.

De magistraat, vermeld in artikel 24, eerste en tweede lid, of zijn plaatsvervanger bezorgt de lijst die de samenstelling van de telbureaus aangeeft, aan de voorzitter van het gemeentelijk hoofdbureau en, in voorkomend geval, aan de voorzitters van de stadsdistrictshoofdbureaus, zodat die voorzitter met de leden van de telbureaus contact kan opnemen als dat nodig is voor de verkiezingsorganisatie. De voormelde voorzitter bewaart de voormelde lijst tot de dag na de verkiezing.

De magistraat, vermeld in artikel 24, eerste en tweede lid, of zijn plaatsvervanger, bezorgt aan de voorzitters van de telbureaus de samenstelling van hun eigen telbureau.

Art. 50. De magistraat, vermeld in artikel 24, eerste en tweede lid, of zijn plaatsvervanger, brengt de betrokkenen op de hoogte van hun aanwijzing. Hij verzoekt hen tevens hun ambt op de gestelde dagen te komen waarnemen. In geval van verhindering moeten zij de magistraat daarvan bericht geven binnen drie dagen na de kennisgeving.

Met uitzondering van de personen, vermeld in artikel 44, §1, tweede lid, 8°, wordt de persoon die minstens twee keer als lid van een stem- of telbureau gezeteld heeft, op basis van de registratie in de bevolkingsregisters van de daadwerkelijke uitoefening van die functie, op zijn verzoek vrijgesteld van de verplichting om de functie van bijzitter uit te oefenen, en wordt de persoon die minstens vijf keer als lid van een stem- of telbureau gezeteld heeft, op basis van de registratie in de bevolkingsregisters van de daadwerkelijke uitoefening van die functie, op zijn verzoek vrijgesteld van de verplichting om de functie van voorzitter uit te oefenen. Dat verzoek wordt minstens vijftig dagen voor de dag van de verkiezing gericht aan de gemeente waar de verzoeker zijn verblijfplaats heeft, opdat die gemeente de vrijstelling in de bevolkingsregisters kan registreren. Dat verzoek ontslaat de betrokken persoon niet van een eventuele ambtshalve aanwijzing als bijzitter conform artikel 126, eerste lid, of conform artikel 150, tweede lid.

De magistraat, vermeld in artikel 24, eerste en tweede lid, of zijn plaatsvervanger, voorziet onmiddellijk in de vervanging van degenen die hem binnen drie dagen na ontvangst van het bericht, een reden van verhindering laten weten, conform artikel 49, derde lid.

De magistraat, vermeld in artikel 24, eerste en tweede lid, of zijn plaatsvervanger bezorgt de lijst die de samenstelling van de stembureaus aangeeft, aan het gemeentesecretariaat, zodat het gemeentesecretariaat met de leden van de stembureaus contact kan opnemen als dat nodig is voor de verkiezingsorganisatie. De voormelde lijst vermeldt de voornaam of voornamen, de achternaam en het adres van de voorzitters en bijzitters van de stembureaus. Het gemeentesecretariaat bewaart de voormelde lijst tot de dag na de verkiezing.

De magistraat, vermeld in artikel 24, eerste en tweede lid, of zijn plaatsvervanger bezorgt de lijst die de samenstelling van de stembureaus aangeeft, aan de voorzitter van het gemeentelijk hoofdbureau en, in voorkomend geval, aan de voorzitters van de stadsdistrictshoofdbureaus, zodat die voorzitter met de leden van de stembureaus contact kan opnemen als dat nodig is voor de verkiezingsorganisatie. De voormelde voorzitter bewaart de voormelde lijst tot de dag na de verkiezing.

De magistraat, vermeld in artikel 24, eerste en tweede lid, of zijn plaatsvervanger, bezorgt aan de voorzitters van de stembureaus de samenstelling van hun eigen stembureau.

1.2.2.3 Bekendmaken van de kandidatenlijsten

Art. 98. *De lijst van de kandidaat-raadsleden wordt ter inzage gelegd op het gemeentesecretariaat. De lijst vermeldt met vette letters in zwarte inkt de achternaam van de kandidaten, in dezelfde*

vorm als voor het stembiljet wordt bepaald, en ook hun voornaam en hun woonplaats. De onder-richtingen, vermeld in artikel 123, §3, worden bij de lijsten gevoegd en ter inzage gelegd. Vanaf de negentiende dag voor de stemming deelt de voorzitter van het gemeentelijk hoofdbureau de officiële kandidatenlijst mee aan de kandidaten en aan de kiezers die hen hebben voorgedragen, als zij daarom vragen.

Probleemstelling

Na de definitieve afsluiting van de kandidatenlijsten, kreeg ABB van vele gemeenten de vraag waar of hoe zij een afdruk konden krijgen van de kandidatenlijsten in de vorm zoals beschreven in artikel 98. Blijkbaar is het niet vanzelfsprekend om zo een exemplaar te bekomen en ABB kon het ook niet aanleveren.

Aanbevelingen

De bedoeling van dit artikel is klaarblijkelijk dat de kiezers vooraf kunnen kennisnemen van de officiële kandidatenlijsten, zodat zij zich kunnen informeren over de keuze die zij op de verkiezingsdag kunnen maken.

Het lijkt het agentschap niet noodzakelijk dat het bekendmaken van de officiële kandidatenlijsten gebeurt in dezelfde vorm als het stembiljet, en dat de woonplaats daarbij vermeld wordt. In de gemeenten waar met een digitaal stelsysteem wordt gestemd, worden er trouwens geen stembiljetten opgesteld. Het agentschap stelt voor dat deze bepaling wordt geherformuleerd en dat de gemeenten geen bepaalde vorm wordt opgelegd waarin de kandidatenlijsten moeten worden bekendgemaakt.

Tekstvoorstel

Art. 98. Na de definitieve afsluiting van de kandidatenlijsten overeenkomstig artikel 92 of, in geval van beroep, overeenkomstig artikel 97, worden de kandidatenlijsten ter inzage gelegd op het gemeentesecretariaat. De kandidatenlijsten vermelden de achternaam en de voornaam van de kandidaten. De onderrichtingen, vermeld in artikel 123, §3, worden bij de kandidatenlijsten gevoegd en ter inzage gelegd. Vanaf de negentiende dag voor de stemming deelt de voorzitter van het gemeentelijk hoofdbureau de kandidatenlijst mee aan de kandidaten en aan de kiezers die hen hebben voorgedragen, als zij daarom vragen.

1.2.2.4 **Verzending van de verkiezingsstukken naar de provinciegouverneur**

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.

De voorzitter van het provinciedistrictshoofdbureau bezorgt binnen drie dagen na de definitieve afsluiting van de kandidatenlijsten conform artikel 100, 8° of 11°, aan de provinciegouverneur de processen-verbaal van het provinciedistrictshoofdbureau over 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 zijn bezorgd conform artikel 100, 5°, 6° en 7°.

De stukken, vermeld in het eerste en tweede lid, worden bewaard tot zes jaar na de definitieve geldigverklaring van de verkiezingen.

Probleemstelling

De bepaling in het tweede lid van artikel 187 is ingegeven vanuit het feit dat het provinciedistrictshoofdbureau zijn laatste zitting houdt bij de definitieve afsluiting van de kandidatenlijsten en dat dat bureau zijn stukken daarna dus al kan indienen bij de provinciegouverneur. In de praktijk bleek dat wel een extra belasting te zijn voor de diensten die die stukken in ontvangst moesten nemen, en dat het provinciedistrictshoofdbureau uit gewoonte zijn stukken al bezorgde aan het provinciaal hoofdbureau. Het zou praktischer zijn als die laatste werkwijze behouden blijft, en dat het provinciaal hoofdbureau na de verkiezingsdag alle stukken tegelijk, zowel de eigen stukken als de stukken die het ontvangen heeft van de provinciedistrictshoofdbureaus, bij de provinciegouverneur indient.

Aanbeveling

Het agentschap stelt voor om in artikel 187 te bepalen dat het provinciedistrictshoofdbureau zijn stukken na de definitieve afsluiting van de kandidatenlijsten bezorgt aan de voorzitter van het provinciaal hoofdbureau, die ze na de verkiezingsdag, samen met de eigen stukken bezorgt aan de provinciegouverneur.

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, samen met de stukken die de voorzitter van het provinciedistrictshoofdbureau hem heeft bezorgd conform het tweede lid.

De voorzitter van het provinciedistrictshoofdbureau bezorgt binnen drie dagen na de definitieve afsluiting van de kandidatenlijsten conform artikel 100, 8° of 11°, aan de voorzitter van het provinciaal hoofdbureau de processen-verbaal van het provinciedistrictshoofdbureau over 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 zijn bezorgd conform artikel 100, 5°, 6° en 7°.

1.2.2.5 Presentiegelden van de stem- en telbureaus

Art. 261. §1. De verkiezingsuitgaven voor het verkiezingspapier zijn ten laste van het Vlaamse Gewest.

§2. Komen bij de gewone verkiezingen ten laste van de provincies :

1° het presentiegeld en de reisvergoeding waarop de leden van de stem- en telbureaus aanspraak kunnen maken, onder de voorwaarden bepaald door de Vlaamse Regering

2° de reiskosten voorgelegd door de kiezers die op de dag van de verkiezing niet meer in de gemeente verblijven waar ze als kiezers zijn ingeschreven, onder de voorwaarden bepaald door de Vlaamse Regering;

3° de verzekeringspremies om de lichamelijke en stoffelijke schade te dekken die voortvloeit uit ongevallen die de leden van de hoofd-, stem- en telbureaus, en de magistraat, vermeld in artikel 24, eerste en tweede lid, of zijn plaatsvervanger zijn overkomen bij de uitoefening van hun ambt. De Vlaamse Regering bepaalt de regels volgens dewelke die risico's worden gedekt;

4° de verzekeringspremies om de lichamelijke en stoffelijke schade te dekken die voortvloeit uit ongevallen die de personeelsleden van de Vlaamse overheid en van de lokale en de provinciale

besturen zijn overkomen bij de vervulling van taken naar aanleiding van de verkiezingen. De Vlaamse Regering bepaalt volgens welke regels die risico's worden gedekt;

5° de vergoeding en de reisvergoeding waarop de leden van de gemeentelijke en provinciale hoofdbureaus en van de stads- en provinciedistrictshoofdbureaus aanspraak kunnen maken, onder de voorwaarden die door de Vlaamse Regering worden bepaald;

6° de vergoeding waarop de magistraat, vermeld in artikel 24, eerste en tweede lid, of zijn plaatsvervanger, aanspraak kan maken, onder de voorwaarden die door de Vlaamse Regering worden bepaald.

Voor de betaling van de presentiegelden en vergoedingen, vermeld in het eerste lid, 1°, 2°, 5° en 6°, is de provincie gemachtigd om de voor- en achternaam, het rijksregisternummer en het bankrekeningnummer van de aanvragers te registreren en de voormelde gegevens te bewaren tot twaalf maanden na de dag van de verkiezingen. De voormelde gegevens mogen aan een dienstverlener bezorgd worden met het oog op de voormelde uitbetaling.

Met uitzondering van het bankrekeningnummer, bezorgt de provincie de gegevens, vermeld in het tweede lid, die betrekking hebben op een aanvrager van een presentiegeld, aan de gemeente waar de voormelde aanvrager zijn verblijfplaats heeft. De gemeente registreert in de bevolkingsregisters hoeveel keer de aanvrager in een stem- of telbureau gezeteld heeft. De voormelde informatie wordt door de gemeente bewaard tot de aanvrager overleden is.

§3. Alle andere verkiezingsuitgaven dan de uitgaven, vermeld in paragraaf 1 en 2, komen ten laste van de gemeenten.

De Vlaamse Regering bepaalt de regels om uitgaven op het niveau van het gerechtelijk kanton, het provinciedistrict en de provincie, te verdelen over de gemeenten. De Vlaamse Regering kan de provincies en de gemeenten daarvoor instructies geven.

Probleemstelling

De Vlaamse Ombudsdienst vermeldde in zijn brief van 23 december 2024 aan de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur dat een voorzitter van een telbureau erover klaagde dat hij eind november nog steeds zijn presentiegeld niet had ontvangen, terwijl hij dat voor de verkiezing van 9 juni 2024 binnen de twee weken had ontvangen.

De gemeenten meldden dat zij regelmatig van voorzitters van stem- of telbureaus de opmerking kregen dat zij het niet billijk vonden dat bijzitters en voorzitters eenzelfde bedrag kregen als presentiegeld, terwijl de voorzitter veel meer tijd en inspanning moet leveren en een grotere verantwoordelijkheid draagt dan de bijzitters.

Aanbevelingen

Wat betreft de uitbetaling van de presentiegelden wordt verwezen naar rubriek 2.1 (praktische organisatie van de verkiezingen).

Wat de hoogte van de presentiegelden betreft, wijst het agentschap erop dat de federale overheid, naar aanleiding van de federale verkiezingen van 26 mei 2019, de presentiegelden voor de stem- en telbureaus als volgt had vastgesteld:

- 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.

Voor de verkiezingen van 9 juni 2024 heeft de federale overheid de presentiegelden voor de stem- en telbureaus als volgt vastgesteld:

- 40 euro voor de voorzitter en 25 euro voor de secretaris en de bijzitters van de stembureaus in de gemeenten waar op papier wordt gestemd;
- 40 euro voor de voorzitter en 25 euro voor de secretaris en de bijzitters van de telbureaus;
- 60 euro voor de voorzitter en 37,50 euro voor de secretaris en de bijzitters van de stembureaus in de gemeenten waar digitaal wordt gestemd.

Voor de eerste keer werd een onderscheid gemaakt tussen de presentiegelden voor de voorzitters en die van de andere bureauleden. Voor de voorzitters van de stembureaus betekende dat opnieuw een gevoelige verhoging (in 2014 was het presentiegeld voor de stembureaus al eens met 50% verhoogd ten opzichte van de bedragen van 2010). Voor de bijzitters en de secretaris van de stembureaus betekende het een lichte daling ten opzichte van 2019. Voor de telbureaus betekende het een algemene verhoging, omdat de verhoging met 50% in 2014 niet gold voor de telbureaus.

Voor de lokale verkiezingen van 14 oktober 2018 bedroeg het presentiegeld 19 euro voor een niet-digitaal stembureau en voor een telbureau, en 27 euro voor een digitaal stembureau.

Voor de lokale verkiezingen van 13 oktober 2024 heeft de Vlaamse Regering het presentiegeld voor de leden van de stembureaus (zowel digitale als niet-digitale) en van de telbureaus verhoogd tot 50 euro. Met uitzondering van de voorzitter van een digitaal stembureau is dat meer dan het presentiegeld bij de federale verkiezingen van 9 juni 2024, zelfs het dubbele van het presentiegeld voor de bijzitters en de secretaris van de niet-digitale stembureaus en de telbureaus.

Het agentschap vindt het onderscheid dat de federale overheid heeft gemaakt tussen de voorzitter en de andere leden van de stem- en telbureaus, een goede zaak. Ten opzichte van de andere leden van de stem- en telbureaus heeft de voorzitter immers niet alleen een grotere verantwoordelijkheid, maar van hem of haar wordt ook extra inspanning en tijd gevraagd: de voorzitter moet o.a. opleidingen of infosessies volgen, zelf een secretaris zoeken, op de verkiezingsdag vroeger ter plaatse zijn, de leidende rol binnen het stem- of telbureau opnemen, zorgen voor het transport van stembiljetten en andere stukken naar het telbureau of naar het hoofdbureau... Dat dit weerspiegeld wordt in een hoger presentiegeld, vindt het agentschap niet meer dan normaal. Ook tijdens gesprekken met gemeentelijke coördinatoren werd vermeld dat sommige personen die de functie van voorzitter vervulden, het niet billijk vonden dat de bijzitters een even hoog presentiegeld kregen, terwijl die uiteindelijk alleen op de verkiezingsdag zelf aanwezig moesten zijn, en eenvoudig de taken moesten uitvoeren die de voorzitter hen toeweest.

Het agentschap is eveneens van mening dat het presentiegeld voor de digitale stembureaus hoger zou moeten zijn dan voor de niet-digitale stembureaus. Van de leden van een digitaal stembureau wordt immers verwacht dat zij al om 7 uur 's morgens aanwezig zijn, en ze 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.

Bij digitale stemming zijn ook de handelingen complexer dan bij stemming op papier (opstarten en afsluiten van het digitaal stelsysteem, activeren van chipkaarten, scannen...).

Het agentschap adviseert om de presentiegelden voor de stem- en telbureaus bij de volgende lokale verkiezingen op dezelfde manier te diversifiëren als de federale overheid heeft gedaan, en

om de bedragen op ongeveer dezelfde hoogte vast te stellen. Dat zal perfect mogelijk zijn, aangezien de eerstvolgende verkiezingen die de federale overheid organiseert, zullen plaatsvinden in mei/juni 2029 en de Vlaamse Regering dus daarna nog ruim de tijd heeft om de presentiegelden voor de lokale verkiezingen van 13 oktober 2030 daarop af te stemmen.

1.2.3 Met betrekking tot de kandidaten en verkozenen

1.2.3.1 De kandidatenlijsten

Art. 71, vijfde lid. In voorkomend geval vermeldt de voordrachtsakte dat de kandidaten beslissen dat de op de lijst verkozen gemeenteraadsleden twee fracties vormen, conform artikel 36, §2, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur. Met behoud van de bepalingen van artikel 60 tot en met 63, bestaat de naam van de lijst uit verschillende woorden of afkortingen die minstens de namen van de twee fracties bevatten. De voordrachtsakte vermeldt voor alle kandidaten tot welke fractie ze zullen behoren in geval van verkiezing.

Probleemstelling

De toepassing van de nieuwe regels voor kartellijsten (kandidatenlijsten waarvan de kandidaten beslist hebben dat zij twee fracties zullen vormen in de gemeente- of districtsraad) heeft geen problemen veroorzaakt. Er werden evenwel weinig kartellijsten gevormd: in het hele Vlaamse Gewest werden slechts 14 kartellijsten ingediend.

Aanbevelingen

Het lage aantal ingediende kartellijsten (minder dan 1%) wordt waarschijnlijk veroorzaakt door de regeling voor de coalitievorming en vooral voor de aanwijzing van de burgemeester. De burgemeester wordt immers de verkozenen met de meeste naamstemmen van de fractie die de meeste zetels heeft in de gemeenteraad en die behoort tot de coalitie.

Als men kiest om twee fracties te vormen, verkleint men de fracties en bijgevolg ook de kans dat men de burgemeester kan leveren als men in een bestuurscoalitie stapt. Het is dus belangrijk om als fractie zo groot mogelijk te worden en dat kan alleen als de verkozenen van een lijst één fractie vormen, ook als men een kandidatenlijst vormt die bestaat uit kandidaten die eigenlijk tot verschillende ideologische strekkingen behoren (de zogenaamde eenheidslijsten).

Gelet op het kleine aantal ingediende kartellijsten, kan men in vraag stellen of de regel die toelaat dat de verkozenen van een lijst twee fracties vormen (artikel 36, §2 van het decreet over het lokaal bestuur), wel moet behouden blijven. De opheffing van die regel zou de regelgeving op een aantal andere punten eenvoudiger kunnen maken. In het Evaluatierapport over de installatie van de lokale en provinciale bestuursorganen wordt dit punt eveneens besproken.

1.2.3.2 Het gebruik van de voorkeurstem en de lijststem

De algemene stemverdeling

De onderstaande tabel geeft het percentage stembiljetten met 1 of meer voorkeurstemmen weer ten opzichte van het totale aantal (geldige) stembiljetten voor het gehele Vlaams gewest en het gemiddelde per gemeente.

Verkiezingsjaar	Vlaams gewest	Gemiddeld per gemeente
2006	83,3%	85,6%
2012	78,8%	80,4%
2018	77,7%	79,4%
2024	81,8%	83,3%

Het hoge aantal voorkeurstemmen is een typisch kenmerk van de gemeenteraadsverkiezingen. In 2006 lag het aandeel stembiljetten met voorkeurstemmen het hoogst (vooral het gemiddelde per gemeente valt op met 85,6% stembiljetten met voorkeurstemmen). De variatie tussen gemeenten was toen ook groter en nam doorheen de tijd geleidelijk af.

Het percentage stembiljetten met voorkeurstemmen is in 2024 wel opnieuw significant gestegen ten opzichte van 2018 (gemiddeld per gemeente: 83,4% tegenover 79,4%; voor het gehele Vlaams gewest steeg het aandeel van 77,7% naar 81,8%). Dit vormt een duidelijke breuk met de dalende trend in de voorkeurstemmen in de periode tussen 2006 en 2018. Mogelijk heeft de kiezer in 2024 rekening gehouden met de afschaffing van het devolutief effect van de lijststem.

Een andere verklaring kan echter zijn dat de afschaffing van de opkomstplicht ervoor gezorgd heeft dat vooral kiezers die zich minder betrokken voelen bij de lokale politiek, in 2024 niet aan de stemming hebben deelgenomen, en de kiezers die tot die categorie behoren, zijn meer geneigd om een lijststem uit te brengen. Er zullen bijgevolg relatief meer kiezers aan de stemming hebben deelgenomen die zich wel betrokken voelen bij de lokale politiek, en die brengen meer frequent een voorkeurstem (of meerdere) uit.

De stemverdeling over de kandidaten

De onderstaande tabel toont dat het aantal voorkeurstemmen over alle kandidaten heen, zowel voor Vlaanderen in het geheel als gemiddeld per gemeente, (in absolute cijfers) is gedaald in 2024 ten opzichte van 2018. We moeten er echter rekening mee houden dat de opkomst in 2024 ook significant lager lag dan in 2018. Daarnaast houdt dit cijfer uiteraard verband met het aantal kandidaten op de lijsten. Het relatieve aantal voorkeurstemmen geeft daarom een accurater beeld.

Hiervoor delen we het aantal voorkeurstemmen door het aantal kandidaten. Uit die resultaten blijkt dat het relatieve aantal voorkeurstemmen in 2024, ondanks de kleinere groep kiezers die gestemd heeft, zelfs heel licht (maar niet significant) is toegenomen. Dit kan verklaard worden op twee manieren: er is sprake van een toegenomen personalisering van de lokale politiek (waarbij kiezers meer op kandidaten stemmen), en de groep afgehaakte kiezers stemde vroeger meer op lijsten dan op kandidaten.

Verkiezingsjaar	Absolute aantallen voorkeurstemmen		Aantallen voorkeurstemmen per kandidaat	
	Vlaams gewest	Gemiddeld per gemeente	Vlaams gewest	Gemiddeld per gemeente
2006	11.114.491	36.131	348	345
2012	11.071.334	36.366	302	294
2018	11.988.754	40.086	326	309
2024	10.942.804	38.656	327	309

Een andere manier om naar de voorkeurstemmen te kijken, is nagaan op hoeveel kandidaten er werd gestemd per stembiljet waarop minstens één voorkeurstem werd uitgebracht. Met andere woorden: op hoeveel kandidaten (binnen dezelfde lijst) stemmen kiezers doorheen de tijd? De

cijfers in de onderstaande tabel tonen inderdaad dat, zowel voor het gehele Vlaams gewest als gemiddeld per gemeente, er een (bescheiden) trend is waarbij kiezers die een voorkeurstem uitbrachten, doorheen de tijd een hoger aantal kandidaten aanstipten. Bovendien is de toename in 2024 het meest opvallend, maar dit kan opnieuw deels verklaard worden door het afhaken van een groep kiezers die mogelijk vaker slechts op een beperkt aantal personen (bv. de lijsttrekker) een voorkeurstem uitbracht.

Verkiezings- jaar	Vlaams gewest	Gemiddeld per gemeente
2006	3,2	3,4
2012	3,3	3,6
2018	3,6	3,7
2024	4,3	4,3

1.2.3.3 De fijnmazige stemresultaten

Art. 23. §1. Het college van burgemeester en schepenen deelt de kiezers in stemafdelingen in op basis van geografische deelgebieden.

§2. Voor de provincieraadsverkiezingen en de stadsdistrictsraadsverkiezingen is de indeling in stemafdelingen gelijk aan de indeling voor de gemeenteraadsverkiezingen.

§3. Het college van burgemeester en schepenen kent aan iedere stemafdeling een naam toe. De naam bestaat uit de naam van de gemeente, gevolgd door een volgnummer, te beginnen met het cijfer 1, en een herkenbare naam van het deelgebied, gevolgd door een volgnummer. Die indeling in stemafdelingen, met hun benamingen, wordt aan de provinciegouverneur bezorgd.

Het college van burgemeester en schepenen wijst voor elke stemafdeling een afzonderlijk stemlokaal aan. In één gebouw kunnen verschillende stemlokalen worden ingericht.

Art. 43, tweede lid. Bij de aanwijzing, vermeld in het eerste lid, wijst het college voor elk telbureau stembureaus aan waarvan de stemafdelingen geografisch aan elkaar grenzen.

Probleemstelling

Omwille van de beoogde bekendmaking van de fijnmazige stemresultaten werd in artikel 23 LPKD de verplichting ingevoerd om de kiezers in stemafdelingen in te delen op basis van geografische deelgebieden. Dat was een nieuwigheid die, zoals te verwachten was, aanleiding gaf tot heel wat vragen vanwege de gemeentebesturen. Dat waren vooral vragen van praktische aard, die geen probleem aan het licht brachten met de regelgeving.

Uit die vragen is wel gebleken dat het tweede volgnummer, dat deel uitmaakt van de benaming van elke stemafdeling, overbodig was.

Het college van burgemeester en schepenen moet ten laatste 5 dagen voor de stemming aan elk telbureau stembureaus toewijzen waarvan de stemafdelingen geografisch aan elkaar grenzen (artikel 43, tweede lid LPKD). Met het oog op de fijnmazige stemresultaten, adviseerde het agentschap de gemeenten om ernaar te streven elk telbureau stemmen te laten tellen van de stembureaus die behoren tot hetzelfde geografische deelgebied. De stemresultaten van het telbureau vertellen dan hoe het geografisch deelgebied heeft gestemd. Echter, wanneer de bepaling met betrekking tot de geografische grenzen van stemafdelingen strikt werd toegepast, kon dit een negatief effect hebben

op het streven om een telbureau zoveel mogelijk stemmen te laten tellen van stembureaus binnen hetzelfde geografische deelgebied.

Aanbevelingen

Het agentschap is van mening dat het tweede volgnummer dat gevraagd wordt om te gebruiken in de naam van een stemafdeling, inderdaad overbodig gebleken is en adviseert om dat te schrappen in artikel 23, §3, eerste lid LPKD.

De bepaling van artikel 43, tweede lid luidt beter dat aan elk telbureau stembureaus worden aangewezen waarvan de stemafdelingen behoren tot eenzelfde geografisch deelgebied, en niet dat de stemafdelingen geografisch aan elkaar moeten grenzen.

Tekstvoorstel

Art. 23, §3, eerste lid. Het college van burgemeester en schepenen kent aan iedere stemafdeling een naam toe. De naam bestaat uit de naam van de gemeente, gevolgd door een volgnummer, te beginnen met het cijfer 1, en een herkenbare naam van het deelgebied, gevolgd door een volgnummer. Die indeling in stemafdelingen, met hun benamingen, wordt aan de provinciegouverneur bezorgd.

Art. 43, tweede lid. Bij de aanwijzing, vermeld in het eerste lid, wijst het college voor elk telbureau stembureaus aan waarvan de stemafdelingen behoren tot eenzelfde geografisch deelgebied.

1.2.3.4 Verkiezingsuitgaven

Art. 193. §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.

Probleemstelling

In artikel 193, §3, 1° staat uitdrukkelijk vermeld dat het gebruik van een persoonlijk voertuig niet als een uitgave voor verkiezingspropaganda wordt beschouwd. De vraag stelt zich waarom alleen het gebruik van een persoonlijk voertuig als zodanig wordt beschouwd, en het gebruik van ander persoonlijk materiaal om verkiezingsboodschappen te maken, zoals audio- en videoapparatuur, niet.

Aanbevelingen

Het agentschap ziet geen reden waarom alleen het gebruik van een persoonlijk voertuig niet als verkiezingsuitgave wordt beschouwd en het gebruik van ander persoonlijk materiaal dat ook voor andere zaken gebruikt kan worden dan het aanmaken of voeren van verkiezingspropaganda, wel. Het gebruik van een eigen persoonlijke camera of smartphone voor het maken van foto's of filmpjes voor de eigen verkiezingscampagne, is immers te vergelijken met het gebruik van een persoonlijk voertuig. Het agentschap stelt voor om het gebruik van een persoonlijk voertuig uit te breiden met het gebruik van ander persoonlijk materiaal dat niet specifiek aangeschaft is met het oog op het voeren van verkiezingspropaganda, maar dat wel kan gebruikt worden voor de aanmaak of het verspreiden ervan, zoals een filmcamera, een fototoestel of een smartphone.

Tekstvoorstel

Art. 193. §3. Als uitgaven voor verkiezingspropaganda worden niet beschouwd:

1° het verlenen van persoonlijke, niet-bezoldigde diensten, alsook het gebruik van een persoonlijk voertuig en van persoonlijke audio- en videoapparaten;
(...)

1.2.3.5 Verboden of gereglementeerde propagandamiddelen

Art. 194, tweede lid. Voor dezelfde periode bepaalt de Vlaamse Regering de algemene regels voor het aanbrengen van verkiezingsaffiches en de organisatie van gemotoriseerde optochten.

Probleemstelling

Aan artikel 194, tweede lid is uitvoering gegeven met het besluit van de Vlaamse Regering van 20 april 2012 houdende de regeling voor de verkiezingsaffiches en gemotoriseerde optochten. Voor de verkiezingen van 9 juni 2024 werden de regels die het equivalent zijn van de regels in het BVR van 20 april 2012, vastgesteld in politiebepalingen van de provinciegouverneurs. Daardoor verwachtten gemeenten en politieke partijen dikwijls dat de provinciegouverneurs voor de lokale en provinciale verkiezingen van 13 oktober 2024 ook elk een politiebepaling moesten nemen.

Dat was echter niet nodig, omdat de regels over het aanbrengen van verkiezingsaffiches en het houden van gemotoriseerde optochten al vastgesteld zijn in het BVR van 20 april 2012, dat geldt voor het gehele Vlaams gewest.

Doordat er geen politiebepalingen genomen werden en men zich dikwijls niet bewust was van het bestaan van het BVR van 20 april 2012, ontstonden er lokaal wel eens discussies, zoals aangegeven in de feedback van een politieke partij.

Aanbeveling

Het agentschap is van mening dat dit vooral een kwestie is van goede communicatie. Het feit dat er slechts een korte tijdsspanne was tussen de twee verkiezingen van 9 juni en 13 oktober, zorgde er ook wel voor dat men voor beide verkiezingen dezelfde regels verwachtte die op dezelfde manier zouden worden vastgesteld, terwijl dat niet zo was.

Dat kan bij de volgende verkiezingen verholpen worden door uitdrukkelijk de aandacht van de gemeenten te vestigen op het BVR van 20 april 2012 en hen aan te bevelen om het BVR bij het begin van de sperperiode te publiceren in het gemeentelijk informatieblad of op de gemeentelijke website.

1.2.3.6 De indiening van de aangifte van de verkiezingsuitgaven

Art. 196. §1. De politieke partijen die een gemeenschappelijk volgnummer en een beschermde lijstnaam hebben verkregen met toepassing van deel2, titel 13, geven binnen dertig dagen na de verkiezingen hun uitgaven voor verkiezingspropaganda en de herkomst van hun geldmiddelen aan bij de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg van het rechtsgebied waarin de nationale zetel van de partij gevestigd is.

De politieke partijen die bij de herkomst van de geldmiddelen giften vermelden, registreren de voor- en achternaam, het adres van de hoofdverblijfplaats en de gift van de natuurlijke personen die giften van 125 euro en meer hebben gedaan om de uitgaven voor verkiezingspropaganda te financieren. De voormelde gegevens worden vertrouwelijk behandeld en binnen dertig dagen na de datum van de verkiezingen meegedeeld aan de Controlecommissie Verkiezingsuitgaven.

De politieke partijen die bij de herkomst van de geldmiddelen sponsoring vermelden, registreren de naam, in voorkomend geval het ondernemingsnummer, de rechtsvorm, het adres van de zetel of hoofdverblijfplaats en het bedrag van de sponsoring van de ondernemingen, de feitelijke verenigingen en de rechtspersonen die de uitgaven voor verkiezingspropaganda gesponsord hebben voor een bedrag van 125 euro en meer. De voormelde gegevens worden vertrouwelijk behandeld en binnen dertig dagen na de datum van de verkiezingen meegedeeld aan de Controlecommissie Verkiezingsuitgaven.

De meldingen, vermeld in het eerste tot en met het derde lid, worden ondertekend door de persoon die de politieke partij daarvoor mandateert. Die persoon vermeld daarbij zijn voor- en achternaam.

§2. De Vlaamse Regering bepaalt de wijze waarop de meldingen, vermeld in paragraaf 1, worden ingediend.

§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 uitgaven voor verkiezingspropaganda en de herkomst van de geldmiddelen van de lijst en van elke kandidaat van de lijst aan bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen.

De lijsttrekker die bij de herkomst van de geldmiddelen giften vermeldt, registreert de voor- en achternaam, het adres van de hoofdverblijfplaats en de gift van de natuurlijke personen die giften van 125 euro en meer hebben gedaan om de uitgaven voor verkiezingspropaganda van de lijst of van de kandidaat te financieren. De lijsttrekker behandelt de voormelde gegevens vertrouwelijk en deelt ze binnen dertig dagen na de datum van de verkiezingen mee aan de Controlecommissie Verkiezingsuitgaven.

De lijsttrekker die bij de herkomst van de geldmiddelen sponsoring vermeldt, registreert de naam, in voorkomend geval het ondernemingsnummer, de rechtsvorm, het adres van de zetel of hoofdverblijfplaats en het bedrag van de sponsoring van de ondernemingen, de feitelijke verenigingen en de rechtspersonen die de uitgaven voor verkiezingspropaganda van de lijst of van de kandidaat gesponsord hebben voor een bedrag van 125 euro en meer. De lijsttrekker behandelt de voormelde gegevens vertrouwelijk en deelt ze binnen dertig dagen na de datum van de verkiezingen mee aan de Controlecommissie Verkiezingsuitgaven.

De lijsttrekker kan een ander persoon machtigen om de meldingen, vermeld in het eerste tot en met het derde lid, in te dienen.

Elke kandidaat ondertekent zijn melding, vermeld in het eerste tot en met het derde lid, en vermeldt daarbij zijn voor- en achternaam en zijn hoofdverblijfplaats. De lijsttrekker of zijn gemandateerde ondertekent de aangiften van de lijst en ondertekent mee de aangiften van elke kandidaat van de lijst. Op de voormelde aangiften worden de voor- en achternaam en de hoofdverblijfplaats van de lijsttrekker en, in voorkomend geval, van zijn gemandateerde, vermeld.

§2. De aangiften, vermeld in paragraaf 1, eerste lid, worden vanaf de eenendertigste dag na de verkiezingen gedurende tien dagen ter inzage gelegd, zodat iedereen kan nagaan of elke lijst en elke kandidaat de regels inzake uitgaven voor verkiezingspropaganda en verboden propaganda-middelen heeft nageleefd, kandidaten in staat worden gesteld om op basis van deze gegevens een bezwaar in te dienen conform artikel 22 en 23 van het decreet betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, en eenieder in staat wordt gesteld om op basis van deze gegevens een klacht in te dienen conform artikel 201 van dit decreet.

Het inzagerecht wordt alleen gebruikt voor de doeleinden, vermeld in het eerste lid.

De registraties van schenkers en sponsors, vermeld in paragraaf 1, tweede en derde lid, worden niet ter inzage gelegd.

§3. De Vlaamse Regering bepaalt de wijze waarop de meldingen, vermeld in paragraaf 1, worden ingediend bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen of bij de Controlecommissie Verkiezingsuitgaven, en de wijze waarop de voormelde aangiften ter inzage worden gelegd conform paragraaf 2.

§4. De Raad voor Verkiezingsbetwistingen stelt de aangiften ter beschikking van de Raad van State en van de procureur des Konings, als die daarom verzoeken.

§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

In uitvoering van artikel 196, §2 en van artikel 197, §3, heeft de Vlaamse Regering met zijn besluit van 1 december 2023 tot uitvoering van het LPKD wat betreft de indiening van de aangiften van de verkiezingsuitgaven voor de lokale en provinciale verkiezingen, de concrete procedures bepaald voor de indiening van de aangiften van de verkiezingsuitgaven en voor de inzage in die aangiften.

Dit besluit voorzag voor de lijsten en kandidaten in een verplichte digitale indiening van de aangiften van de verkiezingsuitgaven, waarbij ook de inzage online kon gebeuren. De indiening voor de politieke partijen bleef op papier, zoals ook bij de vorige lokale verkiezingen het geval was.

Het Agentschap Binnenlands Bestuur heeft een softwaretoepassing laten ontwikkelen om de digitale indiening van de aangiften van de verkiezingsuitgaven van lijsten en kandidaten mogelijk te maken. Die toepassing stond op 8 oktober 2024 online en kon vanaf dan gebruikt worden.

Zoals decretaal bepaald, was de uiterste datum voor het indienen van de aangiften 12 november 2024, en vanaf de dag daarna konden de aangiften online ingezien worden gedurende een periode van 10 dagen, d.w.z. vanaf 13 tot en met 22 november 2024.

Een belangrijke opmerking bij het gebruik van de toepassing luidt dat zij geen aanpassingen meer toelaat na de uiterste indieningsdatum.

Aanbevelingen

Het is logisch dat de softwaretoepassing geen aanpassingen meer toelaat na de uiterste datum van indiening, omdat vanaf dan de aangiften ter inzage zijn. Als er inzage verleend wordt, dan moet de burger die inzage neemt van de documenten, er ook zeker van kunnen zijn dat de gegevens op die documenten definitief zijn en dat die nadien niet meer gewijzigd kunnen worden. Als iemand inzage heeft gekregen in de gegevens, en daarna worden die gegevens gewijzigd, dan is het inzagerecht geschonden.

De indiener van de aangifte (de kandidaat, of in het geval van een lijst, de lijsttrekker of zijn gemachtigde) bevestigt bij de ondertekening ook dat de aangifte correct en volledig is. Ook bij indiening op papier zou een correctie op een ondertekende en ingediende aangifte niet meer mogelijk mogen zijn, zeker niet wanneer de aangiften al ter inzage liggen.

Het was wel nog mogelijk om na de uiterste datum alsnog een aangifte digitaal in te dienen. Ook een laattijdige indiening moest volgens de regelgeving immers mogelijk zijn, net zoals dat bij indiening op papier ook nog mogelijk was. De regelgeving bepaalt dat een lijst die niet tijdig zijn aangifte heeft ingediend, gestraft wordt met een administratieve boete van 100 euro per dag vertraging (art. 199, §2, eerste lid LPKD), en dat de Raad voor Verkiezingsbetwistingen bij de behandeling van een bezwaar over een lijst die geen aangifte heeft ingediend, die lijst nog kan aanmanen om een ontbrekende aangifte na de uiterste datum alsnog in te dienen, waarbij ook hier een administratieve boete kan opgelegd worden, die verhoogd kan worden per volledige maand vertraging (art. 199, §2, tweede en derde lid LPKD).

Artikel 199, §3 LPKD bepaalt echter ook dat de Raad voor Verkiezingsbetwistingen bij de behandeling van een bezwaar over een lijst die een onjuiste of onvolledige aangifte heeft ingediend, die

lijst kan aanmanen om de gegevens te corrigeren of aan te vullen, waarbij ook hier een administratieve boete kan opgelegd worden, die verhoogd kan worden per dag vertraging. Een correctie of aanvulling van de ingediende gegevens, zoals bepaald in artikel 199, §3 LPKD was evenwel niet mogelijk met de softwaretoepassing. Ook dat is logisch, omdat die correctie of aanvulling specifiek gebeurt in het kader van een bezwaarprocedure, en niet volgens de reguliere indieningsprocedure die bepaald is in het LPKD. Als dat gewenst wordt, kan wel een module toegevoegd worden aan de softwaretoepassing om die correctie of aanvulling digitaal in te dienen.

Er bestaat ook de vraag of een lijst of kandidaat zijn ingediende aangifte nog op eigen initiatief zou kunnen corrigeren of aanvullen na de uiterste indieningsdatum, zonder dat de Raad voor Verkiezingsbetwistingen dat vraagt. Het staat elke lijst of kandidaat vrij om, wanneer die vaststelt dat zijn aangifte fouten bevat of onvolledig is, een correctie of aanvulling op papier te bezorgen op het adres van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen. Indien gewenst, kan hiervoor ook een module toegevoegd worden aan de softwaretoepassing om die correctie of aanvulling digitaal in te dienen. De toepassing zou er dan wel voor moeten zorgen dat de Raad voor Verkiezingsbetwistingen uitdrukkelijk op de hoogte gesteld wordt van de wijzigingen die na de uiterste indieningsdatum worden aangebracht aan een ingediende aangifte. Ook zou een vergelijking moeten mogelijk blijven tussen de oorspronkelijk ingediende aangifte en de gewijzigde versie.

1.2.3.7 De bevoegdheid van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen en de vervroeging van de installatievergaderingen

Art. 203 LPKD. De Raad spreekt zich als administratief rechtscollege uit over :

1° de bezwaren tegen de verkiezing;

2° de bezwaren op grond van de schending van de regelgeving inzake de verkiezingsuitgaven door kandidaten en lijsttrekkers.

Tijdens de bezwaartermijn, vermeld in artikel 23, eerste lid, van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, kan de Raad de juistheid nagaan van de zetelverdeling tussen de lijsten en van de rangorde waarin de raadsleden en opvolgers gekozen zijn verklaard. Hij wijzigt, in voorkomend geval, als administratief rechtscollege ambtshalve de zetelverdeling en de rangorde, met behoud van zijn bevoegdheid, vermeld in het eerste lid, en brengt de gemeente-, stadsdistricts- of provincieraad daarvan op de hoogte. De gewijzigde zetelverdeling en rangorde vervangen de zetelverdeling en rangorde die het hoofdbureau heeft afgekondigd.

Bij ontstentenis van bezwaren is de uitslag van de verkiezing die het hoofdbureau heeft afgekondigd of die de Raad heeft gecorrigeerd met toepassing van het tweede lid, definitief.

Art. 204, eerste lid, LPKD. 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.

Artikel 6, §1, Decreet over het lokaal bestuur. Als er geen bezwaar is ingediend tegen de verkiezing, worden de verkozen gemeenteraadsleden door de uittredende voorzitter van de gemeenteraad ten minste acht dagen voor de installatievergadering van de gemeenteraad op de hoogte gebracht van de datum, het uur en de plaats van de installatievergadering. De installatievergadering van de gemeenteraad vindt plaats op een van de eerste vijf werkdagen van december. Bij ontstentenis van oproeping door de uittredende voorzitter van de gemeenteraad vindt de installatievergadering van rechtswege plaats op de vijfde werkdag van december in het gemeentehuis om 20 uur.

De algemeen directeur brengt bij ontstentenis van oproeping door de uittredende voorzitter van de gemeenteraad voor de goede orde de nieuw verkozen gemeenteraadsleden daarvan op de hoogte.

In het eerste lid wordt verstaan onder werkdag: elke dag van de week, behalve zaterdag, zondag en wettelijke en decretale feestdagen.

Als er een bezwaar is ingediend tegen de verkiezing en als die vervolgens toch geldig is verklaard, vindt de installatievergadering plaats binnen vijftien dagen na de dag waarop de uitslag van de verkiezing definitief is met toepassing van artikel 25 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, maar op zijn vroegst op een van de eerste vijf werkdagen van december. De verkozen gemeenteraadsleden worden door de uittredende voorzitter van de gemeenteraad ten minste acht dagen voor de installatievergadering op de hoogte gebracht van de datum, het uur en de plaats van de vergadering.

(...)

Art. 22, decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC). Alleen de kandidaten zijn gerechtigd bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen bezwaar in te dienen tegen de verkiezing en tegen de verkiezingsuitgaven die werden gedaan door de lijsttrekkers en de kandidaten. Het bezwaar wordt ingediend bij wijze van verzoekschrift.

Probleemstelling

Om de installatievergadering van de nieuwe raden al in het begin van de maand december te laten plaatsvinden, werden sommige termijnen verkort: de inzagetermijn in de aangiften van de verkiezingsuitgaven werd verkort van 15 naar 10 dagen na de laatste dag om de aangiften in te dienen, en de termijn om een bezwaar in te dienen werd verkort van 45 naar 40 dagen na de verkiezingsdag. Beide termijnen eindigden dus op 22 november 2024.

Wanneer geen bezwaar was ingediend, kon de installatievergadering dus plaatsvinden op een van de eerste vijf werkdagen van december.

In de gemeenten waarvoor een bezwaar was ingediend, moest de installatievergadering worden uitgesteld. Sommige gemeenten wezen erop dat de Raad voor Verkiezingsbetwistingen veel sneller een uitspraak had kunnen doen over het ingediende bezwaar, zodat dat uitstel vermeden had kunnen worden. Er was bijvoorbeeld het bezwaar dat was ingediend door een burger die geen kandidaat was bij de verkiezingen, terwijl dat volgens artikel 22 van het DBRC een voorwaarde is. De Raad had dus onmiddellijk kunnen vaststellen dat het bezwaar onontvankelijk was en een uitspraak doen. Het duurde evenwel nog tot 26 december 2024 voor dit bezwaar door de Raad werd behandeld.

De problematiek van de impact van een bezwaar op de installatievergadering wordt verder besproken in het Evaluatierapport over de installatie van de lokale en provinciale bestuursorganen.

Een andere optie die geopperd wordt, is toelaten dat, wanneer er duidelijk een materiële of menselijke fout is gemaakt, het hoofdbureau terug samenkomt om de fout te corrigeren en het verkiezingsresultaat opnieuw vast te stellen.

Aanbevelingen

Het agentschap is van mening dat bezwaren waarvan het klaar en duidelijk is dat zij onontvankelijk verklaard zullen worden, sneller afgehandeld zouden moeten worden door de Raad voor Verkiezingsbetwistingen. Aan de Raad zou kunnen gevraagd worden of er geen snellere procedure mogelijk is om dergelijke bezwaren af te handelen.

Voor andere aanbevelingen omtrent de datum van de installatievergadering wordt verwezen naar het Evaluatierapport over de installatie van de lokale en provinciale bestuursorganen.

De optie om, bij de vaststelling van materiële of menselijke fouten, het hoofdbureau terug te laten samenkomen om die fout te corrigeren, lijkt het agentschap niet aangewezen. Op grond van artikel 203, tweede lid LPKD kan de Raad voor Verkiezingsbetwistingen immers de juistheid nagaan van de verkiezingsuitslag en de uitslag ambtshalve wijzigen. Ook zonder dat er een bezwaar is ingediend, kan de Raad dus fouten herstellen. Dat is bij de verkiezingen van 2018 trouwens gebeurd, en daarbij is gebleken dat de Raad in staat is om dat snel te doen. Aangezien de Raad voor Verkiezingsbetwistingen de bevoegdheid al heeft om fouten te corrigeren, is het niet aangewezen om diezelfde bevoegdheid ook aan het hoofdbureau te geven, want dan zouden twee organen dezelfde bevoegdheid hebben. Dat kan leiden tot conflictsituaties tussen twee bevoegde organen. Het is juridisch zuiverder en duidelijker dat één onafhankelijk orgaan – de Raad – de bevoegdheid en verantwoordelijkheid heeft om fouten vast te stellen en om de verkiezingsuitslag te corrigeren.

Het staat het hoofdbureau (of de voorzitter) wel vrij om de Raad op de hoogte te brengen van een eventuele fout die werd vastgesteld. Het hoofdbureau kan dus alleszins een signaalfunctie vervullen, maar om te vermijden dat er druk of beïnvloeding wordt uitgeoefend op het hoofdbureau, is het aangeraden de bevoegdheid om te oordelen over eender welke fout, exclusief bij de Raad, als onafhankelijk bestuursrechtscollege, te laten.

1.2.3.8 De 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;

2°/1 in de gevallen van de oprichting van een nieuw district met toepassing van artikel 115 van het decreet over het lokaal bestuur of met toepassing van artikel 347/1 van het voormelde decreet;

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. (...)

§3. (...)

§3/1. In de gevallen, vermeld in paragraaf 1, 2°/1, wordt in afwijking van artikel 16, §2, geen exemplaar van de lijst van gemeenteraadskiezers aan het stadsdistrictscollege bezorgd en wordt artikel 20, §4, gelezen als volgt:

“§4. Paragraaf 1 tot en met 3 zijn van overeenkomstige toepassing op de buitengewone verkiezing van de eerste stadsdistrictsraad, met dien verstande dat “de gemeente” gelezen wordt als “het nieuwe stadsdistrict”.

De buitengewone verkiezing van de eerste stadsdistrictsraad van een nieuw stadsdistrict vindt plaats op dezelfde dag als de gewone verkiezing, vermeld in artikel 6, en wordt georganiseerd met toepassing van de bepalingen voor de gewone verkiezingen, vermeld in artikel 6.”

§4 – 5 (...)

Probleemstelling

In paragraaf 3/1 van artikel 218 worden de specifieke bepalingen geregeld die van toepassing zijn bij de buitengewone verkiezing van de eerste stadsdistrictsraad van een nieuw stadsdistrict.

Een aandachtspunt hierbij is de ondertekening van de voordrachtsakten van kandidaten.

Zowel voor de gemeenteraadsverkiezing als voor de stadsdistrictsraadsverkiezing luidt de algemene regel (conform artikel 69 en 83, 2° LPKD) dat een voordrachtsakte ondertekend moet zijn door:

- ofwel minstens één aftredend raadslid;
- ofwel een minimum aantal kiezers, afhankelijk van het aantal inwoners in de kieskring.

Voor een nieuw stadsdistrict betekent dit logischerwijze dat een voordrachtsakte alleen ondertekend kan worden door kiezers, aangezien er op dat ogenblik geen stadsdistrictsraad bestaat en er dus ook geen aftredende stadsdistrictsraadsleden zijn.

In de praktijk bleken sommigen dit anders te bekijken. Het agentschap constateerde op een bepaald ogenblik (einde juni) dat in de webtoepassing voor de indiening van de voordrachtsakten twee kandidatenlijsten voor het nieuwe stadsdistrict Borsbeek waren opgemaakt, met een ondertekening door een aftredend gemeenteraadslid van Borsbeek. Er is echter geen decretale bepaling waarmee geregeld wordt dat, bij gebrek aan aftredende stadsdistrictsraadsleden, de aftredende gemeenteraadsleden van Borsbeek een voordrachtsakte voor het toekomstige district Borsbeek konden ondertekenen.

Toen de stadsdistricten in Antwerpen werden opgericht en de eerste districtsraden verkozen werden in 2000, bestond een dergelijke regeling wel. In de Gemeentekieswet werd toen bepaald dat de aftredende gemeenteraadsleden van Antwerpen de voordrachtsakten voor de districtsraadsverkiezingen mochten ondertekenen.

Aangezien een dergelijke decretale bepaling nu ontbreekt, moest geconcludeerd worden dat de aftredende gemeenteraadsleden van Borsbeek geen voordrachtsakten voor de districtsraadsverkiezing in Borsbeek konden ondertekenen. Dit werd uitdrukkelijk zo geformuleerd in rubriek II.2.2.3 van de onderrichtingen aan de voorzitter van het stadsdistrictshoofdbureau.

Het agentschap heeft het gemeentebestuur zo snel mogelijk gecontacteerd en gevraagd dat aan de aftredende gemeenteraadsleden van Borsbeek duidelijk zou worden meegedeeld dat zij geen voordrachtsakten voor de districtsraadsverkiezing als aftredend raadslid mochten ondertekenen (wel als kiezer uiteraard), zodat de regels omtrent de ondertekening van de voordrachtsakten voor iedereen volstrekt duidelijk waren en zodat voorkomen werd dat de voorzitter van het stadsdistrictshoofdbureau van Borsbeek de voordrachtsakten zou afwijzen, omdat ze ondertekend waren door een aftredend gemeenteraadslid, in plaats van door minstens 50 kiezers.

De kandidatenlijsten die al in opmaak waren in de webtoepassing, werden omgezet naar een voordrachtsakte die ondertekend moest worden door kiezers. De indieners van die lijsten werden

hiervan op de hoogte gebracht en werden erop gewezen dat zij hun voordrachtsakte moesten laten ondertekenen door minstens 50 kiezers uit Borsbeek.

Aanbeveling

Het agentschap stelt voor om de kiesregelgeving inzake de verkiezing van de eerste stadsdistricts-raadsverkiezing van een nieuw stadsdistrict niet te wijzigen, omdat het logisch is dat een voordrachtsakte van de kandidaten voor de stadsdistrictsraadsverkiezing niet ondertekend kan worden door een aftredend gemeenteraadslid.

Als er in de toekomst plannen worden gemaakt om nieuwe stadsdistricten op te richten, al dan niet naar aanleiding van een samenvoeging van gemeenten, dan is het wel aanbevolen om ook stil te staan bij de buitengewone verkiezing die daarmee gepaard gaat, en meer specifiek bij de ondertekening van de voordrachtsakten van kandidaten. Eventueel kan dan in een specifieke regeling voorzien worden op maat van de oprichting van die nieuwe stadsdistricten.

1.3 BELANGRIJKSTE AANDACHTSPUNTEN

Het wetgevend werk dat werd verricht in de aanloop naar de lokale en provinciale verkiezingen van 13 oktober 2024 heeft ervoor gezorgd dat de kieswetgeving die van toepassing is op de lokale en provinciale verkiezingen in Vlaanderen, moderner is geworden, waarbij de kiezers de vrijheid gekregen hebben om hun stem te gaan uitbrengen, en de impact van de stem van de kiezer transparanter en sterker geworden is bij de vorming van het bestuur. Uit de evaluatie van het juridisch instrumentarium, die het voorwerp vormt van dit hoofdstuk, blijkt dat er nog steeds punten zijn die vatbaar zijn voor verbetering of die omwille van praktische redenen beter gewijzigd kunnen worden. We lichten hier de belangrijkste aspecten toe met betrekking tot de suggestie om sommige decretale bepalingen te wijzigen.

1.3.1 Naar een verdere verbetering van de verkiezingsregelgeving

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

Bij de evaluatie van de regelgeving in dit rapport doet het agentschap een aantal suggesties om de regelgeving te wijzigen, waarvan de belangrijkste zijn:

- de gemeente moet de kiezerslijst alleen nog aan de provinciegouverneur bezorgen als die daar specifiek om vraagt;
- de bepaling dat de Vlaamse Regering (of de provinciegouverneur) zelf de uitnodigingsbrieven kan versturen in de plaats van het gemeentebestuur;
- een volmachtdrager moet eerst zelf zijn stem uitbrengen alvorens te kunnen stemmen bij volmacht;
- de beroepscategorieën om voor- en bijzitters van stem- en telbureaus uit te selecteren, worden afgestemd met de bepalingen in het Algemeen Kieswetboek;
- kiezers die vijf keer of meer in een stem- of telbureau gezeteld hebben, kunnen ook vrijgesteld worden van de verplichting om de functie van voorzitter op te nemen.

1.3.2 Tijdige besluitvorming

In de evaluatierapporten van de verkiezingen in 2012 en 2018 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 komt. Het juridisch en organisatorisch

kader van de verkiezingen zou ten laatste één jaar voor de verkiezingsdatum duidelijk moeten zijn.

De wijzigingen aan de kiesregelgeving werden dit keer in twee fases aangebracht. Met een eerste wijzigingsdecreet, namelijk het decreet 'versterking van de lokale democratie', werden in een eerste fase de elementen uit het Vlaams Regeerakkoord van 2019-2024 uitgevoerd. Daarmee werd begin 2020 aangevangen en het wijzigingsdecreet werd door het Vlaams Parlement goedgekeurd in juli 2021.

Het wetgevend werk was daarmee echter niet af: er moesten nog andere decretale wijzigingen geregeld worden, die in het evaluatierapport van 2018 waren voorgesteld. Met de doelstelling voor ogen om het juridisch kader van de verkiezingen ten laatste één jaar voor de verkiezingsdatum beschikbaar te hebben, werd bijgevolg onmiddellijk na de goedkeuring van het decreet 'versterking lokale democratie' van 16 juli 2021 ook begonnen met het opstellen van een visienota, waarin de meeste decretale verbeteringen waren opgenomen die in het evaluatierapport van 2018 waren voorgesteld, en andere wijzigingen die de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur aan de Vlaamse regering wou voorstellen. Die visienota werd uiteindelijk door de Vlaamse Regering goedgekeurd op 18 februari 2022. In oktober 2022 was de eerste ontwerptekst voor een tweede wijzigingsdecreet klaar en vond een eerste overleg met het kabinet van de minister plaats.

Na de eerste principiële goedkeuring van het ontwerpdecreet op 9 december 2022 werden, zoals is voorgeschreven in de procedure, de adviezen gevraagd van de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (VTC) en van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG). De VTC en de VVSG brachten hun adviezen uit op resp. 17 en 18 januari 2023.

Na de tweede principiële goedkeuring van het ontwerpdecreet op 17 februari 2023 werd het advies van de Raad van State gevraagd. Het ontwerpdecreet lag op schema om tijdig definitief goedgekeurd te worden, zodat het bij het Vlaams Parlement kon ingediend worden voor behandeling nog voor het zomerreces.

Inmiddels sprak het Grondwettelijk Hof echter op 16 februari 2023 het arrest nr. 26/2023 uit, waarin het Hof het standpunt innam dat de VTC vooralsnog niet kon worden beschouwd als een bevoegde toezichthoudende autoriteit, omdat niet was voldaan aan een aantal procedureregels.

Gevolg gevend aan dat arrest, werd, om alle risico's uit te sluiten, beslist om over het ontwerpdecreet, voor wat betreft de bepalingen aangaande de verwerking van persoonsgegevens, ook het advies te vragen van de enige andere bevoegde instantie, de Gegevensbeschermingsautoriteit. Dat gebeurde op 23 maart 2023.

De Raad van State bracht zijn advies uit op 19 april 2023, maar de Gegevensbeschermingsautoriteit bracht zijn advies pas uit op 17 mei 2023. Aangezien de tekst die aan de Raad van State was voorgelegd, ingevolge het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit nog wijzigingen moest ondergaan, werd het gewijzigde ontwerpdecreet op 9 juni 2023 voor de derde keer principieel goedgekeurd, met het oog op het aanvragen van een spoedadvies van de Raad van State over de gewijzigde bepalingen.

Omdat aan de Raad van State een spoedadvies kon gevraagd worden, bleef dat niet lang op zich wachten en werd dat op 15 juni 2023 uitgebracht. De Vlaamse Regering kon het ontwerpdecreet uiteindelijk definitief goedkeuren op 23 juni 2023. Het ontwerp kon nog voor het zomerreces ingediend worden bij het Vlaams Parlement, maar de behandeling zou pas kunnen plaatsvinden na het reces.

De goedkeuring van het decreet door het Vlaams Parlement gebeurde uiteindelijk pas op 25 oktober en op 27 oktober 2023 kon de Vlaamse Regering de goedkeuring bekrachtigen en afkondigen.

Bovenstaande beschrijving van het procesverloop toont aan hoe belangrijk het is om tijdig aan het opstellen van nieuwe of wijzigende regelgeving te beginnen. Vanaf de principiële beslissingen van de Vlaamse Regering van 18 februari 2022 tot de afkondiging van de wijzigingsdecreten op 27 oktober 2023 verliep een periode van meer dan twintig maanden. Hoewel de uiterste datum van 1 jaar voor de verkiezingsdatum op twee weken na net gehaald werd, bleek hieruit dat met de voorbereiding van de wijzigingsdecreten beter nog vroeger was begonnen. De keuze om de wijzigingen aan de kiesregelgeving in twee fases goed te keuren, lag ook wel aan de basis van de krappe timing.

Voor de lokale en provinciale verkiezingen van 13 oktober 2030 moet gelet worden op de bijzondere situatie die zich dan voordoet. Als men de kiesregelgeving op een aantal punten wil aanpassen met een wijzigingsdecreet, dan lijkt ditmaal de periode van een jaar voor die verkiezingen (oktober 2029) daarvoor geen optie. In mei/juni 2029 vindt immers de verkiezing van een nieuw Vlaams Parlement plaats. Zelfs als er in juni 2029 al een nieuwe Vlaamse Regering wordt gevormd, dan zal de resterende tijd te kort zijn om een ontwerpdecreet in te dienen bij het Vlaams Parlement met het oog op een stemming in oktober 2029.

Uiteraard kan een nieuwe Vlaamse Regering in 2029 beslissen om nog bepaalde wijzigingen door te voeren aan de kiesregelgeving met de bedoeling die van kracht te laten zijn bij de lokale verkiezingen van 2030, maar het is lang niet zeker of een decretale wijziging dan nog tijdig rond geraakt om van kracht te kunnen zijn voor de lokale verkiezingen van 13 oktober 2030. Men moet zich ook realiseren dat het Agentschap Binnenlands Bestuur een jaar voor de verkiezingen al volop bezig is met de voorbereiding ervan en dat men dan ook in grote mate zeker moet zijn van de regels die voor die verkiezing zullen gelden.

Een ontwerp van wijzigingsdecreet van de huidige Vlaamse Regering zou dus voor de verkiezingen van mei/juni 2029 bij het Vlaams Parlement moeten ingediend worden, uiteraard met voldoende tijd vooraf om de behandeling en de stemming nog toe te laten.

Het agentschap raadt bijgevolg aan dat in de loop van het jaar 2026 opnieuw gestart zou worden met de voorbereiding van eventuele nieuwe wijzigingen aan de decretale kiesregelgeving, zodat de goedkeuring door het Vlaams Parlement uiterlijk in het voorjaar van 2029 kan gebeuren.

2 ORGANISATIE EN ICT

2.1 PRAKTISCHE ORGANISATIE VAN HET AGENTSCHAP

2.1.1 Organisatie in het agentschap

2.1.1.1 Organisatie van het projectteam

Het projectteam verkiezingen is opgedeeld in drie projectgroepen: projectgroep Regelgeving, projectgroep ICT & Organisatie en projectgroep Communicatie. De projectgroep Regelgeving is verantwoordelijk voor:

- het voorbereiden van wetgeving (decreten en uitvoeringsbesluiten);
- het opstellen van formulieren, onderrichtingen en verduidelijkende brieven;

- het bieden van ondersteuning via de juridische helpdesk.

De projectgroep ICT & Organisatie staat enerzijds in voor ICT-gerelateerde zaken:

- beheer en opvolging van de verkiezingssoftware Martine voor contacten-, kandidaten- en resultatenbeheer;
- ontwikkeling van de resultatenwebsite;
- implementatie en beheer van het digitaal stelsysteem;
- hosting, beveiliging en waarborging van gegevensintegriteit;
- ontwikkeling van de toepassing voor de aangifte van de verkiezingsuitgaven.

Daarnaast staat de projectgroep in voor organisatorische aspecten:

- risicomanagement waaronder het opstellen van een risico-inventaris en impactanalyse;
- waarborgen van bedrijfscontinuïteit;
- bestellen van stempapier;
- coördinatie en dispatching van adviesvragen;
- beheer van de organisatorische helpdesk;
- contacten met externe partners zoals bpost, provincies, Rijksregister.

De projectgroep Communicatie verzorgt alle communicatie- en informatieactiviteiten, waaronder:

- ontwikkeling en beheer van de informatiewebsite vlaanderenkiest.be;
- coördinatie en opvolging van de mediacampagne;
- communicatie met diverse doelgroepen via nieuwsbrieven, sociale media en persmomenten;
- crisiscommunicatie;
- woordvoerderschap.

Hoewel de drie projectgroepen elk een eigen takenpakket hebben en uit verschillende teamleden bestaan, werken ze nauw samen en worden elkaars taken goed opgevolgd. Deze samenwerking wordt gecoördineerd in de stuurgroep.

De stuurgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de drie projectgroepen, een vertegenwoordiger van het kabinet en de administrateur-generaal van het agentschap die als voorzitter optreedt. De stuurgroep bespreekt de voortgang van de projecten en neemt belangrijke beslissingen.

Vanaf januari 2022 kwam de stuurgroep maandelijks bijeen. Vanaf januari 2024 werd dit verhoogd naar tweewekelijks.

Met deze aanpak wordt de voortgang van het projectteam Verkiezingen efficiënt gemonitord en gecoördineerd.

2.1.1.2 Organisatie van de helpdesk

In de aanloop naar de verkiezingen heeft het agentschap verschillende helpdesks ingezet om snel en efficiënt vragen van onder meer kandidaten, gemeentelijk coördinatoren, hoofdbureaus en burgers te beantwoorden.

Algemene e-mailhelpdesk

De eerste helpdesk die werd opgezet, was de e-mailhelpdesk. Deze was bereikbaar via het centrale e-mailadres info@vlaanderenkiest.be, dat werd geactiveerd op 13 oktober 2023 (exact één jaar voor de verkiezingen), samen met de lancering van de website www.vlaanderenkiest.be. Op deze website konden gebruikers via een contactformulier hun vragen indienen. De vragen die via dit

formulier binnenkwamen, werden automatisch doorgestuurd naar de e-mailhelpdesk. Daarnaast konden gebruikers ook rechtstreeks een e-mail sturen naar info@vlaanderenkiest.be.

In de periode tot en met 22 november 2024 verwerkte de e-mailhelpdesk ruim 7.000 vragen⁵, zowel van communicatieve, juridische als organisatorische aard.

Het verkiezingssecretariaat beheerde de inbox van de helpdesk en zorgde ervoor dat alle vragen naar de juiste projectgroep werden doorgestuurd (communicatie, juridisch of organisatie).

Daarnaast bewaakte het secretariaat dat vragen tijdig werden beantwoord. Het doel was om vragen binnen twee werkdagen te beantwoorden. In de meeste gevallen werd dit streefdoel behaald, waarbij veel vragen zelfs op dezelfde dag werden afgehandeld. In aanloop van de kritische dagen (kandidatendag en verkiezingsdag) nam het aantal vragen sterk toe. Dit zorgde ervoor dat het streefdoel van 2 werkdagen niet altijd behaald kon worden.

Algemene telefonische helpdesk

In aanloop naar de kritische dagen (kandidatendag, verkiezingsdag) heeft het agentschap, naast de e-mailhelpdesk, ook een telefonische helpdesk opgezet om extra ondersteuning te bieden. Deze helpdesk bestond uit twee telefoonnummers:

- Een algemeen nummer voor vragen over procedures, de organisatie of juridische kwesties: 02 595 29 99;
- Een nummer voor vragen over het gebruik van de verkiezingssoftware voor kandidatenbeheer en resultatenbeheer: 02 595 31 11.

De telefonische helpdesks waren operationeel vanaf 3 september 2024 tot en met de 14 oktober 2024.

Bij het algemeen telefoonnummer was een keuzemenu ingesteld om de doorverwijzing te vergemakkelijken. Gebruikers konden aangeven of hun vraag juridisch van aard of van een andere aard was. Hierdoor werden zij direct doorverbonden met het juiste team, wat een snelle en efficiënte afhandeling van vragen mogelijk maakte.

De telefoonnummers van de helpdesks zijn gecommuniceerd via verschillende kanalen waaronder:

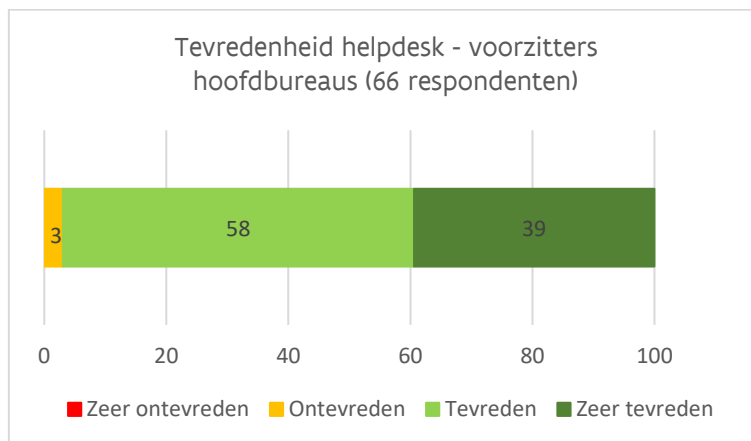
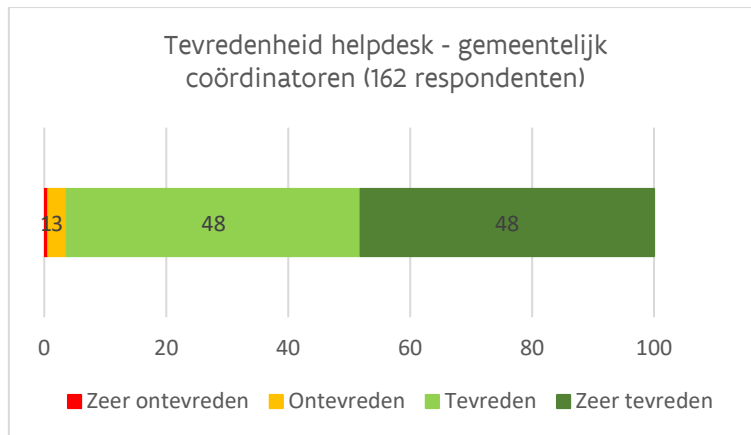
- de website vlaanderenkiest.be;
- SMS aan de gemeentelijke coördinatoren;
- de verkiezingsnieuwsbrief;
- de onderrichtingen en handleidingen.

In december 2024 werden enquêtes verstuurd naar de voorzitters van de hoofdbureaus⁶ en de gemeentelijke coördinatoren⁷. In deze enquêtes werd onder meer gevraagd naar hun ervaring met de helpdesk. Op de vraag “Bent u tevreden over de wijze waarop de helpdesk van het agentschap u heeft bijgestaan (telefonisch, via info@vlaanderenkiest.be of via het contactformulier op vlaanderenkiest.be)?” antwoorde een grote meerderheid positief: 96% van de gemeentelijke coördinatoren en 97% van de voorzitters van de hoofdbureaus. Vooral de bereikbaarheid en de snelheid van de reacties werd geprezen.

⁵ Bij de verkiezingen van 2018 verwerkte het agentschap ruim 9.600 vragen via info@vlaanderenkiest.be

⁶ De bevraging realiseerde een responsgraad van 24 procent (66 respondenten) bij de voorzitters van hoofdbureaus.

⁷ De bevraging realiseerde een responsgraad van 55 procent (162 respondenten) bij de gemeentelijke coördinatoren.



Helpdesk digitale indiening voordrachtsakten en digitale aangifte verkiezingsuitgaven

Voor het eerst moesten de voordrachtsakten volledig digitaal worden ingediend. Omdat dit een nieuw proces was voor zowel lijsten als kandidaten, verwachtte het agentschap hierover een groot aantal vragen. Om aan deze behoefte te voldoen, werd een specifieke helpdesk opgericht die zich exclusief richtte op vragen over de digitale indiening van de voordrachtsakten.

De helpdesk was actief vanaf de lancering van de toepassing voor de opmaak van de voordrachtsakten (13 mei 2024) tot en met definitieve afsluiting van de kandidatenlijsten op 19 september 2024. De helpdesk was bereikbaar via zowel telefoon als e-mail en werd bemand door een team van 10 personen.

In deze periode beantwoordde de e-mailhelpdesk meer dan 710 vragen, wat de belangrijke rol benadrukt die ze speelde in het ondersteunen van lijsten en kandidaten bij dit proces.

Vooral in de periode waarin de lijsttrekkers de voordrachtsakten digitaal konden indienen, van woensdag 4 september 2024 tot zaterdag 14 september 2024, nam de druk op de helpdesk sterk toe. Om ervoor te zorgen dat alle vragen van kandidaten tijdig werden beantwoord, werd van vrijdag 13 september tot zaterdag 14 september volledig overgeschakeld op een telefonische helpdesk.

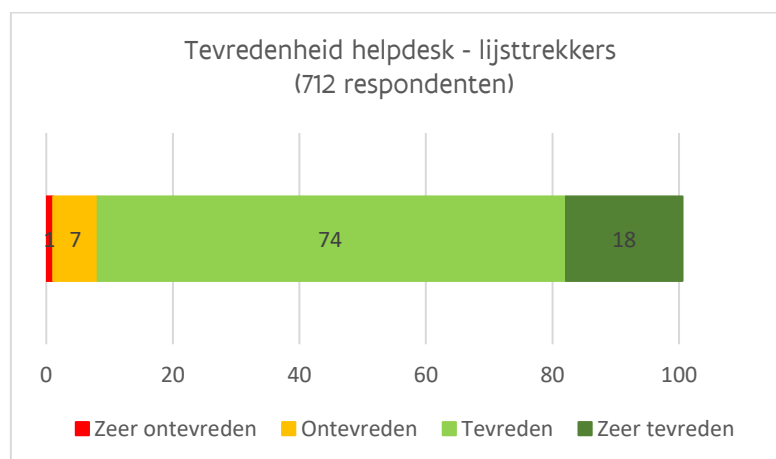
Bij deze verkiezingen werd ook de aangifte van de verkiezingsuitgaven gedigitaliseerd. Net zoals voor de voordrachtsakten richtte het agentschap een aparte helpdesk op om vragen van lijsten en kandidaten te kunnen beantwoorden.

De helpdesk was actief van 14 oktober 2024 tot en met de indieningsdeadline op 12 november 2024. In het weekend voor de deadline werd ook permanentie voorzien. De helpdesk was bereikbaar zowel via telefoon als e-mail en werd bemand door een team van 11 personen. De telefonische helpdesk was tijdens de kantooruren bereikbaar.

Tijdens deze periode heeft de e-mailhelpdesk 499 vragen beantwoord over de verkiezingsuitgaven.

In december 2024 werden enquêtes verstuurd naar de lijsttrekkers van alle kandidatenlijsten⁸. In deze enquêtes werd onder meer gevraagd naar hun ervaring met de helpdesk. Op de vraag *“Bent u tevreden over de wijze waarop de helpdesk van het agentschap u heeft bijgestaan (telefonisch, via info@vlaanderenkiest.be of via het contactformulier op vlaanderenkiest.be)?”* antwoordde een grote meerderheid positief: 92% van de lijsttrekkers. De kritische feedback was vooral gericht op het feit dat sommige gebruikers het gebruik van de digitale toepassing niet vanzelfsprekend vonden.

Een inhoudelijke toelichting over het gebruik en de ervaringen met de toepassing voor de opmaak en indiening van de voordrachtsakten wordt verder besproken in rubriek 2.2. ‘Software voor kandidaten- en resultatenbeheer’. Voor een toelichting over het gebruik en de ervaringen met de toepassing voor de aangifte van de verkiezingsuitgaven wordt verwezen naar rubriek 2.7. ‘Digitalisering verkiezingsuitgaven’.



Tenslotte waren ook de politieke partijen positief over de werking van de helpdesk. De helpdesk werd als behulpzaam ervaren, met snelle en accurate antwoorden op vragen, zowel telefonisch als per e-mail. Vooral de beschikbaarheid op cruciale momenten, zoals bij de indiening van kandidatenlijsten, werd gewaardeerd. Een politieke partij merkte op dat de reactietijd op kritische dagen soms langer was. Om de ondersteuning te optimaliseren, stelt deze partij voor om een rechtstreeks contactpunt voor politieke partijen te voorzien, zodat zij antwoorden kunnen doorgeven aan hun lokale afdelingen.

Aanbeveling

Toegankelijke ondersteuning maakt het verschil bij digitale transities. Het agentschap concludeert dat de invoering van een specifieke helpdesk voor de digitale indiening van voordrachtsakten en de aangifte van verkiezingsuitgaven aanzienlijk heeft bijgedragen aan een vlottere organisatie van de verkiezingen in 2024. Gezien de substantiële meerwaarde voor gebruikers van de digitale toepassingen, wordt aanbevolen deze helpdesk in de toekomst te behouden en te versterken.

⁸ De bevraging realiseerde een responsgraad van 46 procent (712 respondenten) bij de lijsttrekkers.

Omdat politieke partijen een belangrijke rol spelen bij de ondersteuning van lokale afdelingen, is het wenselijk de communicatielijnen en de informatiedoorstroming tussen het agentschap en de politieke partijen te versterken. Dit draagt bij aan een efficiëntere ondersteuning en een snellere afhandeling van vragen, behoeften en problemen.

2.1.1.3 Belangrijke dagen in aanloop naar en op de verkiezingen

Op de belangrijke dagen in de aanloop naar de verkiezingen, versterkte het agentschap de capaciteit om de verkiezingsorganisatie in goede banen te leiden.

Kandidatendag en de week daaropvolgend (14, 16, 19 september 2024)

Een eerste belangrijke fase betreft de indiening van de kandidatenlijsten, die dit jaar voor het eerst volledig digitaal verliep. Om de grote hoeveelheid vragen van de hoofdbureaus en de gemeentelijke coördinatoren hierover te kunnen opvangen, werd extra personeel ingezet.

Subteams	Aantal personen	Taken
Kernteam ICT & Organisatie (inclusief verkiezingssecretariaat)	8	Opvolging Eerstelijns helpdesk organisatorische vragen Tweedelijns helpdesk technische vragen Dispatching vragen via e-mail Onderhoud databanken met verkiezingsgegevens
Juridische ondersteuning	4	Helpdesk juridische vragen
Helpdesk CEVI	5	Eerstelijns helpdesk technische vragen
Civadis/NRB	2	Escalatie vragen
Cockpit	10	Monitoring van activiteiten in hoofdbureaus met behulp van cockpit-software
Communicatie	1	Communicatie-initiatieven (website, crisiscommunicatie, sms-dienst, sociale media)

Voorbereiding digitale stemming

Een tweede belangrijke fase vindt plaats na de definitieve afsluiting van de kandidatenlijsten (na beroep) op 22 september 2024. Dan moeten de voorzitters van de digitale hoofdbureaus de schermafdrukken van de lijsten en kandidaten die opkomen in hun kieskring controleren en goedkeuren. Zodra alle goedkeuringen zijn verleend, wordt de master USB-stick aangemaakt. Deze stick wordt vervolgens meer dan 10.000 keer gekopieerd (twee exemplaren per stembureau, inclusief reserve-exemplaren).

Daarnaast moeten de enveloppen voor elk digitaal stembureau worden samengesteld. De verzegelde enveloppen worden via een gesloten keten van overdracht afgeleverd aan het gemeentelijk hoofdbureau dat verantwoordelijk is voor de verdere verdeling naar de stembureaus⁹.

Om dit proces te ondersteunen, wordt een groot aantal vrijwilligers uit het agentschap ingeschakeld om het verkiezingsteam tijdelijk te versterken.

⁹ Dit proces wordt inhoudelijk toegelicht in rubriek 2.4. 'Veiligheidsaspecten'.

Subteams	Aantal personen	Taken
Kernteam ICT & Organisatie	8	Algemene coördinatie Eerste- en tweedelijns helpdesk Coördinatie beveiligde zone Dispatching van vragen via e-mail Onderhoud databanken met verkiezingsgegevens Contacten met gemeentebesturen en hoofdbureaus
Team klonen	4	Klonen van master USB-stick
Team controle	4	Controle van de kieskringen op de gekopieerde USB-sticks
Team aanmaak	43	Aanmaak van de enveloppes bestemd voor hoofdbureaus
Team verdeling	34	Bezorgen van verzegelde enveloppes aan hoofdbureaus
Smartmatic	1	Kwaliteitscontrole Technische ondersteuning

Verkiezingsdag 13 oktober 2024

De laatste belangrijke fase vormt de verkiezingsdag zelf waar meer dan 70 personen aanwezig waren om het verloop van de verkiezingen in goede banen te leiden.

Teams	Aantal personen	Taken
Agentschap		
Administrateur-generaal	1	Algemene coördinatie Contacten met kabinet en minister Perscommunicatie
Kernteam ICT & Organisatie	8	Opvolging Eerstelijns helpdesk organisatorische vragen Tweedelijns helpdesk technische vragen Dispatching van vragen via e-mail Onderhoud databanken met verkiezingsgegevens
Communicatie	4	Woordvoerder Crisiscommunicatie Sociale media Informatiewebsite vlaanderenkiest.be
Juridische ondersteuning	6	Helpdesk juridische vragen
Cockpit	11	Monitoring van de activiteiten in de hoofdbureaus met behulp van de toepassing 'Cockpit'
Team Calcul-ter	1	Controle van zetelberekening
BCM	1	Risicobeheersing
Chauffeur	1	
Digitaal stemmen		
Smartmatic	6	Monitoring digitaal stemmen

(+onderaannemers WEngage & All Fields)		
Resultatenbeheer		
Helpdesk CEVI	16	Eerstelijns helpdesk technische vragen
Civadis/NRB	1	Escalatie vragen
Publicatie resultaten		
DXC	5	Opvolging publicatie op resultatsite vlaanderenkiest.be
Telefonie		
Telenet	1	Opvolging werking telefonie
Deskundigeninstanties		
Crisiscentra (CCVO, NCCN)	2	Opvolgen en activeren in geval van crisissituaties
Ondersteunende diensten		
Facilitair bedrijf	6	Facilitair beheer

2.1.2 Andere organisatorische aspecten

2.1.2.1 Aanduiding van gemeentelijke coördinatoren

Bij de organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen van 2018 werd de rol van de gemeentelijk coördinator geïntroduceerd, een gemeentelijk personeelslid dat belast werd met de coördinatie van de taken voor de organisatie van de verkiezingen, die aan het college van burgemeester en schepenen worden toevertrouwd. Het personeelslid fungeert als contactpersoon voor het gemeentelijk hoofdbureau, de Vlaamse overheid en de uitgenodigde burgers. Hij heeft het recht de vergaderingen van het gemeentelijk hoofdbureau bij te wonen met adviserende stem¹⁰.

Na de verkiezingen van 2018 concludeerde het agentschap '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.

In de praktijk staat 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 uitnodigingsbrieven;
- het registreren van gegevens in de verkiezingssoftware van het agentschap: de samenstelling van het gemeentelijk hoofdbureau, het aantal stembureaus en/of telbureaus, de geografische deelgebieden, de rijksregisternummers van de 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.

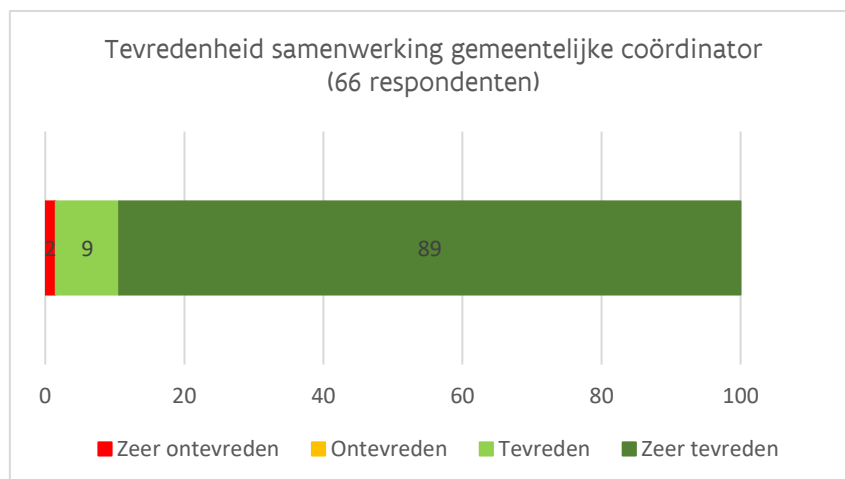
De gemeenten werden verzocht de coördinator aan te wijzen uiterlijk op 31 maart 2024, dit ter voorbereiding van de aanstelling van de voorzitters van de hoofdbureaus op 13 april 2024, zes

¹⁰ Artikel 7, §8 van het LPKD.

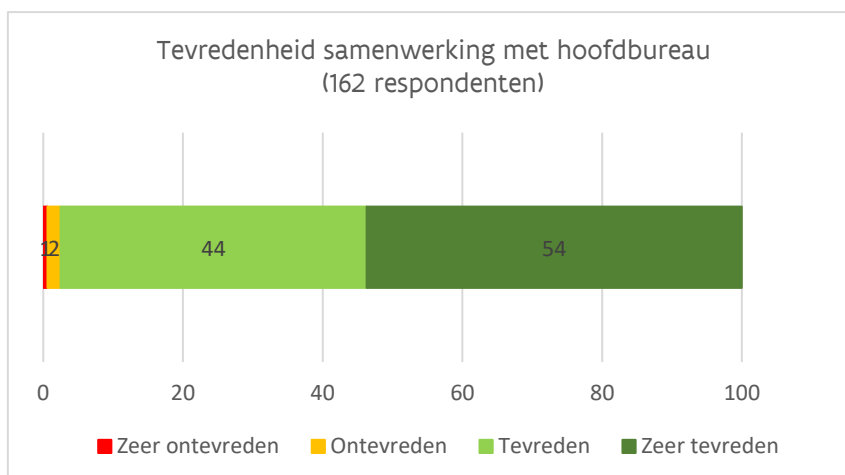
maanden vóór verkiezingsdag. De coördinator moest op zijn beurt alle gegevens in de contactendatabank van het Agentschap Binnenlands Bestuur registreren. Om te voorkomen dat er interferentie optrad met de contactendatabank voor de verkiezingen voor de Kamer, het Vlaamse en het Europees parlement op 9 juni 2024, werd de contactendatabank voor de lokale en provinciale verkiezingen pas gelanceerd op 13 mei 2024¹¹.

De gemeentelijke coördinatoren speelden ook nu weer een grote rol in het welslagen van de verkiezingen op 13 oktober 2024. 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 SMS-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 bevraging die het agentschap na de verkiezingen organiseerde, toont aan dat de tevredenheid over de rol van de gemeentelijk coördinator door de voorzitters van de hoofdbureaus nog steeds overweldigend positief is.



De gemeentelijke coördinatoren waren dan weer heel positief over de samenwerking met het hoofdbureau.



¹¹ Alle noodzakelijke informatie over de stem- en telbureaus in het kader van de federale verkiezingen moest tegen begin mei 2024 worden ingegeven.

2.1.2.2 Samenwerking met bpost

Bpost was net als bij de vorige verkiezingen een belangrijke partner in de verkiezingsorganisatie. Het bedrijf staat in voor de volgende dienstverlening:

- het portvrij versturen van verkiezingsbriefwisseling;
- het verzenden van de uitnodigingsbrieven en -kaarten.

Portvrij versturen van verkiezingsbriefwisseling

Zendingen in het kader van de kieswetten kunnen portvrij worden verzonden op basis van artikel 36(i) van het zevende beheerscontract¹² met bpost en artikel 70 KB van 14 maart 2022 betreffende de postdiensten.

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,...

Het gaat om de volgende documenten:

- de uitnodigingsbrieven die naar de kiezers werden gestuurd;
- de poststukken over de schrapping en de nieuwe inschrijvingen in de kiezerslijst die uitgewisseld werden onder de gemeentebesturen, alsook alle documenten die de gemeentebesturen aan de betrokken kiezers stuurden;
- de exemplaren of afschriften van de kiezerslijst;
- de briefwisseling met de voorzitters van de diverse bureaus;
- de stukken die naar het Agentschap Binnenlands Bestuur werden gestuurd in het kader van de verkiezingen;
- de briefwisseling in verband met de registratie van niet-Belgen.

Valt hier uitdrukkelijk niet onder: het verkiezingsdrukwerk dat verstuurd wordt door politieke partijen en verkiezingskandidaten. Daar geldt het verminderde tarief voor verkiezingsdrukwerk¹³.

De vormvoorwaarde is dat de zendingen die onder portvrijdom verstuurd worden, de melding 'Kieswet - portvrijdom' (gedrukt of geschreven) in de rechter bovenhoek moeten dragen en de hoedanigheid van de geadresseerde in verkiezingszaken (bijzitter, plaatsvervangend bijzitter, kandidaat-bijzitter,...) moet vermeld worden¹⁴.

De wet maakt geen onderscheid tussen aangetekende zendingen en andere zendingen, zodat aangetekende zendingen ook het stelsel van portvrijdom genieten (voor zover de kiesregelgeving oplegt dat de zendingen aangetekend moeten verstuurd worden)¹⁵.

Voor de verkiezingen zijn er tussen het agentschap en bpost hierover afspraken gemaakt. Op de site van bpost kon men ook meer informatie terugvinden over de richtlijnen van portvrij verzenden. Er werd ons een beperkt aantal plaatselijke problemen gesignaleerd. Uit contacten met bpost

¹² Koninklijk besluit van 30 juli 2022 goedkeuring van het zevende beheerscontract tussen de Staat en de naamloze vennootschap van publiek recht bpost voor periode 2022-2026.

¹³ art. 64 KB van 14 maart 2022 betreffende de postdiensten

¹⁴ art. 71 KB van 14 maart 2022 betreffende de postdiensten

¹⁵ Overeenkomstig artikel 12 LPKD moeten de goedgekeurde en geweigerde aanvragen van niet-Belgen voor deelname aan de gemeenteraadsverkiezingen per aangetekende zending ter kennisgeving verzonden worden naar de betrokkenen.

bleek dat niet ieder lokaal postkantoor even goed op de hoogte was van deze richtlijnen. Er waren echter geen structurele problemen in verband met het portvrijdom.

Verzenden van uitnodigingsbrieven en -kaarten¹⁶

Voor de verwerking van de uitnodigingsbrieven in de automatische sorteermachines stelde bpost een aantal technische richtlijnen op. Deze richtlijnen werden via de onderrichtingen aan de gemeentebesturen meegedeeld. Het is essentieel dat de uitnodigingsbrieven snel en ongeschonden bij de kiezer aankomen, aangezien een groot aantal zendingen binnen een korte tijdspanne moet worden verwerkt. Daarom is het van belang dat de zendingen volledig compatibel zijn met de sorteer- en leesmachines van bpost.

Na de verkiezingen van 2018 deelden meerdere gemeenten het agentschap mee dat de oproepingsbrieven heel moeizaam – en in bepaalde gevallen te laat – afgeleverd werden op de adressen van de kiezers. Ook tijdens de volksraadpleging in Gent op 8 oktober 2023 deden zich problemen voor met de distributie van oproepingsbrieven.

Om het verzenden van uitnodigingsbrieven voor de verkiezingen van 13 oktober 2024 te optimaliseren, heeft bpost een reeks beheersmaatregelen genomen. Zo werd een toegewijd team opgericht om het verkiezingsproces in goede banen te leiden. Daarnaast werd, waar mogelijk, geanticipeerd op uitdagingen in hoogbouw, zoals ontbrekende busnummers of foutieve naamvermeldingen op brievenbussen (vooral bij huurders), door deze knelpunten in kaart te brengen en postbodes hierover te informeren.

Voor de verkiezingen van 13 oktober 2024 zijn er geen significante problemen gemeld met betrekking tot de verzending van de uitnodigingsbrieven door bpost.

Digitale uitnodigingsbrief

Bij de verkiezingen van 13 oktober 2024 hebben sommige Vlaamse gemeenten, naast de traditionele papieren uitnodigingsbrief, ook een digitale versie verzonden¹⁷. Deze digitale uitnodigingsbrief werd beschikbaar gesteld via Mijn Burgerprofiel¹⁸. Kiezers die hun papieren uitnodigingsbrief niet hadden ontvangen of verloren waren, konden de digitale versie afdrukken en meenemen naar het stembureau. Daarnaast was het mogelijk om de digitale uitnodigingsbrief op een smartphone te tonen aan de leden van het stembureau. In dat geval werd er geen stempel op de brief geplaatst om aan te tonen dat men gestemd had; in plaats daarvan werd de stemming geregistreerd op de aanstiplijst van het stembureau. Het is belangrijk op te merken dat bij het stemmen met een volmacht een papieren uitnodigingsbrief vereist was; een digitale versie op een smartphone volstond hiervoor niet.

¹⁶ 7de beheerscontract 2022-2026, BS 5/9/2022, art. 36 (g) en KB van 14 maart 2022 betreffende de postdiensten, art. 64.

¹⁷ Conform artikel 53 kunnen kiezers die hun uitnodigingsbrief niet hebben ontvangen of niet meer in bezit hebben, ook op het gemeentesecretariaat een duplicaat afhalen tot 12 uur 's middags op de dag van de stemming.

¹⁸ Digitaal Vlaanderen ontwikkelde de toepassing waarbij de uitnodigingsbrief wordt gevisualiseerd in Mijn Burgerprofiel, een online platform waar burgers toegang hebben tot persoonlijke overheidsdocumenten.

Het initiatief om ook een digitale uitnodigingsbrief te sturen naar de kiezer, paste in het project 'Burgerloket – verkiezingen'¹⁹ en is onderdeel van het programma Gemeente zonder Gemeentehuis²⁰. Het verkiezingsteam van het agentschap²¹ was sinds de opstart van het project in gesprek met de stad Mechelen en de andere initiatiefnemers en hielp dit project faciliteren.

Ook de andere gemeenten, die niet deelnamen aan het project, konden aansluiten en gebruik maken van de digitale uitnodigingsbrief. Ze waren daartoe niet verplicht. Gebruikmaken van de digitale uitnodigingsbrief was gratis en kon via de softwareleverancier van het gemeentebestuur die de verkiezingsfunctionaliteiten verzorgt.

Een aansluiting op de MAGDA documentendienst²² voor verkiezingen was hiertoe wel nodig. Meer dan de helft van de Vlaamse gemeenten hebben een digitale uitnodigingsbrief verstuurd.

Het pilootproject werd positief geëvalueerd door de initiatiefnemers. Het agentschap, in samenwerking met de federale overheid, zal met de initiatiefnemers een werkgroep oprichten om verder te bouwen op de positieve resultaten van het pilootproject en zal onderzoeken welke verbeteringen bijkomend gerealiseerd kunnen worden die een positieve impact kunnen hebben op het verkiezingsproces.

2.1.2.3 Samenwerking met de provincies

Ook de provincies zijn een partner in de verkiezingsorganisatie. De provincies zijn onder meer bevoegd voor de uitbetaling van de presentiegelden.

Uitbetaling van de presentiegelden

Bij de vorige verkiezingen werd de uitbetaling van de presentiegelden aan de leden van de bureaus traditioneel verzorgd door bpost. Dit was vastgelegd in het zesde beheerscontract tussen de federale overheid en bpost (2016-2020). In het zevende beheerscontract werd deze bepaling echter niet langer opgenomen, waardoor bpost zijn monopolie op deze uitbetaling verloor. Aangezien de uitbetaling een bancaire transactie is, moest er een nieuw systeem worden opgezet dat rekening hield met marktwerking en mededinging.

Artikel 261, §2 van het LPKD bepaalt dat de provincies verantwoordelijk zijn voor de uitbetaling van de presentiegelden aan de leden van de stem- en telbureaus. Voor de verkiezingen van 2024 werd hiervoor een beroep gedaan op een door de Vlaamse Regering aangewezen bedrijf via een overheidsopdracht. De provincies hadden inzicht en inspraak in de voorbereiding en gunning van de overheidsopdracht door middel van werkgroepen. De overheidsopdracht²³ werd op 4 januari 2024 gepubliceerd door het Facilitair Bedrijf van de Vlaamse overheid. De deadline voor indiening

¹⁹ Het project 'Burgerloket' werd door Mechelen aangevraagd bij de derde projectoproep 'Gemeente zonder Gemeentehuis'. De Vlaamse Regering besliste tijdens de ministerraad van 13 mei 2022 over de toekenning van de subsidies in het kader van de derde oproep.

²⁰ Het programma 'Gemeente zonder Gemeentehuis' kadert in het relanceplan 'Vlaamse Veerkracht'.

²¹ Het agentschap volgt ook de inhoudelijke en functionele verantwoording van de projecten en de daaraan toegekende subsidies op.

²² De MAGDA Documentendienst is een digitale dienst van de Vlaamse overheid die overheidsinstanties in staat stelt om documenten veilig en efficiënt te versturen naar burgers, bedrijven en andere organisaties. De dienst ondersteunt zowel digitale verzending via kanalen zoals de eBox als fysieke verzending per post wanneer digitale levering niet mogelijk is. Dit zorgt voor een geautomatiseerde en betrouwbare communicatie, conform de AVG-wetgeving.

²³ Onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking voor diensten (Besteknummer 2023/HFB/OPZB/120312). Raamovereenkomst voor de uitbetaling van presentiegelden aan begunstigden in het kader van Verkiezingen.

was 25 maart 2024. Er werden twee offertes ingediend, namelijk door IPEX nv en bpost nv. Op 8 mei 2024 werd de opdracht gegund aan IPEX nv²⁴. Alle vijf Vlaamse provincies tekenden in.

Huidige werkwijze en uitdagingen

De registratie en uitbetaling van presentiegelden is een complex, tijdrovend en foutgevoelig proces. Momenteel moeten de gegevens van de leden van de stem-, tel- en hoofdbureaus nog steeds handmatig op formulieren worden ingevuld. De voorzitters van de stem- en telbureaus bezorgen deze formulieren aan de voorzitter van het gemeentelijk hoofdbureau, die ze vervolgens doorstuurt naar het provinciebestuur. De formulieren worden bij de provincies door de dienstverlener opgehaald en verwerkt, waarna de presentiegelden worden uitbetaald.

De Vlaamse Ombudsdienst meldde in een brief van 23 december 2024 aan de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur dat een voorzitter van een bureau erover klaagde dat hij eind november nog steeds zijn presentiegeld niet had ontvangen.

De verwerking van de handmatige ingevulde formulieren door de dienstverlener nam tijd in beslag. Vertragingen in de uitbetaling konden optreden, onder meer door foutief ingevulde rekeningnummers, onleesbare cijfers op de formulieren of andere administratieve fouten. Onderstaande cijfers bevestigen dat een significant deel van de bureauleden langer moest wachten op de uitbetaling van hun presentiegelden:

- 71,1% van de totale presentiegelden werd uitbetaald in november 2024, wat betekent dat het grootste deel van de uitbetaling in die maand plaatsvond.
- 21,1% werd uitbetaald in december 2024, wat aangeeft dat een aanzienlijk, maar kleiner deel pas de maand erop werd overgemaakt.
- 7,8% werd uitbetaald in januari 2025, wat betekent dat een klein restant pas in het nieuwe jaar werd verwerkt.

Om een efficiëntere registratie van de gegevens van de stembureauleden mogelijk te maken, zou een beveiligd digitaal platform op het niveau van het stembureau een oplossing kunnen bieden²⁵.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest introduceerde tijdens de gemeenteraadsverkiezingen van 13 oktober 2024 de digitale toepassing 'Adele', dat het werk in de stembureaus vereenvoudigt. Dit systeem voorziet onder meer in een elektronische aanstippingslijst, die controleert of een kiezer in de gemeente is ingeschreven, of hij nog niet heeft gestemd en of een volmachtcrrijger niet meer dan twee keer bij volmacht stemt. Daarnaast biedt 'Adele' een oplossing voor de registratie van de leden van het stembureau, wat de uitbetaling van presentiegelden aanzienlijk zou kunnen vergemakkelijken.

In het stembureau start de voorzitter de aanstippingslijst op met een USB-sleutel via een apart voorziene computer. De toepassing is verbonden met een centrale database via een 4G-verbinding²⁶. De voorzitter heeft uitsluitend toegang tot de aanstippingslijst van zijn gemeente en ziet duidelijk welke kiezers tot zijn stembureau behoren. Laatste wijzigingen aan de aanstippingslijst, aangebracht door de gemeente, worden automatisch bijgewerkt via de 4G-verbinding. De aanstipping van de kiezers die gestemd hebben, wordt continu gesynchroniseerd in de verschillende

²⁴ IPEX NV is een Belgisch bedrijf, opgericht op 3 juli 1986, gespecialiseerd in business process outsourcing en digitalisering van documentstromen.

²⁵ Dit scenario gaat ervan uit dat Vlaanderen volledig digitaal stemt. Als er nog op papier wordt gestemd, is er ook een digitaal platform op telbureau-niveau dat de gegevens van de telbureauleden registreert, namelijk het telhulpsysteem 'Patsy'. Zie ook verder in rubriek 2.3.7, 'Toekomstige stemmethode'.

²⁶ Een 4G-verbinding is een snelle mobiele internetverbinding die je toelaat om te surfen en online te werken op je smartphone of PC, bijna overal waar je bereik hebt.

stembureaus van de gemeente. Er kan ook aangestipt worden dat een kiezer een volmacht heeft uitgeoefend. Als diezelfde kiezer zich bij een ander stembureau van de gemeente aanmeldt om een andere volmacht uit te oefenen, dan kan dat stembureau vaststellen dat die kiezer al een volmacht heeft uitgeoefend, en kan men die kiezer dus weigeren.

Het is belangrijk om te benadrukken dat de toepassing blijft functioneren, zelfs wanneer de 4G-verbinding niet beschikbaar is of wegvalt. Het systeem kan volledig offline werken, waarbij de aanstippingslijst handmatig kan worden bijgewerkt. Het wegvallen van de internetverbinding heeft dus geen enkele invloed op het stemproces. Bij een verbindingssuitval wordt de synchronisatie van de aanstipping van kiezers met de andere stembureaus tijdelijk onderbroken. Zodra de USB-sticks opnieuw verbinding maken met het internet, wordt deze controle alsnog uitgevoerd.

Tot slot is het essentieel om te onderstrepen dat dit digitale platform volledig losstaat van het daadwerkelijke stemproces, waarbij de kiezer zijn stem uitbrengt. Met andere woorden, de uitgebrachte stemmen kunnen op geen enkele wijze worden gemanipuleerd.

Het agentschap zal in aanloop van de verkiezingen van 2030 onderzoeken welke impact dergelijk systeem heeft op de kostprijs, de regelgeving en de organisatorische aspecten.

Aanbeveling

Er moet worden nagedacht over een efficiëntere aanpak voor de uitbetaling van de presentiegelden, bijvoorbeeld door gebruik te maken van digitale hulpmiddelen. De huidige werkwijze, waarbij gegevens nog handmatig op formulieren worden ingevuld en via verschillende schakels moeten worden doorgegeven, leidt tot vertragingen, administratieve fouten en een verhoogde werklust voor alle betrokken partijen.

Voorstel voor verdere optimalisatie:

- Onderzoek naar digitalisering van de registratie van stembureauleden, zodat de gegevens direct beschikbaar zijn voor de bevoegde instanties die instaan voor de uitbetaling.
- Integratie met andere administratieve processen in het stembureau, zoals de opmaak van processen-verbaal, de digitale aanstippingslijsten en de controle op volmachten.
- Onderzoek naar de impact van een dergelijk systeem op de kostprijs, de regelgeving en de organisatorische aspecten van de verkiezingen in Vlaanderen.

Dit moet ervoor zorgen dat de verwerking van presentiegelden sneller en nauwkeuriger verloopt, met minimale administratieve belasting voor de betrokken overheden en een tijdige betaling aan de leden van de stem- en telbureaus. Aangezien de verkiezingen van 13 oktober 2030 volgen op de federale verkiezingen van mei/juni 2029, is het raadzaam om desgevallend samen met de federale overheid een duurzame en efficiënte oplossing uit te werken.

2.1.2.4 Samenwerking met informaticacentra en bestuursdrukkerijen

Een aantal informaticacentra/bestuursdrukkerijen²⁷ zijn bijzonder actief ten tijde van verkiezingen en leveren tal van goederen en diensten aan de gemeentebesturen. Het agentschap heeft onder meer actieve contacten gehad met:

- CEVI;

²⁷ 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.

- INNI - Vanden Broele²⁸;
- Remmicom;
- Graphius.

Deze bedrijven leveren bepaalde ICT-diensten zoals de indeling van de kiezers in stemafdelingen en geografische deelgebieden, het opmaken van de kiezerslijsten, het drukken van de uitnodigingsbrieven, 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 ongeduldig. 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 legitieme 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.

Om alle spelers tegelijkertijd van de juiste informatie te voorzien, werd een aparte omgeving op de website Vlaanderenkiest.be ingericht voor de bestuursdrukkerijen. Via deze weg werd alle relevante documentatie, waaronder de instructies voor de hoofdbureaus, en bestanden, zoals de kandidatenlijsten na definitieve afsluiting, toegankelijk gemaakt.

2.1.2.5 Samenwerking met de media voor de verkiezingsresultaten

De media zijn belangrijke stakeholders bij verkiezingen. Binnen de verkiezingsorganisatie is de snelheid waarmee de resultaten bekendgemaakt worden van groot belang. De uitslag moet correct zijn, en het agentschap streeft er bovendien naar om zo snel mogelijk zoveel mogelijk informatie te publiceren. Mede dankzij de goede samenwerking met de media is Vlaanderen koploper in het snel en gedetailleerd verspreiden van stemresultaten.

De stemresultaten worden per telbureau (stemmen met potlood en papier) of per stembureau (digitaal stemmen) onmiddellijk na ingave of upload in een hoofdbureau doorgestuurd naar de centrale servers²⁹ van de verkiezingssoftware. Het publiceren naar de website en het versturen naar de nieuwsmedia gebeurt in realtime.

De verkiezingssoftware maakt op basis van de gedeeltelijke resultaten permanent een prognose van de zetelverdeling door extrapolatie. Ook deze prognoses worden gepubliceerd en ter beschikking gesteld van de media. De Vlaamse overheid maakt, in tegenstelling tot de federale overheid, ook tussentijdse voorkeurstemmen bekend.

De contacten met de media met het oog op publicatie van de resultaten en de hele organisatie daarvan worden grotendeels toevertrouwd aan het bedrijf dat instaat voor de ontwikkeling en exploitatie van de verkiezingssoftware, onder toezicht van het agentschap. In 2006 was dat EDS-Telindus, in 2012 HP-Belgacom en in 2018 en 2024 CIVADIS/NRB. In de aanloop naar de verkiezingen

²⁸ Beide bedrijven startten per 29 maart 2022 een samenwerkingsovereenkomst voor hun activiteiten van de bestuursdrukkerij.

²⁹ Zie ook rubriek 2.4.3. 'Hosting van de verkiezingssoftware'

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.

De samenwerking en gegevensuitwisseling tussen de leverancier CIVADIS en de media verliep in 2018 niet vlot³⁰, met onjuiste en onvolledige informatieverstrekking en niet-nagekomen beloftes over documentatie en simulaties. Bovendien waren de testresultaten onvolledig of incorrect, en werden fouten pas kort voor de verkiezingen verholpen. Er waren problemen met de bestandsformaten, waardoor de media en andere betrokken partijen vertraging opliepen en het agentschap op verkiezingsdag noodoplossingen moesten bedenken³¹.

Deze tekortkomingen³² werden na de verkiezingen van 2018 door de leverancier aangepakt. In tegenstelling tot 2018 verliep de samenwerking en gegevensuitwisseling tussen de leverancier en de media in aanloop naar de publicatie van de 'reguliere' verkiezingsresultaten in 2024 wél vlot. Tijdens de testdagen en op de verkiezingsdag zelf werden er geen problemen gesignaleerd.

Op 26 juni 2024 werden de mediapartijen uitgenodigd op een technische persbriefing en werd uitleg gegeven door de leverancier over:

- bestandsformaten voor de aanlevering van de data;
- gegevenstypes en exacte inhoud van de specifieke velden;
- wijze van testen;
- tijdstippen van de testen.

De scope van deze informatievergadering was beperkt tot de publicatie van de 'reguliere' verkiezingsresultaten op de verkiezingsdag. Op het moment van de vergadering was er namelijk weinig bekend over de gegevensuitwisseling met betrekking tot de fijnmazige verkiezingsresultaten³³.

2.2 SOFTWARE VOOR KANDIDATEN- EN RESULTATENBEHEER

De verkiezingssoftware 'Martine' van het bedrijf 'Civadis' werd gebruikt voor het kandidaten-, resultaten- en contactenbeheer voor de lokale en provinciale verkiezingen van 2024. De software is het resultaat van een gezamenlijke overheidsopdracht tussen de federale overheid en de gewesten³⁴.

2.2.1 Historiek

Eind 2014 startten de FOD Binnenlandse Zaken en de gewesten een traject met het oog op het sluiten van een samenwerkingsakkoord tussen de verschillende overheden over de ontwikkeling van een nieuwe verkiezingssoftware. Het doel was om kosten te besparen en een uniforme ver-

³⁰ Ik verwijs hiervoor naar het evaluatierapport over de verkiezingen van 2018: pagina 119 tot pagina 122.

³¹ Zo bleek tijdens de resultatenfase van de verkiezingen in 2018 het resultatenbestand voor de media onvolledig, zonder tussentijdse zetelberekening. Hierdoor moest men overstappen op een ander type resultatenbestand, dat op de verkiezingsdag echter geen voorkeurstemmen bevatte tot de volledige kieskring was verwerkt. Dit leidde tot ontevredenheid bij de media. Als noodoplossing e-mailde het agentschap elk half uur de tussentijdse voorkeurstemmen naar de media en partijvoorzitters.

³² Dit wordt verder ook besproken in rubriek 2.2 'Software voor kandidaten- en resultatenbeheer'.

³³ De gegevensuitwisseling voor de publicatie van de fijnmazige stemresultaten verliep minder vlot. Dit wordt besproken in rubriek 2.6 'Fijnmazige stemresultaten'.

³⁴ Het gaat over het Vlaams Gewest, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap.

kiezingssoftware voor het kandidatenbeheer en het resultatenbeheer te ontwikkelen via een gezamenlijke overheidsopdracht die bruikbaar is voor alle verkiezingen in België. Op 22 mei 2015 keurde de Vlaamse Regering het samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de gewesten voor de ontwikkeling van nieuwe software voor het kandidaten- en het resultatenbeheer bij verkiezingen goed.

Op 31 oktober 2015 werd een Europese aanbesteding³⁵ gepubliceerd. Geïnteresseerde bedrijven konden hun kandidatuur indienen tot 8 december 2015. Na evaluatie werden de geselecteerde kandidaten uitgenodigd om een offerte in te dienen. Op 8 maart 2016 werden twee offertes ontvangen:

1. IVU Traffic Technologies AG uit Berlijn;
2. NV CIVADIS uit Namen.

Na onderhandelingen werden beide bedrijven gevraagd om hun Best and Final Offer (BAFO) in te dienen tegen 15 december 2016. De BAFO van IVU werd als onregelmatig beschouwd, het beroep dat IVU tegen deze beslissing instelde, werd door de Raad van State verworpen. Uiteindelijk werd de opdracht op 27 juni 2017 toegekend aan CIVADIS³⁶, waardoor de oplevering werd uitgesteld tot 27 maart 2018. De vertraging in de gunning was te wijten aan juridische procedures en het ontbreken van kredieten in de federale begroting.

Door de korte tijdsperiode voor ontwikkeling en de complexiteit van het project werden er risico's geïdentificeerd, zoals tekortkomingen in de analyses, problemen met de conformiteit van de software met het bestek en inconsistenties binnen de applicatie.

Het agentschap zag zich uiteindelijk genoodzaakt de leverancier in gebreke te stellen en te verplichten het product te upgraden zoals overeengekomen in het bestek en de offerte. Voor de lokale en provinciale verkiezingen werd de software weliswaar tijdig gecertificeerd³⁷ door het onafhankelijk adviesorgaan PwC. De formele oplevering door de interfederale stuurgroep gebeurde echter pas na de verkiezingen van 14 oktober 2018.

De software werd voor de eerste keer gebruikt voor de lokale en provinciale verkiezingen van 2018. De software vertoonde echter functionele tekortkomingen waar het agentschap problemen mee heeft gehad in de organisatie van de verkiezingen³⁸. Sommige zaken werden tijdig gesignaleerd en gecorrigeerd in de testfase maar kwamen terug tot uiting in de productiefase en moesten 'on the fly'³⁹ aangepast worden. Andere tekortkomingen werden niet vooraf opgemerkt tijdens de test- en certificeringsfase wegens het laattijdig ter beschikking stellen van de software. Om die reden werd een saldo van 226.983 euro aan het bedrijf Civadis niet betaald.

³⁵ Onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking IBZ IBZ-ADIBADIB-IBZIBZ-DGIPDGIP-ELECT-ELECT- 1/2015 2015-F02_0 voor het registreren, verwerken en verspreiden van de gegevens en resultaten van verkiezingen.

³⁶ Een fusie van Stésud en Adehis, die al ervaring had met kiezingssoftware.

³⁷ 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 - 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."

³⁸ Ik verwijs hiervoor naar het [evaluatie rapport over de verkiezingen van 2018](#): pagina 122 tot pagina 160.

³⁹ Wordt gebruikt om iets te beschrijven dat wordt gewijzigd terwijl het proces dat de wijziging beïnvloedt aan de gang is.

In het evaluatierapport over de verkiezingen van 2018 werd aanbevolen om in de aanloop van de verkiezingen van 2024 drie mogelijkheden in overweging te nemen:

- functionele vervollediging van de software door CIVADIS;
- functionele vervollediging van de software door een ander bedrijf;
- onderzoek naar de mogelijkheid een nieuwe (Vlaamse) overheidsopdracht te lanceren, gebaseerd op een verbeterd bestek.

Als het Martine-platform met de softwaretoepassingen ‘kandidatenbeheer’ en ‘resultatenbeheer’ bij de verkiezingen van 2024 zou worden hergebruikt, zou het grondig moeten worden getest, opnieuw geëvalueerd en waar nodig aangepast.

De tekortkomingen werden opgelijst in 19 punten die alle partijen erkenden. In november 2019 werd met het management van moederbedrijf NRB een methodologie afgesproken om vooruitgang te boeken in de operationele aspecten van de software upgrade. Een aantal software-issues van 2018 werden opgelost naar aanleiding van de door de federale overheid georganiseerde verkiezingen van 2019.

In de loop van 2020 heeft Civadis alle tekortkomingen die opgelijst werden in het evaluatierapport gecorrigeerd volgens onze vereisten of werden in tweede instantie aangepast naar een voor ons aanvaardbare werkwijze. Op dat moment had het agentschap bijgevolg een redelijke zekerheid dat de software op een aanvaardbaar niveau werd gebracht. Daarom werd besloten de ingebrekestelling te beëindigen en het resterende saldo te vereffenen.

Om die reden, en ook omdat NRB, Civadis en CEVI tot de weinige Belgische spelers behoren met kennis van verkiezingsorganisatie, werd beslist om voor de verkiezingen van 2024 voort te bouwen op de software van Civadis.

2.2.2 Upgrade van de software ‘Martine’

De federale overheid en de gewesten hebben in de aanloop naar de verkiezingen van 2024 beslist de bestaande verkiezingssoftware te upgraden. Deze upgrade gebeurde in het kader van de bestaande gezamenlijke overheidsopdracht van de 5 verkiezingsoverheden in België die loopt tot 2027. In totaal ging het over 3 offertes.

Offerte 1 en 2 zijn gezamenlijke offertes met de andere verkiezingsoverheden en betreffen het adaptief onderhoud van de webtoepassingen met betrekking tot veiligheid en evolutief onderhoud met betrekking tot de evolutie van websoftware, digitale handtekeningen, authenticatieprocessen, enz en de digitalisering van de indiening van de voordrachtsakten. De Vlaamse overheid betaalt uitsluitend haar aandeel voor aanpassingen aan onderdelen van de software die van toepassing zijn voor de organisatie van de lokale verkiezingen van 13 oktober 2024. De verdeelsleutel is vastgelegd in een samenwerkingsakkoord tussen de betrokken regeringen, en meer bepaald in het addendum dat goedgekeurd werd door de Vlaamse Regering op 29 april 2022⁴⁰.

Offerte 3 zijn alle aanpassingen specifiek gevraagd voor de Vlaamse overheid naar aanleiding van nieuwe regelgeving. De kosten voor deze prestaties werden door de Vlaamse overheid alleen gedragen⁴¹. Het betreft onder meer:

- afschaffen invloed lijststem;

⁴⁰ De helft werd betaald door de federale overheid. De overige helft werd verdeeld tussen Vlaanderen, Brussel, Wallonië en de Duitstalige Gemeenschap op basis van het aantal kiezers bij de meest recente deelstaatsverkiezingen. Het aandeel van Vlaanderen in offerte 1 en 2 bedroeg 125k euro.

⁴¹ De kostprijs voor offerte 3 bedroeg 248k euro.

- beheer van kartels/fracties;
- fijnmazige stemresultaten.

In het najaar van 2022 volgde de bestelling, wat het startschot was van de upgrade en de ontwikkeling van de bijkomende functionaliteiten.

Volgens de planning van Civadis was de oplevering van de ontwikkeling van de upgrade voorzien in juli 2023, waardoor er ruimschoots tijd was voor de verkiezingsoverheden om de aanpassingen door te testen en te valideren. In tegenstelling tot de vorige verkiezingen werd de voortgang van de ontwikkeling niet opgevolgd door een interfederale werkgroep maar via maandelijkse bilaterale overlegmomenten tussen het agentschap en de leverancier. Om de samenwerking tussen het agentschap en de leverancier te stroomlijnen werden Nederlandstalige analisten van CEVI⁴² door Civadis ingezet om te ondersteunen.

Echter, pas vanaf juni 2023 werden uiteindelijk de eerste demo's gegeven. Tijdens deze demomomenten werd duidelijk dat er nog heel wat functionele tekortkomingen waren. Dat was onder meer te wijten aan de methodologie die Civadis hanteerde.

Op 8 september 2023 stuurde het agentschap een brief naar het management van NRB, waarin het de maatregelen uit 2019 in herinnering bracht. Deze maatregelen waren bedoeld om vooruitgang te boeken in de operationele aspecten van de software-upgrade en om een herhaling van het scenario van de verkiezingen in 2018 te voorkomen. Daarnaast werd het belang van een correcte uitvoering van het verkiezingsproject benadrukt, gezien de risico's die er mee gepaard gaan:

- Het klein tijdsverschil tussen de verkiezingen voor de Kamer, Europa en de deelstaten op 9 juni en de vier lokale verkiezingen op 13 oktober in Vlaanderen, Wallonië, Brussel en de Duitstalige Gemeenschap, zorgt omwille van uiteenlopende behoeften en roadmaps voor een grote druk op de gemeenschappelijke software 'Martine' en op de capaciteit van het bedrijf Civadis dat 'Martine' ontwikkelt en beheert.
- De idee is dat de basissoftware parametrizeerbaar is per verkiezing. Echter, de kiesregelingen van de verschillende verkiezingsoverheden groeien steeds meer uit elkaar. Dat doet de complexiteit van de verkiezingssoftware en coördinatiekosten toenemen voor de aansturing van leveranciers, die hun producten en diensten parallel moeten ontwikkelen voor verschillende verkiezingsregelingen en volgens verschillende verwachtingen.

Rekening houdend met deze risico's werd de operationele samenwerking tussen het agentschap en de leverancier vanaf september 2023 bijgestuurd:

- De creatie van een testomgeving specifiek voor de Vlaamse Overheid⁴³ zodat het agentschap op eigen initiatief de toepassingen en nieuwe functionaliteiten kon testen. Tijdens deze testen⁴⁴ lag de focus op:
 - o 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 federale verkiezingen eens om de 5 jaar, moet de software op het vlak van gebruiksvriendelijkheid een goeie score halen. De opeenvolging van de handelingen moet intuïtief zijn, het taalgebruik duidelijk en in lijn met de regelgeving en de onderrichtingen.

⁴² Cevi werd in 1971 opgericht als subregionaal informaticacentrum voor provinciebesturen, gemeenten en OCMW's in Oost- en West-Vlaanderen. Sinds 2004 maken Cevi en Logins samen deel uit van ADINFO NV, waarvan NRB (Network Research Belgium) sinds september 2010 hoofdaandeelhouder is.

⁴³ Vanaf april 2024 werden er ook stelselmatig testomgevingen gecreëerd voor het onafhankelijk adviesorgaan PwC zodat zij ook de nodige testen konden uitvoeren.

⁴⁴ De verkiezingssoftware werd uiteraard ook getest op veiligheid. Dit komt aan bod in de rubriek 2.4: 'Veiligheidsaspecten'.

- o Functionele juistheid: de toepassing moet in overeenstemming zijn met de regelgeving en de voorgeschreven procedures.
- De opmerkingen van het agentschap werden structureel bijgehouden en opgevolgd door Nederlandstalige analisten van CEVI en Civadis.
- Er was frequent overleg met de leverancier om korter op de bal te spelen.
- Ten slotte was er een rechtstreeks Nederlandstalig aanspreekpunt op managementniveau van moederbedrijf NRB die de ontwikkeling opvolgde en waar nodig bijstuurde.

2.2.3 De toepassingen van de verkiezingssoftware

De verkiezingssoftware bevat 3 verschillende toepassingen die onderling verbonden zijn, een toepassing voor het kandidatenbeheer, een voor het resultatenbeheer, en ten slotte een toepassing voor het contactenbeheer.

Toepassing voor 'kandidatenbeheer'

De lijsttrekkers en lijstvoorbereiders gebruikten deze toepassing om digitaal een voordrachtsakte op te stellen. Tussen 4 september 2024 om 9.00 uur en 14 september 2024 om 16.00 uur moest de lijstindieners deze voordrachtsakte indienen bij de voorzitter van het hoofdbureau. Voor het eerst gebeurde dit verplicht op digitale wijze.

Voor de hoofdbureaus bood deze toepassing volgende functionaliteiten:

- het importeren en verwerken van alle digitaal ondertekende kandidatenlijsten;
- het aanmaken van de processen-verbaal van voorlopige en definitieve afsluiting 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 (in de gemeenten waar men met potlood en papier stemde) in te geven. De toepassing zorgde verder voor het doorsturen en berekenen van de resultaten (zetelverdeling, verkozenen), het genereren van de processen-verbaal en het doorzenden van de resultaten naar de resultatenwebsite vlaanderenkiest.be en de media. De toepassing genereerde ook een formulier waarbij de volgorde van het initiatiefrecht werd vastgesteld⁴⁵.

Toepassing voor 'contactenbeheer'

De toepassing voor het contactenbeheer zorgde voor het verlenen van toegang tot de toepassingen voor kandidaten- en resultatenbeheer voor de voorzitters. Het verzamelde ook alle gegevens van personen en locaties die cruciaal zijn voor de organisatie van de verkiezingen⁴⁶.

Cockpit

Volledigheidshalve moet ook de cockpit vermeld worden, die werd ontwikkeld om het verloop van de activiteiten en toepassingen te kunnen opvolgen, waaronder de handelingen met betrekking tot de opmaak en indiening van de kandidatenlijsten, het importeren en verwerken van de

⁴⁵ Zie ook het evaluatierapport over de installatie van de lokale en provinciale bestuursorganen na de verkiezingen van 13 oktober 2024, hoofdstuk 3 'Het Initiatiefrecht en de coalitievorming'.

⁴⁶ Het betreft onder meer het aantal stembureaus en telbureaus per gemeente en de adresgegevens van de stembureaus, die onder meer met het oog op de technische hulpverlening bij digitaal stemmen op de dag van de verkiezingen worden verstrekt.

kandidatenlijsten door het hoofdbureau en, op de verkiezingsdag, de handelingen met betrekking tot de invoer van de resultaten.

2.2.3.1 Verplichte digitale indiening van de voordrachtsakten

Om de taak van de lijstindieners en de voorzitters van de hoofdbureaus te vereenvoudigen, stelde de Vlaamse overheid een online toepassing beschikbaar. Met deze toepassing moesten lijstvoorbereiders de voordrachtsakte digitaal aanmaken en lijsttrekkers de voordrachtsakte digitaal indienen. Voor het eerst was de indiening verplicht digitaal, en niet meer op papier.

Daarmee werd beoogd een aantal nadelen weg te werken die verbonden waren aan de wijze waarop de voordrachtsakten in 2018 werden ingediend. Om de controlewerkzaamheden van het hoofdbureau te vergemakkelijken, en om het risico op fouten te minimaliseren, had het agentschap in 2018 een digitale toepassing ter beschikking gesteld, waarmee een kandidatenlijst volledig digitaal kon worden opgesteld, inclusief digitale ondertekening door alle kandidaten. De kandidatenlijst die met die toepassing werd opgesteld, moest wel nog afgedrukt worden en op papier afgegeven worden aan de voorzitter van het hoofdbureau.

Het gebruik van de digitale toepassing was niet verplicht, maar werd door het agentschap wel sterk aangemoedigd. Men kon in 2018 dus bij de voorzitter van het hoofdbureau ofwel een op papier ingevulde voordrachtsakte indienen, ofwel de afdruk van de voordrachtsakte zoals die met de webtoepassing kon worden aangemaakt. Aan de hand van een code kon deze voordrachtsakte digitaal worden ingeladen in de toepassing.

De combinatie van het aanmaken van digitale voordrachtsakten en de mogelijkheid van indiening van een ingevuld formulier was echter niet ideaal. Hoewel een lijsttrekker moest kiezen tussen een van beide systemen, werd in de praktijk vaak met beide systemen tegelijk gewerkt. In dat geval konden allerlei verschillen opduiken tussen de digitale voordrachtsakte en de op papier (formulier) ingediende akte.

Ten slotte moesten ook alle kandidatenlijsten die alleen op papier werden opgesteld, alsnog in de digitale toepassing ingevoerd worden, met het oog op de controle van de voordrachtsakten en de verdere verwerking tijdens het verkiezingsproces. In het evaluatierapport van 2018 werd daarom nadrukkelijk aanbevolen om deze hybride situatie te vermijden.

De visienota van de Vlaamse Regering van 18 februari 2022 betreffende de voorbereiding van de gemeente- en provincieraadsverkiezingen van 2024 volgde dit advies en bevatte het voorstel dat de voordrachtsakten van kandidaten verplicht digitaal zouden worden ingediend. Deze verplichting werd vertaald in het BVR tot uitvoering van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, wat betreft de indiening van de voordrachtsakten van kandidaten voor de lokale en provinciale verkiezingen.

Met een verplichte digitale indiening verdween deze hybride situatie en werden alle problemen die voortkomen uit verschillen tussen digitale gegevens en gegevens op papier, vermeden.

De toepassing liet toe om:

- een kandidatenlijst aan te maken;
- kandidaten manueel toe te voegen, een vooraf ingevulde lijst met kandidaten te importeren (CSV-bestand) of de kandidaten via e-mail uit te nodigen om hun gegevens in te vullen;
- kandidaten hun kandidatuur digitaal te laten ondertekenen met de elektronische identiteitskaart (e-ID) of Itsme;
- getuigen voor het hoofdbureau op te geven;

- digitale handtekeningen van aftredende raadsleden en kiezers te verzamelen ter ondersteuning van de lijst;
- een geldige voordrachtsakte aan te maken, digitaal te ondertekenen en in te dienen.

De toepassing werkte in **drie stappen**:

- Stap 1: aanmelding en identificatie: De lijstvoorbereider meldde zich aan met e-ID of itsme. Zo werd hij geïdentificeerd en werd vermeden dat dezelfde persoon verschillende voordrachtsakten voor dezelfde kieskring aanmaakte, wat bij indiening voor verwarring zou zorgen. Eenzelfde lijstvoorbereider mocht wel meerdere lijsten in verschillende entiteiten (kieskringen: bijvoorbeeld gemeente, provinciedistrict) aanmaken.

- Stap 2: samenstelling van de kandidatenlijst en verzameling van ondersteunende handtekeningen: De lijstvoorbereider 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 keuze om een kartellijst met twee fracties aan te maken, het verzamelen van ondersteunende digitale handtekeningen van de aftredende raadsleden en kiezers of het invoeren van de gegevens van de getuigen voor het hoofdbureau. De lijstvoorbereider kon in de toepassing aangeven of een kandidaat zijn gegevens zelf zou aanvullen en ondertekenen. In dat geval ontving de kandidaat een e-mailuitnodiging om via een aparte online toepassing zijn gegevens aan te vullen, te bevestigen en zijn kandidatuur met een handtekening te bevestigen. De lijstvoorbereider kon opvolgen of dit al dan niet gebeurde. Daarnaast had de lijstvoorbereider de mogelijkheid om de kandidaat uit te nodigen om zijn kandidatuur digitaal te ondertekenen tijdens de inlogsessie van de lijstvoorbereider.

Als de kandidaat ervoor koos om zijn kandidatuur te ondertekenen tijdens de inlogsessie van de lijstvoorbereider, kon dit alleen via e-ID.

- Stap 3: validatie en ondertekening van de voordrachtsakte: Het was de lijsttrekker die de digitale voordrachtsakte (pdf) in de toepassing moest ondertekenen met zijn e-ID of met Itsme. Deze verplichting is ingegeven door art. 1 van het BVR⁴⁷ dat bepaalt dat de lijsttrekker, zijnde de eerste kandidaat van de kandidatenlijst, de lijst aan de voorzitter van het hoofdbureau moet bezorgen. De lijstindieners dienden de ondertekende voordrachtsakte digitaal in bij de voorzitter van het hoofdbureau via de toepassing voor de opmaak van de voordrachtsakte. Op zaterdag 14 september 2024 importeerde de voorzitter van het hoofdbureau alle digitaal ondertekende lijsten in de toepassing van het hoofdbureau. De lijstindieners ontvingen een e-mail als bevestiging dat het hoofdbureau de akte goed registreerde. Vanaf de import van de lijsten door de voorzitter van het hoofdbureau kon de lijstindieners zijn ondertekende lijst niet meer wijzigen.

Kandidaten die niet digitaal konden tekenen (zie stap 2), hadden ook nog de optie om manueel te ondertekenen op de afgedrukte voordrachtsakte, die ter inzage lag op het hoofdbureau. Tot het moment waarop het gemeentelijk hoofdbureau de kandidatenlijsten voorlopig afsloot, konden voorgedragen kandidaten de voordrachtsakte aanvullen met hun handtekening (artikel 72 LPKD).

Het digitaal aanmaken van de voordrachtsakten bood **meerdere voordelen**.

Voor de kandidaten en lijsten:

- 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, dubbele kandidatuur, aantal kandidaten, pariteit,...).

⁴⁷ Besluit van de Vlaamse Regering van 1 december 2023 tot uitvoering van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, wat betreft de indiening van de voordrachtsakten van kandidaten voor de lokale en provinciale verkiezingen

- Kandidaten konden digitaal (en dus vanop afstand⁴⁸) hun kandidatuur ondertekenen.
- het systeem hielp ook om digitale handtekeningen (van aftredende raadsleden of kiezers) te verzamelen ter ondersteuning van een kandidatenlijst. Via een aparte online toepassing konden de raadsleden of kiezers digitaal tekenen voor een specifieke kandidatenlijst⁴⁹. De toepassing voor de opmaak van de kandidatenlijst liet toe om in real-time de evolutie ervan op te volgen.
- de toepassing maakte het mogelijk een voordrachtsakte samen te stellen en in te dienen, zonder dat er enige fysieke aanwezigheid vereist was op het hoofdbureau.

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 reduceerden de kans op fouten en aanpassingen na 14 september 2024, bij de voorlopige en definitieve afsluiting van de lijsten.

Principes

Bij de digitalisering van de indiening van de voordrachtsakten 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 vlotter en efficiënter verloop van het verkiezingsproces.
- Een flexibele toepassing houdt rekening met de realiteit van de lokale en provinciale verkiezingen in Vlaanderen, bijvoorbeeld het groot aantal lijsten (van verschillende grootte-orde) en kieskringen.

Dat uitte zich onder meer in:

- Het enkel verplicht stellen van die gegevens die cruciaal waren voor de organiserende overheid, zoals naam, rijksregisternummer, aantal kandidaten en de bevestiging van de lijst door de lijsttrekker.
- De kandidaten werden gestimuleerd om digitaal te tekenen. Kandidaten die echter niet digitaal konden tekenen, hadden de mogelijkheid om handmatig te tekenen op de uitgeprinte voordrachtsakte die ter inzage lag op het hoofdbureau.
- Het vermijden dat kandidaten niet opnieuw digitaal moesten ondertekenen wanneer de rangorde van de lijst werd veranderd.
- De lijsttrekker niet te verplichten de lijst aan te maken. Iedereen mocht een lijst aanmaken (de lijstvoorbereider), maar de lijsttrekker moest wel verplicht digitaal ondertekenen.
- De optie om de voordragende raadsleden/kiezers al of niet digitaal te laten ondertekenen vrij te laten.
- De optie om documenten (akte van bekendheid, handtekeningen ondersteunende aftredende raadsleden kiezers op papier) digitaal op te laden, vrij te laten. Eventuele bijlagen op papier konden ook worden overhandigd aan de voorzitter van het hoofdbureau op zaterdag 14 september 2024.

⁴⁸ Omwille van veiligheidsredenen was de toegang tot de toepassing gelimiteerd tot België.

⁴⁹ De ondersteunende handtekeningen van het aftredende raadslid of van de kiezer konden ook met een papieren formulier worden verzameld. Na ondertekening moest de lijstvoorbereider de ondersteunende handtekeningen toevoegen aan het digitale dossier of deze fysiek overhandigen aan de voorzitter van het hoofdbureau op 14 september 2024.

- De mogelijkheid voor een lijstvoorbereider om verschillende lijsten in verschillende kieskringen op te maken.

Ontwikkeling en lancering

Dankzij de ontwikkeling van een testomgeving specifiek voor de Vlaamse Overheid kon het agentschap vanaf september 2023 de toepassing voor de opmaak en indiening van de voordrachtsakten grondig doortesten. Dat was ook nodig want er waren flink wat opmerkingen. Het agentschap en CEVI leverden grote inspanningen om de toepassing functioneel en juridisch correct te krijgen en gebruiksvriendelijk te maken.

CIVADIS leverde op 5 april 2024 een eerste versie van de toepassing voor de opmaak en indiening van de voordrachtsakten (en de afgeleide modules) voor advies op aan PwC⁵⁰. Het adviesorgaan bracht hierover verslag uit op 29 april 2024. PwC adviseerde om het aantal validaties bij de invoer van gegevens in de toepassing te verhogen. Zo ontbrak er bijvoorbeeld een waarschuwing in de module voor kandidaten wanneer een persoon die zich kandidaat stelt, niet in de juiste woonplaats woonachtig is. In de webtoepassing ‘Kandidatenbeheer van het hoofdbureau’ (zie verder) was deze controle echter wel aanwezig. Ondanks deze mogelijke verbeterpunten belemmerden ze de functionaliteit van de toepassing niet. Een variëteit van diezelfde toepassing⁵¹ werd bovendien al maanden eerder gebruikt in het kader van de organisatie van de federale verkiezingen van 9 juni 2024.

Omdat de voordrachtsakten voor het eerst verplicht digitaal moesten worden opgesteld en ingediend, lanceerde het agentschap op 13 mei 2024 de toepassing voor het opstellen en indienen van de voordrachtsakten, zodat de lijstvoorbereider op tijd kon beginnen met het opstellen van de kandidatenlijst. De vormingspagina op de website bevatte onder meer een link naar de toepassing, handleidingen, een stappenplan en demovideo's.

De verplichte digitale indiening vormde mogelijks een drempel om zich kandidaat te stellen, in het bijzonder voor het deel van de bevolking dat minder of geen digitale vaardigheden bezit of geen computer of netwerkverbinding heeft. Een aantal hulplijnen werden aangeboden voor burgers die zich kandidaat wilden stellen voor de verkiezingen, maar die niet over de benodigde vaardigheden of toegang tot het internet beschikten. Als de kandidaten hulp nodig hadden bij het gebruik van de toepassing was de helpdesk van het agentschap telefonisch bereikbaar. Bijkomende ondersteuning werd geboden via info@vlaanderenkiest.be. Men kon ook bijstand vragen aan de diensten van de gemeente⁵².

Gebruik van de toepassing

In de eerste maanden na de lancering ontving de helpdesk slechts een beperkt aantal vragen. In eerste instantie waren de vragen vrij algemeen, zoals: "Waar vind ik de toepassing?" en "Waar kan ik de benodigde instructies vinden?". Dit veranderde vanaf halverwege augustus. Vooral in de periode van indiening van de voordrachtsakten, van 4 tot en met 14 september, was de impact op het agentschap groot.

⁵⁰ Het digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012, artikel 4 §2, 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.

⁵¹ Weliswaar geparameteriseerd aan de organisatie van de federale verkiezingen van 9 juni 2024.

⁵² Deze bijstand is het gevolg van artikel 2 van het BVR tot uitvoering van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, wat betreft de indiening van de voordrachtsakten van kandidaten voor de lokale en provinciale verkiezingen

Over het algemeen functioneerde de toepassing naar behoren. Uit de vragen bij de helpdesk bleek dat de webtoepassing op bepaalde specifieke punten op het vlak van gebruiksvriendelijkheid nog verbeterd kon worden. Daarnaast waren er enkele technisch gerelateerde problemen, die relatief snel werden opgelost:

- Bij het opstarten van een nieuwe kandidatenlijst werd gevraagd naar de ‘kieskring’. Afhankelijk van het type verkiezing waarvoor een kandidatenlijst werd aangemaakt, moest hier een gemeente, een provinciedistrict of stadsdistrict worden ingevuld. Het agentschap stelde vast dat een beperkt aantal lijstvoorbereiders bij het opstarten van een nieuwe kandidatenlijst voor de gemeenteraadsverkiezingen hier de fout maakte in de plaats van de gemeente, de hoofdplaats van het federaal kieskanton in te geven. Om dit te corrigeren, werd een remediëring opgestart door contact op te nemen met de lijstvoorbereider van de kandidatenlijst en het hoofdbureau waar de kandidatenlijst werd ingediend.
- De lijstnaam van een kartellijst moest minstens de naam van de 2 fracties bevatten⁵³. Hoewel dit duidelijk werd vermeld in een infobullet naast het invoerveld, maakten sommige gebruikers toch fouten op dit punt. Dit werd door het agentschap gemonitord, waarna een remediëring werd gestart door contact op te nemen met de lijstvoorbereider van de kartellijst⁵⁴.
- Een kandidaat kon op het stembiljet met een andere voornaam (‘roepnaam’) worden vermeld dan de officiële voornaam die op de eID stond. Daarnaast kon een kandidaat ervoor kiezen om de achternaam van de partner mee op te nemen (dubbele naam). Indien de officiële achternaam uit meerdere afzonderlijke namen bestond, mocht de kandidaat één of meerdere namen weglaten. Aparte invoervelden waren hiervoor voorzien in de toepassing. Sommige gebruikers vulden de gewenste voor- en achternaam voor op het stembiljet onjuist in bij het invoerveld voor de officiële voornaam en achternaam. Hoewel de gewenste voor- en achternaam voor op het stembiljet correct werd vermeld op de voordrachtsakte, leidde verkeerd gebruik van de webtoepassing ertoe dat deze naam automatisch werd overschreven met de gegevens uit het rijksregister. Dit gebeurde in de toepassing ‘Kandidatenbeheer’, die door de hoofdbureaus werd gebruikt voor de verwerking van de kandidatenlijsten. Hoewel dit in principe tijdens controles door het hoofdbureau werd vastgesteld en meestal werd gecorrigeerd, bleef het in sommige gevallen onopgemerkt. Hierdoor werd na de definitieve afsluiting alsnog de officiële voor- en achternaam van de kandidaat op de kandidatenlijst opgenomen⁵⁵ in plaats van de gewenste voor- en achternaam.
- Sommige gebruikers gebruikten een browser met vertaalfunctionaliteit, waardoor de naam van de kandidaat automatisch werd vertaald (bijvoorbeeld, Pierre werd vertaald naar Pieter). Hoewel de namen correct waren opgenomen in de voordrachtsakte, werd de indruk gewekt dat dit niet het geval was. Na melding verspreidde het agentschap een instructie met een methode om de automatische vertaling uit te schakelen. In aanloop naar de kandidatendag werd de verkiezingssoftware structureel aangepast, zodat de browser de namen niet langer automatisch kon vertalen.
- Enkele kiezers wilden zich kandidaat stellen, maar waren op het moment van kandidaatstelling nog geen 18 jaar (terwijl ze op de verkiezingsdag wel meerderjarig zouden zijn). Omdat ze op dat moment nog minderjarig waren, konden ze hun kandidaatstelling niet digitaal ondertekenen. Kandidaten die bij de indiening van de voordrachtsakte hun digitale

⁵³ Artikel 71, vijfde lid, van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet

⁵⁴ Er werden weinig kartellijsten gevormd: in het hele Vlaamse Gewest werden slechts 14 kartellijsten ingediend (minder dan 1%).

⁵⁵ Na de publicatie van de kandidatenlijsten bestond de mogelijkheid om deze, mits akkoord van de voorzitter van het hoofdbureau, alsnog te wijzigen. Dit was mogelijk tot het moment waarop de USB-sticks werden aangemaakt of de stembiljetten werden gedrukt. De voorzitter maakte hierbij een beoordeling op basis van de ingediende voordrachtsakte.

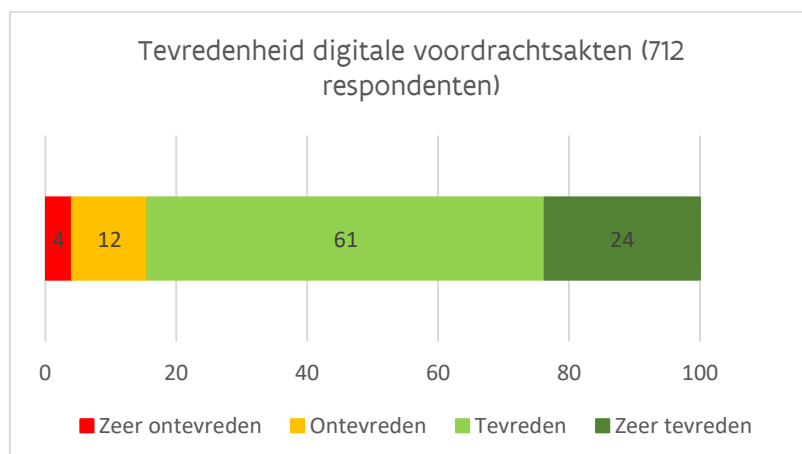
handtekening nog niet hadden geplaatst, konden deze nog handmatig toevoegen op de afgedrukte voordrachtsakke tot maandag 16 september.

- Het handmatig toevoegen van de handtekening op de afgedrukte voordrachtsakke was voor bepaalde kandidaten niet mogelijk, omdat zij zich op dat moment in het buitenland bevonden. De toegang tot de toepassing was gelimiteerd tot België wegens veiligheids-overwegingen (cybersecurity). De kandidaten die tijdelijk verbleven in het buitenland konden dus op die manier hun passief stemrecht niet uitoefenen. Hiervoor werd door het agentschap een oplossing aangereikt waarbij de lijstindiener de voordrachtsakke naar de kandidaat stuurde, die deze afdruckte, ondertekende, inscande en terugstuurde.
- De lijsttrekker moest bij het indienen van de voordrachtsakke deze akte digitaal ondertekenen, evenals zijn eigen kandidatuur. Daarnaast, als hij als aftredend raadslid de kandidatenlijst wilde ondersteunen, moest hij ook deze ondersteuning digitaal ondertekenen. Dit zorgde soms voor verwarring, omdat de lijstindiener twee- tot driemaal digitaal moest ondertekenen.
- Naar aanleiding van meerdere meldingen bij de helpdesk dat sommige kandidaten, die via de toepassing waren uitgenodigd om hun kandidatuur digitaal te ondertekenen, geen e-mail hadden ontvangen, stelde het agentschap op 19 augustus vast dat er een probleem was met de automatische e-mails naar kandidaten met een Hotmail-adres. Uit onderzoek bleek dat dit werd veroorzaakt doordat Microsoft de IP-adressen, van waaruit de e-mails werden verzonden, had geblokkeerd. Na contact met Microsoft werd het probleem opgelost. Op 23 augustus bevestigden de gebruikers dat het probleem zich niet langer voordeed.
- Op donderdag 11 juli verstuurde Civadis verkeerdelijk een test-e-mail vanuit de toepassing naar alle lijstvoorbereiders. In deze e-mail werden zij eraan herinnerd dat de kandidatenlijst nog niet was ondertekend en ingediend. Dit leidde tot verwarring, aangezien lijsttrekkers hun kandidatenlijst pas digitaal moesten ondertekenen en indienen tussen woensdag 4 september 2024 en zaterdag 14 september 2024. Op vrijdag 12 juli werd een rechtzetting naar alle lijstvoorbereiders verstuurd.

Evaluatie door derden

Aan 1538 lijsttrekkers werd in een webenquête door het agentschap gevraagd of ze tevreden waren over de verplichte digitale opmaak en indiening van de voordrachtsakken via de toepassing. De bevraging realiseerde een responsgraad van 46 procent (712 respondenten).

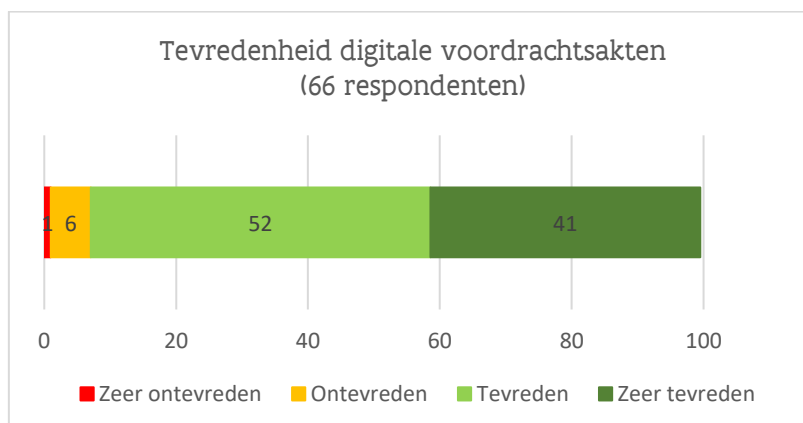
De digitale toepassing heeft een positieve gebruikerservaring. Er is zelfs eens sterk positief sentiment. De 24% zeer tevreden gebruikers laat zien dat een kwart van de respondenten de toepassing zelfs als uitstekend ervaart.



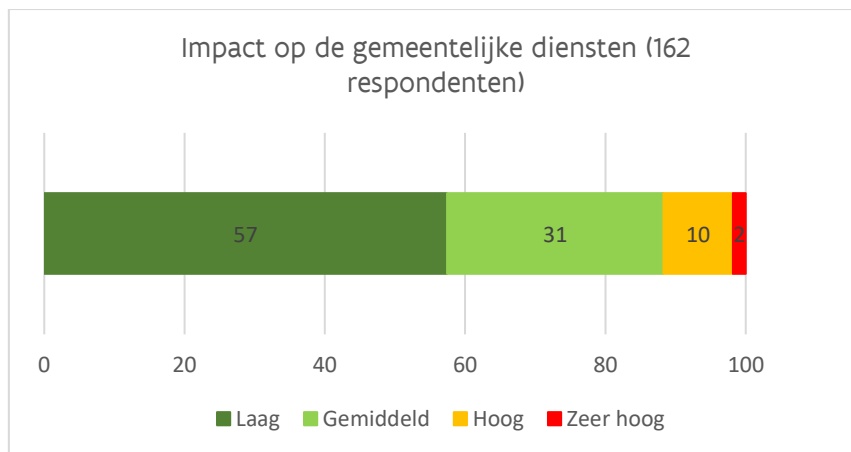
Er is echter een kleinere groep ontevreden gebruikers: De 16% ontevreden gebruikers wijst op enkel verbeterpunten die kunnen helpen om de algemene tevredenheid verder te verhogen. De digitale toepassing werd niet door iedereen als evident ervaren en zorgde voor extra stress bij de gebruiker. De verantwoordelijkheid om een voordrachtsakte correct in te dienen lag volledig bij de lijstvoorbereider en lijstindiener. Vooral het digitaal inloggen en ondertekenen werd vaak als een drempel ervaren, vooral voor minder digitaal vaardige gebruikers en ouderen. De helpdesk werd frequent gecontacteerd om gebruikers te begeleiden bij de digitale ondertekening. Kandidaten waren soms ook hun pincode vergeten. In de feedback wordt dan ook vooral gevraagd om in alternatieve ondertekeningsopties voor de kandidaten en lijsttrekkers te voorzien.

Een politieke partij verzocht ook om meer flexibiliteit in het beheer van de kandidatenlijsten. Specifiek werd gevraagd om de mogelijkheid voor de lijsttrekker om een gemachtigde aan te duiden voor het beheren van de kandidatenlijst. De toepassing bood de optie dat een derde partij, de zogenaamde lijstvoorbereider, een lijst kon opstarten, waarna de lijsttrekker deze kon raadplegen en bewerken. Echter, wanneer de lijsttrekker zelf de opmaak van de lijst startte, kon hij geen toegang verlenen aan een gemachtigde.

Het agentschap vroeg in een webenquête aan de voorzitters van de hoofdbureaus of zij tevreden waren over de verplichte digitale opmaak en indiening van de voordrachtsakten. De bevraging realiseerde een responsgraad van 24 procent (66 respondenten). Een grote meerderheid van de voorzitters die reageerden – 61 van de 66 – meldden dat ze tevreden of zeer tevreden waren. De werklust in het hoofdbureau en de kans op fouten in voordrachtsakten werd immers aanzienlijk verminderd door verplicht gebruik van de toepassing.



Als kandidaten hulp nodig hadden bij het gebruik van de toepassing, was de helpdesk van het agentschap zowel telefonisch als via e-mail bereikbaar. De kandidaten konden ook bijstand vragen aan de diensten van de gemeente. Aan de gemeentelijke coördinatoren werd gevraagd hoe groot de impact was op de gemeentelijke diensten. De bevraging realiseerde een responsgraad van 55 procent (162 respondenten). Uit de cijfers blijkt dat de impact op de gemeentelijke diensten over het algemeen beperkt was. Slechts 2% van de respondenten ervaarde een zeer hoge impact en 10% een hoge impact, terwijl 31% de impact als gemiddeld beoordeelde. De meerderheid, 57%, vond de impact laag, wat suggereert dat de extra werklust voor de gemeenten beheersbaar was.



Verder gaf 92% van de gemeentelijke coördinatoren aan dat ze tevreden waren over het ondersteunend materiaal dat het agentschap aanbood. Als verbeterpunt werd voorgesteld om in de toekomst een testomgeving van de toepassing beschikbaar te stellen aan de gemeentebesturen, zodat de ondersteuning efficiënter kan worden georganiseerd.

Aanbevelingen

Het agentschap blijft principieel voorstander van digitale voordrachtsakten vanwege de aanzienlijke voordelen die ze bieden. De ingebouwde controles in een vroeg stadium verhogen de nauwkeurigheid, het gebruik van e-ID/itsme garandeert correcte gegevens, en de software maakt mogelijk dat gegevens niet telkens opnieuw ingegeven moeten worden maar hergebruikt kunnen worden in de hoofdbureaus. Echter, uit de praktijkervaring met de toepassing komen enkele belangrijke inzichten naar voren, waarvoor het agentschap de volgende aanbevelingen doet:

Alternatieve ondertekeningsopties:

Kandidaten die niet digitaal konden tekenen, hadden de optie om manueel te ondertekenen op de afgedrukte voordrachtsakte, die ter inzage lag op het hoofdbureau. Sommige kandidaten beschouwden dit echter als een drempel. Daarnaast kan de balans tussen gebruiksvriendelijkheid en beveiligingsvereisten een uitdaging vormen. Hoe meer een procedure beveiligd wordt (geo-bloking voor gebruikers in het buitenland, gebruik van digitale sleutels eID en Itsme), hoe minder gebruiksvriendelijk de toepassing dreigt te worden. Veiligheidsmaatregelen mogen geen obstakel zijn voor kandidaatstelling of indiening van een kandidatenlijst. Het agentschap adviseert daarom om te onderzoeken in welke bijkomende ondertekeningsopties voorzien kan worden:

- Een kandidaat die niet digitaal kan tekenen, de mogelijkheid geven om zijn kandidaatstelling d.m.v. een papieren formulier te bevestigen, mits uitdrukkelijke motivering (bijvoorbeeld verlies van de pincode, verblijf in het buitenland, of het nog niet bereiken van de leeftijd van 18 jaar). Dit document moet vervolgens worden toegevoegd aan het digitale dossier van de kandidatenlijst.
- De lijsttrekker de mogelijkheid geven om een gemachtigde aan te duiden om namens hem de voordrachtsakte te beheren, digitaal te ondertekenen en in te dienen.

Verdere verbetering van gebruiksvriendelijkheid en validatiecontroles:

Hoewel de algemene evaluatie van de toepassing positief is, zijn er nog verbetermogelijkheden om de gebruiksvriendelijkheid te verhogen. Zo kan bijvoorbeeld de invoer van roepnamen verder worden verbeterd. Daarnaast zijn de logische en validatiecontroles bij het invoeren van kandidaat- en lijstgegevens momenteel beperkt. Het agentschap adviseert om de automatische contro-

les in de toepassing verder uit te breiden, zonder afbreuk te doen aan de flexibiliteit en gebruiksvriendelijkheid van de toepassing. Dit kan bijvoorbeeld door de toepassing eerder te koppelen aan het Rijksregister.

2.2.3.2 Kandidatenbeheer in de hoofdbureaus

Het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet bepaalt dat lijsttrekkers op uiterlijk de 29ste dag voor de verkiezingsdag hun kandidatenlijst aan de hand van een voordrachtsakte bij de voorzitter van het hoofdbureau van de kieskring indienen.

Het BVR van 1 december 2023 tot uitvoering van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet, wat betreft de indiening van de voordrachtsakten van kandidaten voor de lokale en provinciale verkiezingen, bepaalt dat de voordrachtsakten van kandidaten digitaal moeten worden ingediend tussen woensdag 4 september 2024 om 9 uur en zaterdag 14 september 2024 om 16 uur. Eventuele bijlagen worden op papier in ontvangst genomen op zaterdag 14 september 2024 tussen 9 en 12 uur en tussen 13 en 16 uur. De voorzitter nam dus geen voordrachtsakten op papier meer in ontvangst. Alleen in de faciliteitengemeenten werd de keuze gelaten tussen een indiening op digitale wijze en een indiening op papier. In die gemeenten heeft een inwoner immers het recht om een Franstalige versie te vragen van de voordrachtsakte en de elektronische toepassing kon geen Franstalige versie aanbieden. De voordrachtsakten voor de rechtstreekse OCMW-raadsverkiezingen konden alleen op papier ingediend worden.⁵⁶

De hoofdbureaus gebruiken de toepassing 'kandidatenbeheer' om de kandidatenlijsten te importeren, te verwerken, te controleren, te valideren, en 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.

De gemeentelijke coördinator verleent in de toepassing 'contactenbeheer' toegang aan de 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 importeren maar geen processen-verbaal ondertekenen.

De toepassing 'kandidatenbeheer' laat het hoofdbureau toe de door de lijstindieners digitaal ingediende voordrachtsakten vanaf zaterdag 14 september om 9 uur te importeren in de toepassing. Bij papieren voordrachtsakten (formulier) in faciliteitengemeenten moet het hoofdbureau de lijsten aanmaken in de toepassing 'kandidatenbeheer'. Kandidaten worden ingevoerd aan de hand van het rijksregisternummer.

De toepassing staat in verbinding met het Rijksregister en er vindt automatisch een controle plaats met de gegevens in de voordrachtsakte (naam, woonplaats, nationaliteit). De toepassing

⁵⁶ Het Koninklijk Besluit van 26 augustus 1988 tot vaststelling van de nadere regels voor de verkiezing van de raad voor maatschappelijk welzijn in de gemeenten bedoeld bij artikel 7 van de wetten op het gebruik der talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, en in de gemeenten Komen-Waasten en Voeren, bepaalt in artikel 2, §1, immers dat de voordrachtsakten aan de voorzitter 'ter hand gesteld moeten worden', en artikel 3 van het KB bepaalt dat die overhandiging moet gebeuren door één van de drie ondertekenaars die daartoe door de kandidaten zijn aangewezen (in geval van een voordracht door kiezers), of door één van de twee kandidaten die daartoe zijn aangewezen door de aftredende raadsleden die de voordracht ondertekend hebben (minstens 2). Deze regeling maakt een digitale indiening zoals die in het besluit van de Vlaamse Regering geregeld is voor de gemeenteraadsverkiezingen, onmogelijk.

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 keurt via de toepassing de ingediende voordrachtsakten goed of wijst ze af. Een voorlopige afsluiting van de kandidatenlijsten vindt plaats op de 27ste dag voor de verkiezingsdag gevolgd door een definitieve afsluiting op de 24ste dag voor de verkiezingen, tenzij een kandidaat beroep aantekende bij het Hof van Beroep. In dat geval vindt definitieve afsluiting op de 20ste dag voor de verkiezingsdag plaats na de uitspraak van het Hof van Beroep.

Het hoofdbureau beslist tot het genereren van het proces-verbaal⁵⁷ (pdf-bestand). De 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)⁵⁸.

De toepassing stuurt de kandidatenlijsten naar de centrale servers 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 27 mei 2024 een eerste versie van de toepassing ‘kandidatenbeheer in de hoofdbureaus’ voor advies op aan PwC. Het toepassingsgebied van de evaluatie bevatte onder meer een interfacetest met de toepassing voor het voorbereiden en configureren van het digitaal stelsysteem (geleverd door Smartmatic). Op 14 juni 2024 rapporteerde het adviesorgaan aan het agentschap en de leverancier dat deze testen een foutmelding gaven. De oorzaak lag bij het gebruik van de NIS-codes van de nieuwe fusiegemeenten. Civadis maakte namelijk geen gebruik van de nieuwe NIS-codes, maar gebruikte de bestaande NIS-code van een van de voormalige fusiegemeenten. Het digitaal stelsysteem en het publicatiesysteem van de nieuwsmedia stemden hun NIS-codes, die ze als sleutel gebruikten voor het koppelen van gegevens, af op de gebruikte NIS-codes van Civadis. Omdat het risico dat hierdoor ontstond werd gemitigeerd door aanpassing van de andere systemen, werd dit niet beschouwd als een blokkerende vaststelling voor de toepassing ‘kandidatenbeheer in de hoofdbureaus’.

PwC heeft op 4 september 2024 een positief advies⁵⁹ uitgebracht over de geschiktheid van de informaticasystemen, geleverd door Civadis, voor het kandidatenbeheer bij de lokale en provinciale verkiezingen van 13 oktober 2024. Een belangrijke opmerking van het adviesorgaan die de positieve eindconclusie niet heeft beïnvloed, was het aantal versies van de software waarop ze alle testen uitvoerden. Er werden meerdere updates aangeleverd door Civadis. Civadis heeft PwC geen gedetailleerd overzicht gegeven van de wijzigingen tussen de verschillende versies, zodat het zich bij elke update moest beperken tot het uitvoeren van enkele spot-checks. Hierdoor kon PwC het risico op regressie niet volledig uitsluiten. Het agentschap verkleinde dat risico door bijkomende testen in de testomgeving en een nauwgezette controle van de diverse parameters van de toepassing.

⁵⁷ 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).

⁵⁸ Het digitaal ondertekenen gebeurde in het beveiligde BOSA-onlineplatform.

⁵⁹ PwC stelt in zijn adviezen, op basis van hun onderzoeken, dat de onderzochte systemen met redelijke – maar geen absolute – zekerheid voldoen aan de criteria van geschiktheid. Voor de term “redelijke zekerheid” verwijst PwC naar het koninklijk besluit van 26 mei 2002 met betrekking tot systemen van interne controle binnen de federale overheidsdiensten (BS 31 mei 2002).

Op maandag 9 september 2024 lanceerde het agentschap de toepassing 'kandidatenbeheer' voor hoofdbureaus op vlaanderenkiest.be. Op de webpagina was de link naar de toepassing en de handleiding te vinden⁶⁰. De hoofdbureaus werd gevraagd in de week van 9 september een inlogtest en een test van de digitale handtekening uit te voeren. Ondersteuning werd geboden door info@vlaanderenkiest.be en via een telefonische helpdesk verzorgd door het agentschap.

De beschikbaarheid werd bekend gemaakt met een nieuwsbericht op de website. Een SMS-bericht aan de gemeentelijke coördinatoren bracht de hoofdbureaus rechtstreeks op de hoogte.

Gebruik van de toepassing

Bij de lancering op 9 september was de importknop niet gedeactiveerd, waardoor het hoofdbureau de lijsten al eerder kon importeren. Dit bood echter geen meerwaarde, aangezien de koppeling met het rijksregister pas op zaterdag 14 september, 'kandidatendag', werd gelegd en de noodzakelijke controles pas op dat moment konden worden uitgevoerd. Bovendien moesten lijsttrekkers in staat zijn om kandidatenlijsten nog tot zaterdag 14 september aan te passen. Om dit probleem op te lossen, heeft CEVI alle hoofdbureaus die lijsten hadden geïmporteerd gecontacteerd en hen begeleid bij het 'terugsturen' van de geïmporteerde lijsten, zodat deze indien nodig opnieuw konden worden aangepast. De mogelijkheid om lijsten te importeren werd tot zaterdag 14 september gedeactiveerd.

Op zaterdag 14 september om 9 uur konden de hoofdbureaus starten met het importeren van de kandidatenlijsten. Er was een kortstondige technische storing bij de opstart van de toepassing kandidatenbeheer waardoor de import van de kandidatenlijsten niet mogelijk was. Na 20 minuten was de storing opgelost. De gemeentelijk coördinatoren werden door het agentschap in real-time per SMS geïnformeerd over de status.

Bij de verwerking van de kandidatenlijsten in het hoofdbureau bleek dat sommige kandidatenlijsten de gewenste voor- en achternaam voor op het stembiljet onjuist hadden ingevuld in de toepassing voor de opmaak van de voordrachtsakten. De gewenste voor- en achternaam voor op het stembiljet was ingevoerd in het veld voor de officiële voornaam en achternaam. Hierdoor werd de gewenste naam automatisch overschreven met de gegevens uit het rijksregister in de toepassing 'Kandidatenbeheer'.

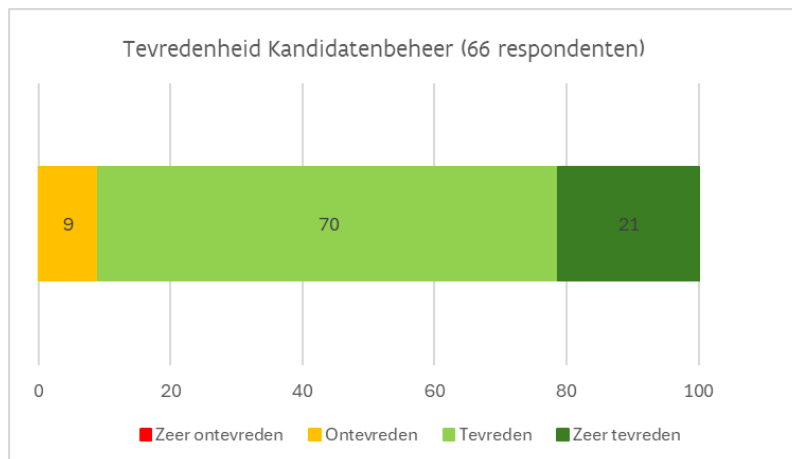
In sommige gevallen werd deze aanpassing niet opgemerkt, waardoor na de definitieve afsluiting alsnog de officiële voor- en achternaam van de kandidaat op de kandidatenlijst werd opgenomen.

De import en de verwerking van de kandidatenlijsten leverde verder geen noemenswaardige problemen op. De gegevens werden naar behoren verwerkt en de kwaliteit ervan was goed.

Evaluatie door derden

In de bevraging die het agentschap onder de voorzitters van het hoofdbureau hield, werd de vraag gesteld of ze tevreden waren over de toepassing die gebruikt werd voor het kandidatenbeheer. De bevraging realiseerde een responsgraad van 24 procent (66 respondenten). Een grote meerderheid van de voorzitters die reageerden – 60 van de 66 – meldden dat ze tevreden of zeer tevreden waren.

⁶⁰ Het agentschap organiseerde ook in samenwerking met CEVI in juni 2024 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.



Van de voorzitters die gebruik maakten om hun keuze toe te lichten, merkte een meerderheid op dat alles vlot verlopen was. De automatische controles door de toepassing op de kandidatenlijsten werden als een grote meerwaarde ervaren.

De opmerkingen hadden vooral betrekking op de noodzaak om de procedures nog beter toe te lichten, zowel functioneel als juridisch. Functioneel ging het om een stappenplan in de toepassing, met name voor de opmaak van het proces-verbaal van voorlopige en definitieve afsluiting. Juridisch was er onduidelijkheid over de vraag of en wanneer een akte van bekendheid noodzakelijk is bij het gebruik van een roepnaam⁶¹. Ten slotte werd als suggestie ook hier voorgesteld om in de toekomst een testomgeving van de toepassing beschikbaar te stellen.

Aanbevelingen

Efficiëntere communicatie van functionele en juridische instructies:

Uit de reacties van gebruikers blijkt een behoefte aan heldere instructies voor zowel het opmaken kandidatenlijsten als het verwerken van de kandidatenlijsten in de hoofdbureaus.

Om de gebruikers beter te ondersteunen, moet worden onderzocht hoe functionele en juridische instructies, zoals een stappenplan, efficiënter kunnen worden overgebracht. Een mogelijke oplossing is het opstellen van een informatiepakket per type gebruiker en de verspreiding ervan via de gemeentelijke coördinator.

Opvolging indiening voordrachtsaktes

Voor de volledigheid dient ook de aparte toepassing te worden vermeld die speciaal is ontwikkeld voor de voorzitters van de hoofdbureaus om de status van de voorbereide kandidatenlijsten te monitoren. De voorzitter kon de voordrachtsakte downloaden zodra de lijstindiener deze had ondertekend en ingediend.

Deze toepassing bood echter uitsluitend de mogelijkheid om gegevens te raadplegen en, indien nodig, contact op te nemen met de lijstvoorbereider of lijsttrekker. Er werden via deze toepassing

⁶¹ 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.

geen controles uitgevoerd op de kandidatenlijsten; deze vonden pas plaats bij de import in de toepassing 'Kandidatenbeheer' vanaf zaterdag 14 september.

Hoewel de toepassing werd ervaren als een waardevol hulpmiddel ter voorbereiding op kandidatendag, had ze beperkingen, aangezien alleen de voorzitter van het hoofdbureau toegang had. De hoofdbureaus stelden dan ook voor om de toegang uit te breiden naar personen die door de voorzitter gemachtigd zijn.

2.2.3.3 Resultatenbeheer in de hoofdbureaus

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)⁶². De toepassing bevat mathematische controles om de juistheid van de resultaten na te gaan, cryptografische beveiligingsalgoritmes en de zetelberekeningsmodule. De toepassing verzendt de resultaten direct naar de servers van de Vlaamse overheid, de media en de resultatenwebsite vlaanderenkiest.be. Daar worden de resultaten gepubliceerd zodra deze beschikbaar zijn vanaf het eerste telbureau (voor stemmen op papier) of vanaf het eerste digitale stembureau per kieskring. 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 de laatste zetelverdeling en verkozenen voor de kieskring kan vaststellen: Bij de lokale en provinciale verkiezingen worden de stemmen van alle verkiezingen ingegeven door het hoofdbureau van het laagste niveau⁶³. 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 wordt opgesteld op het niveau van het gemeentelijk hoofdbureau. De toepassing genereert de processen-verbaal die een hoofdbureau nodig heeft. Het hoofdbureau drukt de processen-verbaal af en doet een laatste controle. De ondertekening door alle leden van het hoofdbureau vormt de definitieve goedkeuring. Vervolgens bevestigt de voorzitter van het hoofdbureau de processen-verbaal in de toepassing met een digitale handtekening (e-ID), wat meteen het einde van de werkzaamheden van het hoofdbureau betekent.

De toepassing genereert ook een formulier waarbij de volgorde van het initiatiefrecht wordt vastgesteld⁶⁴. Het gemeentelijk hoofdbureau bezorgt dit formulier aan de algemeen directeur die, overeenkomstig artikel 5, §3 van het DLB, zorgt voor de publicatie van alle elementen met betrekking tot het initiatiefrecht.

⁶² In geval van gezamenlijke gemeentelijke hoofdbureaus van gemeenten waar als gevolg van de samenvoeging 'gemengd' gestemd werd: Via een keuzemenu in de toepassing moest worden aangegeven dat ofwel de resultaten van de digitale stemming werden opgeladen ofwel de resultaten van de telbureaus werden ingevoerd. Bij de invoer van de resultaten werd dus een duidelijke scheiding gemaakt tussen de (oude) gemeenten die digitaal stemmen en deze die met potlood en papier stemmen.

⁶³ 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.

⁶⁴ Na de gemeenteraadsverkiezingen in Vlaanderen krijgen de verkozenen voor de gemeenteraad in afnemende volgorde van lijstgrootte een initiatiefrecht toegekend. Het initiatiefrecht komt eerst toe aan de verkozene met het meeste naamstemmen van de grootste lijst (artikel 5, §3 DLB). Het formulier G86 geeft de volgorde van het initiatiefrecht aan.

Ontwikkeling en lancering

Het onafhankelijk adviesorgaan PwC ontving de eerste versie van de toepassing 'resultatenbeheer' op 3 juli 2024. Tijdens de uitvoering van hun opdracht op de verschillende versies van de toepassing heeft PwC enkele opmerkingen geformuleerd. Om de remediëring van deze observaties opnieuw te beoordelen heeft PwC verschillende nieuwe versies ontvangen⁶⁵. Hieronder vindt u een overzicht van observaties waarbij risico's opgevangen werden door middel van wijzigingen aan de software:

- bepaalde PV-modellen waren niet aanwezig, wat de generatie van PV's blokkeerde;
- voor de gemeenteraadsverkiezingen in Vlaanderen kwam het totale aantal zetels dat werd aangeduid als verworven door een lijst niet overeen met de som van de zetels verworven op basis van hun quotiënten voorzien in deel 2 'Zeteltoewijzing' van het PV.

Bij de end-to-end testen, die CEVI samen met het agentschap eind augustus uitvoerde, kwam aan het licht dat de overdracht van de lijststem nog niet werd aangepast in de toepassing.

Deze opmerkingen werden rechtgezet in de laatste versie, die op 2 september 2024 werd opgeleverd bij PwC. PwC voerde beperkte tests uit op de wijzigingen die door CIVADIS waren aangebracht. Om het risico op regressie te verkleinen, heeft het agentschap aanvullende tests uitgevoerd in de testomgeving en de diverse parameters van de toepassing nauwgezet gecontroleerd.

Tijdens deze aanvullende tests stelde het agentschap vast dat bij een gelijk aantal stemmen tussen twee kandidatenlijsten de volgorde van het initiatiefrecht kon afwijken in het formulier dat door de toepassing werd gegenereerd. Hoewel de kans hierop klein is, kon dit theoretisch niet volledig worden uitgesloten⁶⁶. Daarom werden enkele bijkomende beheersmaatregelen genomen. Aan het formulier werd een instructie toegevoegd waarin werd aangegeven dat in dergelijke gevallen contact moest worden opgenomen met de helpdesk van het agentschap. Daarnaast implementeerde het agentschap een monitoringmechanisme om dergelijke situaties te detecteren. Indien zich toch een dergelijk geval zou voordoen, zou het agentschap desgevallend, in overleg met de bevoegde minister, een advies verstrekken aan de betrokkene over de volgens ons aangewezen handelswijze. Dit uiteraard onder voorbehoud van een eventuele latere beoordeling door de Raad voor Verkiezingsbetwistingen in geval van klachten. Op verkiezingsdag werden uiteindelijk geen dergelijke gevallen vastgesteld.

Op 30 september 2024 heeft PwC een advies uitgebracht over de geschiktheid van de informatiecassystemen, geleverd door Civadis, die gebruikt werden voor het verwerken van de stemmen en voor de zetelberekening bij de lokale en provinciale verkiezingen van 13 oktober 2024. Het adviesorgaan deed enkele niet-blokkerende vaststellingen die de positieve eindconclusie niet beïnvloed hebben. Het ging onder meer om volgende zaken:

- De gebruikersinterface van de toepassing bevatte onduidelijkheden. Dit werd opgelost door het opstellen van een gebruikershandleiding.
- Voor de rechtstreekse verkiezing van de schepenen in Voeren en de randgemeenten, evenals bij de rechtstreekse verkiezing van de leden van het vast bureau van het OCMW in die gemeenten paste het systeem de leeftijdsregels niet correct toe bij gelijke quotiënten en

⁶⁵ In de praktijk wacht het onafhankelijk adviesorgaan niet op de volledige voltooiing van software alvorens zijn werkzaamheden te vervullen. De audit gebeurt tijdens het ontwikkelingsproces van de software. Het risico zou immers te groot zijn dat bepaalde fouten of zwakheden in het systeem niet meer kunnen gecorrigeerd worden, hetzij door de tijdsdruk, hetzij doordat aanpassingen ook een impact hebben op de rest van de softwaretoepassing. Het adviesorgaan test bijgevolg reeds in een vrij vroeg stadium afgewerkte onderdelen en koppelt de resultaten terug naar de leverancier en de overheid, zodat de vereiste aanpassingen tijdig doorgevoerd kunnen worden.

⁶⁶ In 2018 was er één situatie van een gelijk stemcijfer tussen lijsten.

gelijke aantallen naamstemmen voor de kandidaten van wie de verkiezing in het geding was. Het systeem kende in dat geval de laatste zetel toe aan de jongste kandidaat in plaats van aan de oudste. De opmerking was terecht en werd doorgegeven aan Civadis, die zorgde voor een monitoring en desgevallend rechtzetting wanneer deze situatie zich zou voordoen.

Het College van deskundigen heeft kunnen vaststellen dat de geciteerde observaties terecht als niet blokkerend voor een advies geschikt werden geklasseerd⁶⁷.

Lancering

Op 7 oktober 2024 lanceerde het agentschap de toepassing 'resultatenbeheer'. De bekendmaking gebeurde met een nieuwsbericht op vlaanderenkiest.be en in de nieuwsbrief. De gemeentelijke coördinatoren werden rechtstreeks per SMS ingelicht. Hoofdbureaus van gemeenten waar digitaal werd gestemd, moesten ook een lokale toepassing installeren om USB-sticks uit te lezen⁶⁸. Ieder hoofdbureau werd verzocht om in de week van 7 oktober enkele testen (inlogtest, digitale handtekening) uit te voeren. Hoofdbureaus van gemeenten waar digitaal werd gestemd, moesten een test van de USB-reader uitvoeren.

In gemeenten waar met potlood en papier werd gestemd, kon tot 9 oktober in de toepassing 'resultatenbeheer' worden geoefend. Op die datum werd de database gereset om alle stemresultaten te verwijderen die tijdens het testen waren ingevoerd. Om te voorkomen dat er per ongeluk foutieve resultaten in het systeem zouden staan op verkiezingsdag, werd de mogelijkheid om stemresultaten in te voeren tijdelijk uitgeschakeld. Deze functionaliteit werd op de dag van de verkiezingen opnieuw geactiveerd.

Op vlaanderenkiest.be vonden de hoofdbureaus niet alleen de link naar de toepassing, maar ook de handleiding voor 'resultatenbeheer' en een instructiefiche over de installatie van de toepassing om de USB-sticks uit te lezen. Ondersteuning werd geboden door info@vlaanderenkiest.be en een telefonische helpdesk verzorgd door het agentschap.

Gebruik van de toepassing en evaluatie door derden

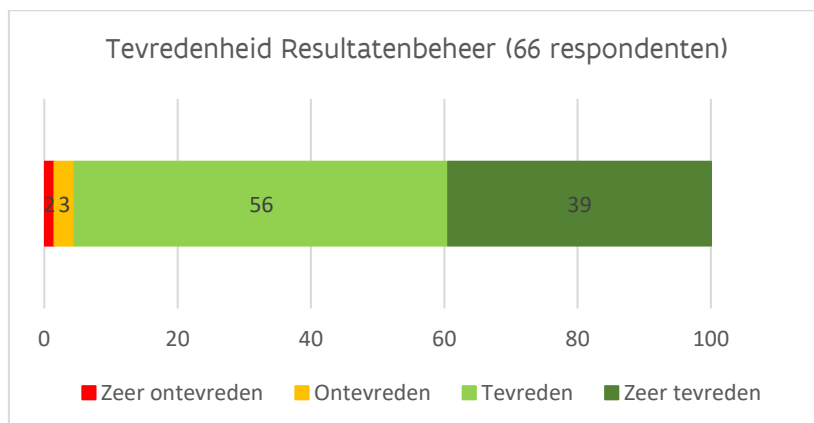
Op 7 oktober, de dag van de lancering, meldden enkele hoofdbureaus dat de toepassing 'Resultatenbeheer' het verkeerde aantal telbureaus bevatte. De gemeentelijke coördinatoren hadden, op verzoek van het agentschap, al vooraf het juiste aantal stembureaus (voor digitaal stemmen) of telbureaus (voor manueel stemmen) ingevoerd in de toepassing 'Contactenbeheer'. Echter, niet in alle gemeenten waren deze getallen correct overgezet van 'Contactenbeheer' naar 'Resultatenbeheer'. Zo telde Denderleeuw 7 telbureaus in plaats van 8. Het probleem werd dezelfde dag nog geïdentificeerd en opgelost. Alle correcties werden op 7 oktober doorgevoerd. Op verkiezingsdag waren er geen problemen.

Verder verliep de lancering van de toepassing zonder problemen.

Het agentschap vroeg de voorzitters van de hoofdbureaus na de verkiezingen of ze tevreden waren over de toepassing 'resultatenbeheer'. De bevraging realiseerde een responsgraad van 24 procent (66 respondenten). Van de 66 voorzitters die reageerden, waren 63 tevreden (37) of zeer tevreden (26) over het gebruik van de toepassing 'resultatenbeheer'. De gebruiksvriendelijkheid en de vlotte en snelle verwerking van de resultaten werd geprezen.

⁶⁷ College van deskundigen belast met de controle op de geautomatiseerde stemmingen - verslag van de controles op de gemeente-, stadsdistricts- en provincieraadsverkiezingen van 13 oktober 2024, pagina 13.

⁶⁸ De toepassing kon gedownload worden via de toepassing 'resultatenbeheer' of 'contactenbeheer'.



Feedback van de gebruikers concentreerden zich op de laattijdige lancering van de toepassing, bijkomende instructies en het gebrek aan oefensoftware bij de digitale gemeenten. Een zeer ontevreden voorzitter merkte op dat de applicatie automatisch eerdere invoerwaarden voorstelde. Het feit dat andere voorzitters of gemeentebesturen dit niet hebben gemeld, suggereert echter dat het probleem mogelijk te wijten is aan de configuratie van de browser. Mogelijk was de automatische aanvulfunctie in de browser ingeschakeld. Het agentschap beschouwt dit als aandachtspunt voor de volgende verkiezingen.

2.2.3.4 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:
 - o de voorzitter, plaatsvervangende voorzitter en andere personen die het proces-verbaal digitaal mogen ondertekenen van een hoofdbureau;
 - o het adres van het hoofdbureau tijdens de verschillende stappen van de verkiezingen;
- de gegevens van de gemeente:
 - o het aantal stem- en telbureaus per gemeente;
 - o de adressen van de stembureaus;
 - o de geografische deelgebieden.

De toepassing is gericht op de gemeentelijke coördinatoren. Het is de gemeentelijke coördinator die alle gegevens invoert in de toepassing contactenbeheer. 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. Bij de lancering van de toepassing op 13 mei 2024 werd de gemeenten gevraagd om de namen van de aangewezen personeelsleden in de toepassing te registreren.

De toepassing 'contactenbeheer' is meer dan een loutere contactendatabank, maar zorgt ook voor het toekennen van rechten in andere toepassingen en het opgeven van de stem- en telbureaus in een gemeente. Deze gegevens worden gedeeld met de andere toepassingen ('kandidatenbeheer', 'resultatenbeheer') en Smartmatic.

De toekenning van rechten in andere toepassingen gebeurde stapsgewijs:

- Stap 1: het agentschap bezorgde halverwege mei 2024 de gemeentelijke coördinatoren login- en paswoord en codes via het digitaal loket voor Lokale besturen⁶⁹. De login- en het paswoord lieten hen toe de eerste keer in de toepassing 'contactenbeheer' in te loggen⁷⁰. De codes, specifiek voor iedere kieskring, soort verkiezing⁷¹ en wijze van stemmen, gaven hen toegang om de gevraagde gegevens voor een bepaald bureau of kieskring in te vullen.
- Stap 2: de gemeentelijke coördinatoren machtigden bepaalde leden van de hoofdbureaus, met name de voorzitter en eventueel een ander persoon aan wie de voorzitter zijn onder-tekenrechten delegerde, tot het gebruik van de toepassingen 'kandidatenbeheer' en 're-sultatenbeheer'.

Het bepalen van het aantal stem- en telbureaus is een taak van het college van burgemeester en schepenen. De gemeentelijke coördinator zorgt voor de invoer van deze gegevens in de software-toepassing. In gemeenten waar op papier wordt gestemd, weet de toepassing 'resultatenbeheer' zo wanneer een kieskring volledig geteld is. In gemeenten waar de kiezers digitaal stemmen is het aantal stembureaus niet alleen noodzakelijk opdat de toepassing 'resultatenbeheer' zou weten wanneer de resultaten volledig zijn (X van X bureaus). Het is ook essentieel voor Smartmatic voor de aanmaak van de USB-sticks: het aantal USB-sticks moet onder meer om veiligheidsredenen corresponderen met het aantal stembureaus in de gemeente of het stadsdistrict. Naast het aantal stembureaus worden ook de adresgegevens van elk stembureau gevraagd⁷².

Ten slotte werd ieder stembureau gekoppeld aan het bijhorende geografische deelgebied. Uit de naamgeving van ieder stembureau moest duidelijk zijn in welk deelgebied (bv. deelgemeente, dorp, wijk) de kiezers van een stemafdeling woonden. Concreet betekende dit dat naam van het stem-bureau werd uitgebreid met de naam van het geografisch deelgebied⁷³.

Lancering en gebruik

Het decreet schrijft voor dat de voorzitters van de hoofdbureaus zes maanden voor verkiezings-dag aangesteld zijn en hun contactgegevens meedelen aan het agentschap. Om te voorkomen dat er interferentie optrad met de contactendatabank voor de verkiezingen voor de Kamer, het Vlaamse en het Europees parlement op 9 juni 2024, werd de contactendatabank voor de lokale en provinciale verkiezingen pas gelanceerd op 13 mei 2024.

Op 13 mei 2024 verstuurde het agentschap de inlogcodes voor de toepassing 'contactenbeheer' via het digitaal loket voor lokale besturen aan de gemeentelijke coördinatoren. Op vlaanderen-kiest.be was die dag ook de link naar de toepassing en de handleiding beschikbaar. De gemeente-lijke coördinatoren werden verzocht om zo snel mogelijk hun contactgegevens en die van de voorzitters van de hoofdbureaus in te voeren, zodat zij konden worden uitgenodigd voor de infosessies.

We hebben het aanmeldproces van nabij opgevolgd. Hieruit bleek dat de doorstroming van infor-matie vanuit het digitaal loket naar de gemeentelijke coördinatoren niet in elk bestuur even vlot verliep. Dankzij telefonische opvolging door het agentschap konden we dit tijdig detecteren en waar nodig bijsturen.

⁶⁹ Het Loket voor Lokale Besturen is een online toepassing van het Agentschap Binnenlands Bestuur voor gegevensdeling tussen de lokale besturen en het agentschap.

⁷⁰ Daarna konden de gemeentelijke coördinatoren inloggen met e-ID en pincode.

⁷¹ Soort verkiezing: stadsdistrictsraad, gemeenteraad, provincieraad, OCMW-raad.

⁷² De lijst met de gegevens van stembureaus kon opgeladen worden via een CSV-bestand.

⁷³ Toelichting over de implementatie van de geografische deelgebieden, zie rubriek 2.6. "Fijnmazige stemre-sultaten".

De invoer van de geografische deelgebieden was nieuw en riep veel vragen op bij de gemeentebesturen. Dit wordt verder besproken in rubriek 2.6. 'Fijnmazige stemresultaten'. Verder leverde de ingave van de gegevens geen noemenswaardige problemen op.

2.2.3.5 Cockpit

De 'Cockpit' is een opvolgtoepassing die het agentschap gebruikt om verschillende fasen van het verkiezingsproces te monitoren.

Tijdens de opmaak en indiening van de voordrachtsakten bood de 'Cockpit' inzicht in de activiteiten van de gebruikers, zoals het verzamelen van handtekeningen van kandidaten.

De 'Cockpit' stelde het agentschap ook in staat om in real-time alle activiteiten van het hoofdbureau te volgen, zowel in de aanloop naar als op verkiezingsdag. De 'Cockpit' werd ingezet bij het monitoren van de verwerking van de ingediende voordrachtsakten door het hoofdbureau. Dit omvatte niet alleen het importeren van de voordrachtsakten op de kandidatendag, maar ook de opvolging van de voorlopige en definitieve afsluiting.

Op verkiezingsdag bleef de toepassing een essentieel hulpmiddel om de voortgang van het proces te bewaken. Dit omvatte onder meer het openen en sluiten van sessies, het testen van de digitale handtekening en USB-reader, het aantal getotaliseerde bureaus en het genereren van processen-verbaal.

De toepassing werd intensief gebruikt door de helpdesk van de verkiezingssoftware en stelde hen in staat om efficiënt ondersteuning te bieden. 'Cockpit' bleek een waardevol hulpmiddel bij het monitoren van de activiteiten binnen de verschillende toepassingen.

2.2.4 Interfederaal samenwerking – verkiezingssoftware

In België zijn verschillende overheden⁷⁴ 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:

- **Kostenefficiënt en uniformiteit:** Samenwerking is financieel interessant omwille van het schaalvoordeel. De basisfuncties zijn bovendien voor elke overheid dezelfde. Daarom is een gemeenschappelijke overheidsopdracht, die leidt tot software met een gedeelde basis maar moduleerbaar is per verkiezing, principieel te verkiezen. Ondanks verschillen in wetgeving en procedures per overheid, is het wenselijk om de gebruikte verkiezingssoftware zo uniform mogelijk te houden.
- **Praktische voordelen voor gebruikers en foutreductie:** In de praktijk werken vaak dezelfde medewerkers met de verkiezingssoftware, ongeacht of het om federale, regionale of lokale en provinciale verkiezingen gaat. Een uniforme en herkenbare werkwijze vergemakkelijkt het gebruik en verkleint de kans op fouten. Door een consistente interface en werkwijze te hanteren, wordt de software intuïtiever, wat de efficiëntie op het terrein ten goede komt.
- **Compatibiliteit met het digitale stelsysteem:** de stemcomputers zijn dezelfde voor alle verkiezingen. Het digitaal systeem moet naadloos aansluiten op de software voor zowel het kandidatenbeheer als het opladen van de resultaten in de hoofdbureaus. Een gezamenlijke aanpak zorgt ervoor dat deze integratie optimaal verloopt, zorgt voor ervaringsuitwisseling en voorkomt technische problemen die zouden kunnen ontstaan door gefragmenteerde softwareontwikkeling.

⁷⁴ federale overheid (FOD Binnenlandse Zaken en FOD Buitenlandse Zaken), Vlaamse overheid, Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Waals Gewest en de Duitstalige Gemeenschap

- **Kennisdeling en innovatie:** Samenwerking tussen meerdere overheden kan inspirerend werken. Door goede praktijken te delen, kunnen verkiezingsoverheden van elkaar leren en innovatieve oplossingen ontwikkelen die de organisatie van verkiezingen verder verbeteren.

De interfederale samenwerking voor verkiezingen⁷⁵ is echter niet altijd evident en risicoloos gebleken⁷⁶.

2.2.4.1 Naar inhoud

Iedere overheid legt eigen beleidsaccenten, waardoor de regelgeving voor verkiezingen met elke stembusgang steeds verder uit elkaar groeit. 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 staatshervormingen. Enkele voorbeelden:

- Alleen Vlaanderen heeft stadsdistrictsraadsverkiezingen.
- Voor lokale verkiezingen in Vlaanderen staat het stemvak links vóór de naam van de kandidaat, bij federale verkiezingen rechts achter de naam.
- 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 is dat per kieskanton.
- Voor de lokale verkiezingen in Vlaanderen is de toegelaten lengte van een lijstnaam 20 leettertekens, federaal 18.
- Voor lokale verkiezingen in Vlaanderen wordt bij het overlijden van een kandidaat geen speciale actie ondernomen⁷⁷. Bij federale verkiezingen moet in de software een ‘schakelaar worden omgezet’ om de zetelberekening voor die lijst aan te passen.
- 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 (tirette).
- Enkel in Vlaanderen worden er fijnmazige stemresultaten gepubliceerd: de stemresultaten werden, naast de resultaten op gemeenteniveau, bekendgemaakt op een lager niveau op basis van herkenbare geografische deelgebieden van de gemeente.
- In Vlaanderen kunnen de verkozenen van een kandidatenlijst 2 fracties vormen in de gemeenteraad. Dat kan enkel als de voordrachtsakte waarmee de kandidatenlijst wordt ingediend, dit expliciet vermeldt. Elke kandidaat op de lijst moet vermelden bij welke fractie hij zal behoren als hij verkozen is.
- Na de gemeenteraadsverkiezingen in Vlaanderen krijgen de verkozenen voor de gemeenteraad in afnemende volgorde van lijstgrootte een initiatiefrecht toegekend. Het initiatiefrecht komt eerst toe aan de verkozene met het meeste naamstemmen van de grootste lijst. Op vraag van het agentschap genereerde de software een formulier waarbij de volgorde van het initiatiefrecht werd vastgesteld.

Deze verschillen maken het minder vanzelfsprekend om een centrale ‘kern’ van een gemeenschappelijke verkiezingssoftware eenvoudig aan te passen. De software moet immers geschikt zijn voor alle verkiezingen die in België worden georganiseerd. Alleen al binnen Vlaanderen kennen de lokale

⁷⁵ Ik verwijs hiervoor ook naar het [evaluatie-rapport over de verkiezingen van 2018](#): pagina 153 tot pagina 158.

⁷⁶ Het betreft hier **niet** de samenwerking voor het evolutief onderhoud van het digitaal stelsysteem.

⁷⁷ Als een kandidaat overlijdt, dan wordt hij vervangen door de eerste opvolger bij de installatie van de raad.

en provinciale verkiezingen acht verschillende varianten⁷⁸. Om de risico's die hieruit voortvloeien te beheersen, heeft het agentschap extra beheersmaatregelen genomen. Zo werden extra tests uitgevoerd in de testomgeving en werden de verschillende parameters van de toepassing nauwgezet gecontroleerd.

2.2.4.2 Naar beheer van de overheidsopdracht

Timing

De verkiezingen vinden op verschillende tijdstippen plaats. De federale overheid moet bovendien 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. 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. Bijvoorbeeld: Vlaanderen publiceert van meet af aan tussentijdse voorkeurstemmen en prognoses van de zetelverdeling, de federale overheid wacht tot de kieskring volledig is.

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 het besluitvormingsproces en de uitvoering van de overheidsopdracht. 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 voor de voorbereiding van de upgrade van de verkiezingssoftware en de gezamenlijke offertes (offerte 1 en 2) op als administratief aanspreekpunt naar de leverancier toe en stuurde die aan, na overleg en beslissingen in de interfederale stuurgroep.

Nadat de offertes in het najaar van 2022 waren goedgekeurd en de effectieve ontwikkeling van de software-upgrade van start ging, werd de centrale aansturing door de federale overheid losgelaten. In plaats daarvan kwam er een bilaterale sturing tussen de verkiezingsoverheden en de leverancier. Elke overheid stelde daarbij haar eigen verkiezingen als prioriteit, met de verwachting dat gesignaleerde aandachtspunten zo snel mogelijk werden aangepakt en opgelost. Dit leidde tot een meervoudige aansturing van de leverancier. Op een bepaald moment stelden de verkiezingsoverheden gelijktijdig hun dringende prioriteiten, signaleerden ze tekortkomingen op basis van uitgevoerde tests en vroeg het adviesorgaan om dringende correcties en bijstellingen. Hierdoor

⁷⁸ 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

werd het betrokken bedrijf, Civadis, overspoeld met vragen en opdrachten, wat het ontwikkelingsproces vertraagde.

Het kleine tijdsverschil tussen de verkiezingen voor de Kamer, Europa en de deelstaten op 9 juni en de vier lokale verkiezingen op 13 oktober in Vlaanderen, Wallonië, Brussel en de Duitstalige Gemeenschap, zorgde omwille van uiteenlopende behoeften en roadmaps voor een extra druk op de gemeenschappelijke software 'Martine' en op de capaciteit van het bedrijf Civadis dat 'Martine' ontwikkelt en beheert.

Dat leidde tot een andere nood aan urgentie of prioritering van de overheidsopdracht. Civadis gaf in eerste instantie voorrang aan de federale verkiezingen. Na de federale verkiezingen bleek het team minder flexibel in het doorvoeren van noodzakelijke bijstellingen. Een Nederlandstalig aanspreekpunt op managementniveau van moederbedrijf NRB volgde het proces echter op en greep in wanneer kritische wijzigingen prioriteit moesten krijgen.

De hierboven geschetste uitdagingen benadrukken het belang van een versterkte interfederale dialoog, zowel op politiek als ambtelijk niveau. Een gestructureerd en continue overlegstructuur kan helpen om knelpunten tijdig te identificeren en gezamenlijk oplossingen te vinden. Bovendien zou een betere uitwisseling van inzichten, bijvoorbeeld over de digitalisering van de voordrachtsakten, de efficiëntie van zowel het ontwikkelingsproces als de implementatie van de verkiezingssoftware bevorderen.

Taal

In de interfederale werkgroep en stuurgroep werd Nederlands, Frans gesproken. De meeste ambtelijke deelnemers beschikten over voldoende (passieve) kennis van de tweede taal (Frans of Nederlands) om de gesprekken vlot te volgen.

Tijdens de ontwikkeling van de upgrade van de verkiezingssoftware werd CEVI door CIVADIS ingeschakeld als Nederlandstalige tussenpersoon, wat effectief een meerwaarde creëerde voor de operationele samenwerking. Vanaf september 2023 werd ook een Nederlandstalig analist van Civadis ingeschakeld waardoor de ontwikkelaars van Civadis beter konden worden aangestuurd. Ondanks deze extra ondersteuning verliep de opvolging van de opmerkingen van het agentschap door de leverancier niet altijd even vlot. De taalbarrière met de ontwikkelaars van Civadis bleef net als bij de vorige verkiezingen van 2018 een pijnpunt. Opmerkingen en nuances werden niet altijd goed begrepen. Wat ten koste ging van efficiëntie en leidde tot tijdsverlies.

Aanbeveling

Het agentschap blijft een voorstander van interfederale samenwerking bij de ontwikkeling van verkiezingssoftware, gezien de aanzienlijke voordelen die dit met zich meebrengt. Een gezamenlijke aanpak leidt tot efficiëntie, uniformiteit en een gedeeld platform dat de organisatie van verkiezingen ondersteunt. Het gebruik van één verkiezingssoftware, aangepast aan de verschillende regelgevingen, zorgt voor herkenbaarheid bij de gebruikers en vermindert de kans op fouten door gebruiker. Daarnaast stimuleert samenwerking kennisdeling en innovatie tussen de verschillende verkiezingsoverheden.

Tegelijkertijd heeft de praktijk aangetoond dat samenwerking ook uitdagingen en risico's met zich meebrengt, zoals verschillen in regelgeving, complexe coördinatie en meervoudige aansturing. Om de voordelen van de samenwerking te maximaliseren, is het essentieel om de risico's actief te monitoren en beheersmaatregelen verder te versterken.

Daarom stelt het agentschap voor om:

- Het interfederaal dialoogmodel te versterken. Het delen van inzichten en goede praktijken betekent een meerwaarde en neemt risico's weg voor de ordentelijke organisatie van de verkiezingen
- De taalbarrière en het probleem van meervoudige aansturing te mitigeren door van de softwareleverancier te eisen dat een toegewijd team wordt betrokken bij de ontwikkeling en implementatie van functionaliteiten voor de Vlaamse overheid. De toekomstige softwareleverancier moet kunnen garanderen dat alle communicatie vlot in het Nederlands kan verlopen, in het belang van de efficiëntie en het soepele verloop van de opdracht.
- Een evaluatie van de beheersmaatregelen door te voeren op basis van de ervaringen met de verkiezingen van 2024, met als doel deze maatregelen waar nodig uit te breiden en te verbeteren.

2.2.5 Overheidsopdracht verkiezingssoftware – kernpunten en toekomst

De toekomst voor de ontwikkeling van software voor het kandidatenbeheer en het resultatenbeheer is onlosmakelijk verbonden met de keuze om al dan niet interfederaal samen te werken. 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 zijn uiteindelijk correct gebruikt voor het doel waarvoor ze ontworpen waren⁷⁹;
- In vergelijking met de verkiezingen van 2018, waarin de software nog veel kinderziekten vertoonde, verliepen de lokale verkiezingen van 2024 zonder grote (technische) problemen.
- Ondanks enkele verbeterpunten in gebruiksvriendelijkheid hebben de toepassingen ongetwijfeld bijgedragen aan een vlotte en efficiënte organisatie van de verkiezingen.
- Uit de webenquêtes bleek dat de meeste gebruikers een positieve ervaring hadden met de digitale toepassing.
- De samenwerking tussen verschillende overheden resulteerde in een gedeeld platform met brede toepasbaarheid. Doordat hetzelfde platform werd gebruikt tijdens twee opeenvolgende verkiezingen, was de werkwijze herkenbaar, wat de gebruiksvriendelijkheid ten goede kwam en de kans op fouten verminderde.
- De veiligheid van de toepassing was gewaarborgd⁸⁰; er waren geen openstaande probleempunten op het moment van de 'kritische' dagen tijdens het hele verkiezingsproces.

Negatieve vaststellingen:

- De projectmanagementmethode die Civadis toepaste bij de ontwikkeling van nieuwe functionaliteiten was in het begin niet efficiënt. We kregen vooraf geen schermafdrucken te zien waarop we konden bijsturen. Civadis ging direct over tot de ontwikkeling en toonde ons daarna het resultaat via een demo. Vanaf september 2023 werd de methodiek (testomgeving, structurele opvolging opmerkingen,...) bijgestuurd.
- Er was geen code freeze⁸¹ vóór de verkiezingen. Onder meer naar aanleiding van opmerkingen van het adviesorgaan werden er meerdere updates aangeleverd door Civadis. Het risico op regressie kon daardoor niet volledig worden uitgesloten. Het agentschap verkleinde dat risico door bijkomende testen in de testomgeving en een nauwgezette controle van de diverse parameters van de toepassing.

⁷⁹ contactenbeheer', 'kandidatenbeheer', 'resultatenbeheer', doorsturing naar de media

⁸⁰ Zie ook verder, rubriek 2.4. 'Veiligheidsaspecten'

⁸¹ Bij code freeze wordt de broncode van software in de laatste fase van de ontwikkeling 'bevroren' om wijzigingen door ontwikkelaars te voorkomen. Voortdurende aanpassingen verhogen het risico op regressie.

- Hoewel heel wat inspanningen werden geleverd om de taalbarrière te verkleinen, verliep de operationele samenwerking met Civadis niet altijd optimaal. Bovendien maakte Civadis wegens tijdsgebrek in sommige gevallen voorafnames in keuzes en prioriteringen, zonder het agentschap te raadplegen (zoals het gebruik van oude NIS-codes van nieuwe fusiegemeenten, opmaak exportbestanden fijnmazige stemresultaten). Civadis was bovendien niet altijd even flexibel in het bijsturen van functionaliteiten. Het aanspreekpunt op managementniveau van het moederbedrijf NRB moest in dat kader meerdere keren ingrijpen op verzoek van het agentschap.

Aanbevelingen

1. Keuze overheidsopdracht voor verkiezingssoftware. Het huidige contract met de leverancier van de verkiezingssoftware loopt af in 2027. De Vlaamse overheid moet op korte termijn een keuzeafweging maken: Voor de Vlaamse overheid zijn er twee mogelijke pistes in aanloop naar de volgende lokale verkiezingen van 2030:

Optie 1 - Een nieuwe interfederale overheidsopdracht:

Hierbij wordt, op basis van een verbeterd bestek, een softwareleverancier aangesteld om verder te bouwen op de bestaande verkiezingssoftware 'Martine'. Dit platform heeft tijdens de verkiezingen van 2024 zijn stabiliteit bewezen en vormt daarmee een betrouwbare basis voor verdere ontwikkeling. We koppelen hier echter wel een aantal randvoorwaarden aan, zoals ook in de evaluatie aan bod komt, om te waarborgen dat de verdere ontwikkeling voldoet aan onze eisen en verwachtingen.

Optie 2 - Onderzoek naar een nieuwe Vlaamse overheidsopdracht:

In dit scenario wordt een bestek uitgewerkt voor de ontwikkeling van volledig nieuwe verkiezingssoftware. Dit zou de Vlaamse overheid meer autonomie en controle geven, aangezien zij zelf de sleutels in handen zou hebben. Echter, deze keuze brengt ook risico's met zich mee. De ontwikkeling van nieuwe software verhoogt de kans op kinderziekten, vergelijkbaar met de technische en operationele uitdagingen die zich in 2018 voordeden. Bovendien zou dit een aanzienlijk kostenplaatje met zich meebrengen. De voordelen van een gezamenlijke overheidsopdracht met andere overheden, zoals kostenefficiëntie⁸², zouden dan wegvallen. Daarnaast moet de verkiezingssoftware in dit scenario volledig opnieuw worden opgebouwd, wat extra tijd en middelen vergt.

2. Bij de lokale verkiezingen van 2030 moet een verbeterd bestek worden opgesteld voor een nieuwe overheidsopdracht met betrekking tot software voor kandidatenbeheer, contactenbeheer

⁸² De ontwikkelingskost van nieuwe verkiezingssoftware voor gebruik door alle Belgische verkiezingsoverheden bij de verkiezingen van 2018 en 2019, bedroeg ongeveer 3,3 miljoen euro. De kostprijs voor de ontwikkeling van verkiezingssoftware in het kader van de gezamenlijke interfederale overheidsopdracht werd verdeeld over de verkiezingsoverheden. De federale overheid nam 60% van de kostprijs voor haar rekening, de overige 40% was ten laste van de gewesten, afhankelijk van het aantal kiezers. De Vlaamse overheid nam 24,25% van deze totale kostprijs voor haar rekening, wat neerkwam op ongeveer 794k euro. Softwareontwikkeling heeft een hoog vast kostenaandeel (analyse, ontwerp, architectuur, kernontwikkeling), terwijl de kosten per extra verkiezingsoverheid relatief lager zijn (parametrisatie, aanpassingen). Indien Vlaanderen zelf een volledig nieuwe software zou ontwikkelen, zou het de volledige vaste kosten dragen. Dit betekent dat de ontwikkeling van eigen verkiezingssoftware voor Vlaanderen flink wat duurder zou zijn. Samenwerking levert dus een aanzienlijke besparing op.

en resultatenbeheer. Aangezien de verkiezingen niet uitstelbaar zijn, is een doordachte en realistische macro-planning door de leverancier van cruciaal belang. De leverancier moet daarbij in voldoende personeelscapaciteit voorzien om de ontwikkeling en implementatie van de software tijdig en kwalitatief te realiseren. In het bestek moet specifiek de nadruk worden gelegd op de operationele samenwerking:

- De leverancier moet een toegewijd team inzetten dat verantwoordelijk is voor de ontwikkeling en implementatie van de verkiezingssoftware voor de Vlaamse overheid. De toekomstige softwareleverancier moet kunnen garanderen dat alle communicatie vlot in het Nederlands kan verlopen, in het belang van de efficiëntie en het soepele verloop van de opdracht.
- Moderne projectmanagementmethodologie: De ontwikkeling moet voldoen aan de hedendaagse methodologieën om flexibiliteit en efficiëntie te waarborgen.
- Continue communicatie en validatie: Regelmatige afstemming en validatie zijn noodzakelijk, vooral voor onderdelen die impact hebben op andere digitale toepassingen, zoals het digitale stelsysteem en de resultatenwebsite.

2.2.6 Adviesorgaan

Artikel 4, §2, tweede lid, van het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012 luidt:

“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 doet een oproep om 1 of meerdere bedrijven te erkennen 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 dat 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.

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.

In aanloop van de verkiezingen van 2018 en 2019 heeft de interfederale werkgroep alle opties onderzocht en kwam de werkgroep tot de conclusie dat het beter was de bestaande regeling te behouden en niet te kiezen voor een systeem waarbij de overheid het adviesorgaan aanwijst via een overheidsopdracht. 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 prijsophaal 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.

Samenwerkingsakkoord

Alle software-ontwikkelingen naar aanleiding van de verkiezingen van 2024 zijn gebaseerd op een nieuwe regeling in verband met de certificering, namelijk het samenwerkingsakkoord van 2017 gesloten tussen de federale staat, de Vlaamse overheid, het Waalse Gewest, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de Duitstalige Gemeenschap met het oog op de opstelling van een gemeenschappelijke lijst van erkende instanties voor de controle van digitale verkiezingssystemen en de totstandbrenging van toekomstige samenwerkingsvormen.

Deze regeling houdt een aantal structurele verbeteringen in ten opzichte van de vorige regeling. Zo moet de keuze van een orgaan door de softwareleverancier gemotiveerd worden en goedgekeurd door de overheid die de verkiezing organiseert. Alle documenten die opgemaakt worden in het kader van het advies, moeten aan de bevoegde overheid bezorgd worden. Het advies moet ook duidelijk en voldoende specifiek en gedetailleerd zijn. 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.

In uitvoering van dat samenwerkingsakkoord werd op 16 mei 2022 in het Bulletin der Aanbestedingen een oproep gepubliceerd tot kandidaatstelling voor het bekomen van een erkenning als adviesorgaan voor de digitale verkiezingstoepassingen.

Met deze oproep was het de bedoeling om meerdere kandidaten aan te trekken en eventueel meer dan één bedrijf te erkennen als adviesorgaan. Om meerdere bedrijven aan te trekken werd bovendien geregeld dat het adviesorgaan niet aansprakelijk wordt gesteld in geval van een fout advies

dat tot ongeldige verkiezingen zou leiden. Desondanks vonden veel bedrijven de opdracht blijkbaar te risicovol. Enkel PwC Enterprise Advisory bv diende een aanvraag in. Het bedrijf voldeed aan de vereisten.

Het bedrijf is al sinds 2011 erkend als adviesorgaan. De Vlaamse Regering besliste op 8 september 2023 om PwC Enterprise Advisory bv opnieuw te erkennen als adviesorgaan.

Aanbeveling

Het agentschap adviseert om bij een volgende verkiezing opnieuw een selectieprocedure voor een onafhankelijk adviesorgaan te organiseren. De overheid heeft alle belang bij een gedegen onafhankelijk advies⁸³. De bestaande lijst van erkende adviesorganen, waarbij enkel PwC is opgenomen als erkend adviesorgaan, blijft geldig voor een periode van 5 jaar na de bekendmaking ervan. Na deze periode van 5 jaar vindt een nieuwe oproep tot kandidaatstelling plaats.

Er dreigt zich echter een sterke lock-in te vormen, aangezien de opgebouwde ervaring van PwC Enterprise Advisory bv toelaat om optimaal in te spelen op geplaatste oproepen, wat op zijn beurt de kloof weer groter maakt met andere potentiële adviesorganen. Naar aanleiding van een toekomstige oproep tot kandidaatstelling moet onderzocht worden hoe meerdere bedrijven kunnen worden aangetrokken.

2.3 DIGITAAL STEMSYSTEEM

2.3.1 Beschrijving van het digitaal stelsysteem

Het digitaal stelsysteem 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.

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 2012

⁸³ Het college van deskundigen bevestigt in zijn verslag dat het feit dat de tussentijdse adviezen van PwC daadwerkelijk leiden tot bijstellingen en verbeteringen aan de systemen, het nut aantoont van een onafhankelijk adviesorgaan.



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.

De eerste generatie stemsystemen uit 2012, die het merendeel van de stemapparatuur in Vlaanderen omvat, wordt gebruikt in 146 van de 159 gemeenten. De tweede generatie stemsystemen werd bij de verkiezingen van 2018 in gebruik genomen in de volgende gemeenten: Bocholt, Bree, Dilsen-Stokkem, Kinrooi, Lennik, Maaseik, Putte, Sint-Truiden, Tongeren en Wemmel. Digitaal stemmen werd in 2019 ingevoerd in Lochristi, en in 2024 ook in Sint-Genesius-Rode en Sint-Pieters-Leeuw, waar een combinatie wordt gebruikt van het stelsysteem van de eerste en de tweede 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 geïnitieerd en die geeft de mogelijkheid om per soort verkiezing één stem uit te brengen. Deze initialisatie verschilt voor Belgen en niet-Belgen⁸⁴. 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 steekt de chipkaart in de daarvoor voorziene gleuf van de stemcomputer. Een niet-geïnitieerde kaart of een reeds gebruikte kaart wordt geweigerd.

⁸⁴ Zie ook verder onder de rubriek 'ex-post controle' met betrekking tot het initialiseren van de chipkaarten.

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-code⁸⁵ 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. Vervolgens vouwt de kiezer zijn stembiljet opnieuw en deponeert 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 de module resultatenbeheer van de verkiezingssoftware. De resultaten worden gepubliceerd op de website en naar de media gestuurd.

Om misverstanden te vermijden werd op aanraden van het College van Deskundigen van het Vlaams Parlement in een extra enveloppe voorzien waar het stembureau de USB-sticks kon insteken die gedurende de stemming defect zijn gegaan tezamen met de USB-sticks die werden aangeleverd door een techniekier om de stemming te kunnen verderzetten. Beide “paren” USB-sticks bevatten onvolledige resultaten en mogen niet worden opgeladen in het hoofdbureau waar er een herscanning zal moeten gebeuren. Om dit extra duidelijk te maken werd hiervoor dus in een aparte enveloppe voorzien om deze USB-sticks in te steken zodat dit duidelijk is voor het hoofdbureau. Het feit dat er een herscanning moet gebeuren, wordt uiteraard ook opgenomen in het PV van het stembureau.

Er werd ook in een extra enveloppe voorzien voor het hoofdbureau die, samen met instructies en een beknopte handleiding, extra USB-sticks bevatte om een eventuele herscanning uit te voeren. Het agentschap monitorde de mogelijke herscanningen in de loop van de verkiezingsdag aan de hand van de opvolgtool van Smartmatic.

2.3.2 Aanpassingen software

Naar aanleiding van de evaluatie van de verkiezingen van 2018 en 2019 werd een reeks technische verbeterpunten m.b.t. het elektronische stelsysteem geïdentificeerd en werden oplossingen geïmplementeerd in de software van het digitaal stelsysteem⁸⁶. Een belangrijk aandachtspunt na de verkiezingen van 2018 was dat het gebruik van de stemapparatuur zo intuïtief en ergonomisch

⁸⁵ QR-code: tweedimensionale barcode

⁸⁶ De hardware van het digitaal stelsysteem werd niet aangepast.

mogelijk moest zijn voor de leden van het stembureau. Verkeerd gebruik mocht niet direct leiden tot het uitvallen of blokkeren van een toestel.

Hieronder een opsomming van de verbeterpunten die werden voorgesteld door de organisatorische overheden en die werden doorgevoerd.

Verbetering foutmelding stemcomputer

De stemcomputersoftware toonde een grote rode X in het scherm aan de gebruiker als er iets mis was gegaan tijdens het opstarten en het validatieproces. Het was dan vaak niet duidelijk voor de gebruiker wat het probleem was en of men het eenvoudig zelf kon oplossen door opnieuw op te starten, dan wel voor ondersteuning moest bellen.

De foutafhandeling werd verbeterd en de stemcomputer-software kan een beter onderscheid maken tussen fouten die kunnen worden opgelost door een herstart of een duidelijke fout die tussenkoms van een service technieker vereist.

Herstelfunctionaliteit na voortijdige verwijdering van USB-geheugen bij het sluiten van de stemming

Bij de verkiezingen van 2018 kon het totaliseren of optellen van de uitgebrachte stemmen – dat wil zeggen het verwerken van de individuele stemmen tot een totaalbestand – worden onderbroken door het vroegtijdig verwijderen van een USB-stick. Door deze onbedoelde handeling bij het afsluiten van het stembureau bleek de totalisatie van de uitgebrachte stemmen in zes stembureaus onvolledig⁸⁷. Dankzij een aanpassing van de software is deze fout bij de verkiezingen van 2024 niet langer mogelijk.

- **Snapshot bij sluiting van de stemming:** Wanneer de voorzitter via de voorzitterscomputer de stemming sluit, maakt het systeem automatisch een ‘snapshot’ van de inhoud van de USB-sticks. Deze ‘snapshot’ wordt op beide USB-sticks opgeslagen en dient als referentiepunt voor de inhoud van de ‘elektronische stembus’ op het moment van sluiten van de stemming. Deze referentie wordt gebruikt bij een eventuele integriteitscheck in de situatie die hieronder wordt beschreven.
- **Preventieve maatregel:** Direct na het sluiten van de stemming toont de voorzitterscomputer een ondubbelzinnige instructie op het scherm. Deze instructie waarschuwt de voorzitter nadrukkelijk dat de USB-sticks niet uit de achterkant van de stembus mogen worden verwijderd zolang het systeem nog bezig is met het genereren van het resultaatbestand.
- **Correctieve maatregel bij voortijdige verwijdering:** Als tijdens het genereren van het resultaatbestand voortijdige verwijdering van de USB-sticks wordt gedetecteerd, probeert de voorzitterscomputer de situatie te herstellen. Het herstelproces start met het tonen van een duidelijke instructie waarin de voorzitter wordt gevraagd om de verwijderde USB-sticks opnieuw achteraan in de stembus te plaatsen.
- **Integriteitscheck en herstelprocedure:** Zodra de USB-sticks opnieuw zijn geplaatst, voert de voorzitterscomputer een integriteitscontrole uit. Hierbij gebruikt het systeem de eerder aangemaakte ‘snapshot’ als referentie om te controleren of de inhoud van de teruggeplaatste USB-sticks overeenkomt met de situatie zoals die was op het moment dat de stemming werd gesloten.
Als de controle geen afwijkingen detecteert, start de voorzitterscomputer de herstelprocedure. De procedure begint met het opschonen en verwijderen van alle tijdelijke tussen-

⁸⁷ De totalisatie van de uitgebrachte stemmen werd toen voor elk van deze stembureaus overgedaan en de stemresultaten werden gecorrigeerd.

bestanden. Vervolgens start de voorzitterscomputer het proces van resultaatgeneratie volledig opnieuw, alsof er geen voortijdige verwijdering van de USB-sticks heeft plaatsgevonden.

Aanduiding 'veilig verwijderen' van de USB op de voorzitterscomputer

Om het risico op voortijdige verwijdering van de USB-stick te vermijden of te verkleinen, geeft het scherm van de voorzitterscomputer duidelijke instructies aan de voorzitter van het stembureau om de USB-stick niet te verwijderen totdat dit veilig is. Naast deze preventieve maatregel bevat het systeem ook een correctieve maatregel voor de situatie waarin de voorzitter de preventieve instructies negeert en de USB-stick toch voortijdig verwijdert. In dat geval toont het scherm een melding met de instructie om de USB-stick opnieuw in de achterkant van de stembus te plaatsen. Zodra de USB-stick is teruggeplaatst, voert het systeem een integriteitscontrole uit. Hierbij fungeert de achtergebleven USB-stick als masterreferentie. Als uit de controle blijkt dat er geen afwijkingen zijn in de inhoud van de teruggeplaatste USB-stick, bereidt het systeem opnieuw het proces voor veilig verwijderen voor. Het doel is dat de voorzitter dit keer de instructies op het scherm opvolgt, wacht tot de voorbereiding volledig is afgerond en pas daarna de USB-stick verwijdert, nadat het systeem heeft aangegeven dat dit veilig kan.

Uitnemen van beide USB-sticks uit de stembus

Wanneer de voorzitter, ondanks alle instructies en normale procedures, beide USB-sticks uit de stembus verwijdert, blijft het systeem in de alarmeringsmodus actief.

Alarm en instructies:

- Het systeem schakelt niet automatisch uit, zodat een herstart wordt voorkomen.
- Een luid audio-alarm klinkt voortdurend, en het display toont een duidelijke instructie om beide USB-sticks opnieuw in de stembus te plaatsen.
- Pas wanneer beide USB-sticks correct zijn teruggeplaatst, stopt het audio-alarm.

Integriteitscontrole na terugplaatsing:

Na terugplaatsing van beide USB-sticks voert het systeem een volledige vergelijking uit tussen de stemgegevens en de logbestanden op beide USB-sticks. Er zijn twee mogelijke uitkomsten:

- Geen discrepanties:
 - o Als het systeem geen discrepanties detecteert, hervat de voorzitterscomputer de 'chipkaart-activering'-modus.
 - o Het stemproces wordt voortgezet zonder dat een volledige herstart nodig is.
 - o Vooraf uitgegeven chipkaarten blijven bruikbaar, omdat alle QR-codes de sessiecodes bevatten die door de voorzitterscomputer worden herkend.
- Wel discrepanties:
 - o Bij constatering van discrepanties activeert het systeem opnieuw een audio-alarm.
 - o Het display toont een instructie waarin de voorzitter wordt gevraagd een servicetechnicus te contacteren. Deze technicus moet een nieuwe set USB-sticks meenemen om het stemproces voort te zetten.
 - o Tegelijkertijd geeft het systeem de instructie om na het sluiten van de stemming een herscanprocedure op het hoofdbureau aan te vragen.
 - o De instructie eindigt dan met een knop die een automatische uitschakeling van het systeem activeert.

- o Voor de veiligheid wordt gezorgd dat de USB-sticks niet opnieuw kunnen worden opgestart. Elke poging tot herstart zal hoe dan ook mislukken.

Kieskring op scherm stemcomputer

De koptekst van de eerste en tweede schermpagina van de stemcomputer zal per verkiezing ook de informatie bevatten van de 'kieskring' waartoe het stembureau behoort.

Kieskring en lijstnummer leesbaar afdrukken op papieren stembewijs

De stemcomputer moet aanvullende gegevens opnemen in het gedrukte stembiljet, zowel in de voor mensen leesbare tekst als in de QR-code. Direct na de stippellijn die het stembiljet scheidt in een QR-code en een leesbaar gedeelte, moet elk stembiljet, volgens de vastgestelde volgorde van de verkiezingen, per verkiezing de volgende gegevens bevatten.

Ofwel:

- de titel van de verkiezing (tweetalig indien van toepassing);
- de 'kieskring';
- het nummer en de naam van de geselecteerde kandidatenlijst;
- de geselecteerde stemkeuzes:
 - o de lijststem voor de kandidatenlijst XYZ en/of;
 - o het kandidaatnummer / achternaam kandidaat / initiaal kandidaat.

Ofwel:

- de titel van de verkiezing (tweetalig indien van toepassing);
- de 'kieskring';
- blanco stem.

Groter lettertype voor afdrukken hashcode op kerncijferrapport

De template voor het kerncijferrapport-layout wordt aangepast zodat de hashcode groter zal worden afgedrukt. De hashcode wordt tevens in vaste omkaderde blokken opgedeeld zodat dit de leesbaarheid bevordert. In deze nieuwe layout zal de lettergrootte van de hashcode significant verschillen van de rest van de tekst die hun fontgrootte behouden.

Aanpassen CSV-bestandsverwerking

In de diverse structuurbestanden (door de verkiezingssoftware aangeleverde .csv-bestanden) werden naar aanleiding van de vorige verkiezingen door het onafhankelijk adviesorgaan kleine afwijkingen vastgesteld in het bestand met de stembureaugegevens. De afwijkingen betreffen geen kritische verkiezingsgegevens die het verkiezingsproces kunnen verstoren, maar eerder details zoals spellingsfouten. De "election configuration manager" (hierna ECM⁸⁸) wordt hieraan aangepast zodat dit niet manueel moet worden aangepast.

Corrigeren tekstfouten in voorzitter- en stemcomputerschermen

De gemelde tekstfouten werden gecorrigeerd.

⁸⁸ Electoral Management System. Het serversysteem waarop de voorbereiding van de aanmaak van de USB-sticks gebeurt.

2.3.3 Interfederale samenwerking

Om efficiëntieredenen is het altijd een uitgangspunt geweest om samen te werken met de verschillende overheden die verkiezingen organiseren op hetzelfde grondgebied. De gemeenten waar digitaal gestemd wordt, gebruiken om evidente redenen voor elke verkiezing dezelfde stemapparatuur. In 2012 werd, na een gezamenlijke overheidsopdracht, gekozen voor een systeem op basis van de Be-votingstudie⁸⁹ van een consortium van Belgische universiteiten.

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. Wallonië heeft in 2018 besloten om het digitaal stelsysteem niet meer te gebruiken.

In rubriek 2.2.4 wordt aangegeven dat de interfederale samenwerking rond het evolutief onderhoud en de aanpassingen van de verkiezingssoftware een uitdaging vormt. Daarentegen verloopt de samenwerking inzake het digitale stelsysteem vlot en efficiënt, onder coördinatie van een interfederale werkgroep. De wijze van stemmen via stemcomputer is immers bijna identiek⁹⁰ voor alle overheden.

Het jaar 2024 was bijzonder, omdat zowel de federale verkiezingen op 9 juni als de lokale verkiezingen op 13 oktober in hetzelfde jaar plaatsvonden. Dit bracht niet alleen uitdagingen met zich mee, maar ook kansen. Doordat de federale verkiezingen enkele maanden vóór de lokale verkiezingen plaatsvonden, dienden ze als een waardevolle praktijkproef voor het digitaal stelsysteem en de dienstverlening. Hierdoor konden we inzichten en lessen opdoen die van pas kwamen bij de voorbereiding en uitvoering van de verkiezingen op 13 oktober.

2.3.4 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. Omdat de federale verkiezingen in juni '24 doorgingen, werd de fase 1 test uitgevoerd in de maand juli '24. Er werd uitdrukkelijk geopteerd om deze fase 1 test toch te laten doorgaan ondanks de organisatie van de federale verkiezingen die hier zeer recentelijk aan vooraf gingen. Het doel was om zoveel mogelijk defecten tijdig op te sporen en te verhelpen om een vlotte stembusgang te garanderen en wachtrijen aan digitale stembureaus te beperken.

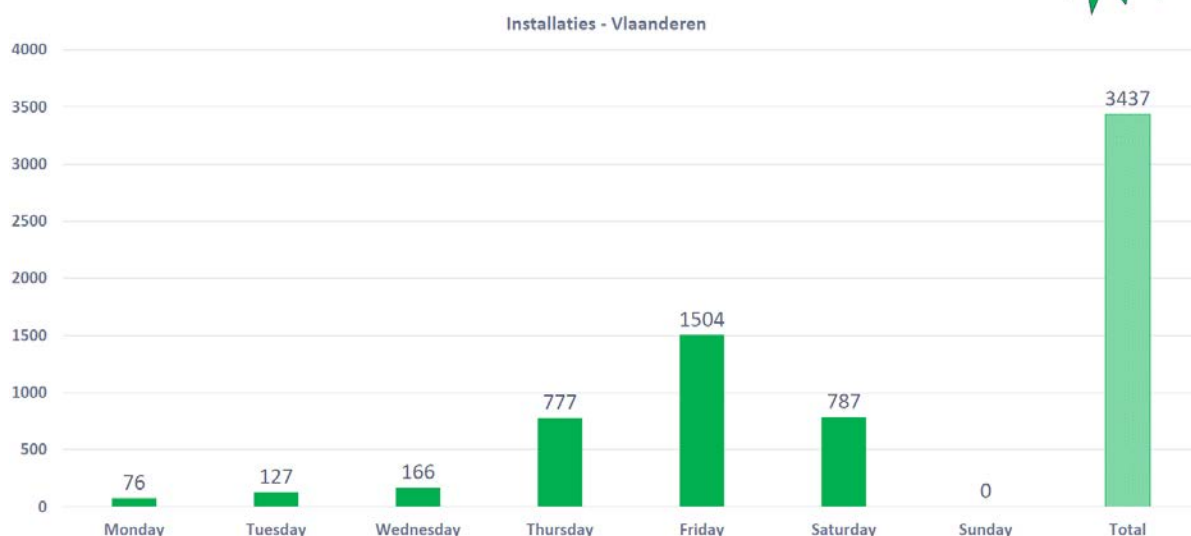
Fase 2 van de testen loopt in de week vóór de verkiezingen. Ten laatste zaterdagavond moeten alle stembureaus zich melden met de boodschap dat alles opgesteld, getest en operationeel is. Kort vóór middernacht waren alle stembureaus in Vlaanderen afgemeld en 'klaar voor dienst'. Het bedrijf WEngage/All Fields stuurt als onderaannemer van Smartmatic al deze processen aan.

Controle van het stemmateriaal week vóór de verkiezingen (fase 2) en melding 'klaar voor dienst', specifiek voor Vlaanderen:

⁸⁹ BeVoting, Studie van de Elektronische Stelsystemen, KU Leuven, Universiteit Antwerpen, Universiteit Gent, Université Catholique de Louvain, Université de Liège, Université Libre de Bruxelles en Vrije Universiteit Brussel, 2007.

⁹⁰ 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.

» Installaties per dag - Oktober 2024



2.3.5 Controle door het 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 aangesteld 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 vier deskundigen, die door het Vlaams Parlement worden aangesteld voor een periode van zes jaar. Een van de deskundigen is een jurist. De andere deskundigen zijn informaticaspecialisten. Hun opdracht van het college van deskundigen is tweeledig.

Eenzijds oefent het college controle uit op de integriteit en de goede werking van alle informatica-technische aspecten van het kiessysteem. Het college ontvangt van de Vlaamse overheid het materiaal alsook alle gegevens, inlichtingen en informatie die nodig zijn voor het uitoefenen van de controle.

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. Dat verslag kan aanbevelingen bevatten in verband met de apparatuur en de software die zijn gebruikt en de procedures die zijn toegepast, en ook aanbevelingen over juridische aangelegenheden.

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 2024 zijn verslag ingediend over de organisatie van de lokale verkiezingen. De belangrijkste aanbevelingen komen aan bod in het evaluatierapport.

2.3.6 Digitaal stembureau in het stembureau op verkiezingsdag

2.3.6.1 Technische hulpverlening

Op de dag van de verkiezingen waren in Vlaanderen 3437 digitale stembureaus opgesteld, wat neerkomt op ongeveer 24.059⁹¹ apparaten. 280 technici stonden verspreid over Vlaanderen paraat voor technische hulpverlening. Al deze technici werden aangestuurd door de dispatching van WEngage met 60 helpdesk operators voor Vlaanderen. Verder waren er nog 14 dropping points waar de technici reservemateriaal konden ophalen of defect materiaal konden achterlaten. Deze dienst werd uitgevoerd door All Fields.

De organisatie werd geoptimaliseerd op basis van de geleerde lessen uit de federale verkiezingen van 9 juni:

- efficiëntere aanpak fase 1-testen;
- optimalisering logistieke organisatie door Smartmatic en onderaannemers;
- verbetering distributie van techniekers en bevoorrading van de *dropping points*;
- bijsturing instructies helpdesk en veldtechnici.

De technische helpdesk registreerde die dag 653 oproepen in Vlaanderen. Hiervan konden er 244 telefonisch worden afgehandeld, terwijl bij de overige 409 oproepen een technicus ter plaatse moest komen. Bij de vorige lokale verkiezingen, in 2012 en 2018, waren er aanzienlijk meer oproepen: 1763 in 2012 en 1014 in 2018. In 2012 werd er 986 keer ter plaatse gegaan, terwijl dit aantal in 2018 op 577 lag.

Bij de vorige lokale verkiezingen waren er dus beduidend meer oproepen. De huidige stemapparatuur werd in 2012 voor het eerst gebruikt. Niemand was vertrouwd met de nieuwe toestellen. De ergonomie bij het gebruik lag ook nog niet op het niveau als nu het geval is. In 2012 werd, evenals in 2018, geconstateerd dat de meeste oproepen te maken hadden met onwetendheid of foute handelingen, zoals het verkeerd gebruik van USB-sticks. De aanpassingen aan de software (zie hierboven), die de gebruiksvriendelijkheid van de stemapparatuur hebben verbeterd, zullen hierop een positieve impact hebben gehad.

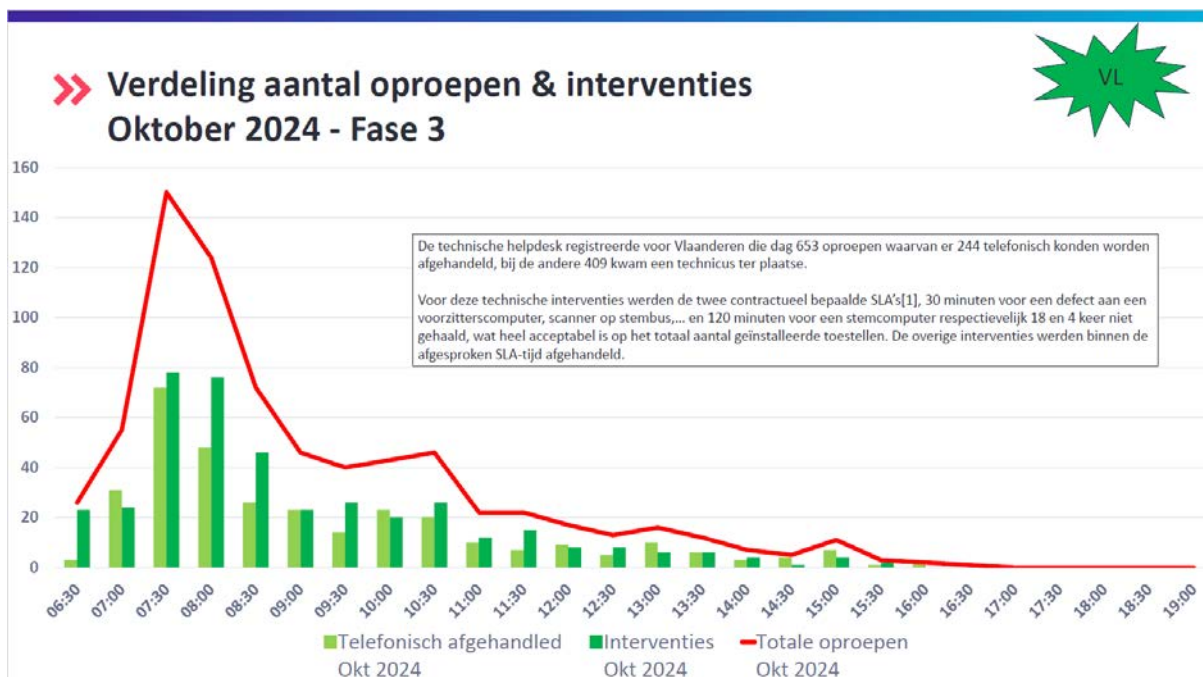
Het aantal oproepen tijdens de federale verkiezingen van 9 juni was beduidend hoger dan bij de lokale verkiezingen van 13 oktober. Het feit dat de stemapparatuur voor de federale verkiezingen al in juni werd ingezet en tijdens de uitgebreide testfasen veel defecten werden opgelost, heeft bijgedragen aan het lagere aantal oproepen bij de lokale verkiezingen.

Een andere factor die een rol speelde, was de afschaffing van de opkomstplicht, wat leidde tot een merkbaar lagere opkomst van kiezers. Hierdoor werd een technisch probleem, zoals de uitval van een stemcomputer, soms niet gemeld, omdat het stemproces in het stembureau ongehinderd kon doorgaan. In dat geval was een technische interventie niet nodig.

Voor de technische interventies ter plaatse werden de twee contractueel bepaalde SLA's⁹². 30 minuten voor een defect aan een voorzitterscomputer, scanner op stembus,... en 120 minuten voor een stemcomputer respectievelijk 18 en 4 keer niet gehaald, wat acceptabel is en in lijn ligt met de vorige verkiezingen. De overige interventies werden binnen de afgesproken SLA-tijd afgehandeld.

⁹¹ Per stembureau: 1 laptop, 1 scanner, en 5 of 6 stemcomputers

⁹² SLA = service level agreement



2.3.6.2 Gebruik

De digitale stemapparatuur heeft tijdens de lokale verkiezingen van 2024 geen abnormale tekortkomingen vertoond. Het College van Deskundigen van het Vlaams Parlement, dat toeziet op de integriteit van de stemverrichtingen, bevestigt in haar verslag op basis van zijn werkzaamheden dat de elektronische stemmingen van de verkiezingen van 13 oktober correct verlopen zijn.

Het college wijst er echter op dat, ondanks het feit dat de apparatuur voor de federale verkiezingen reeds in juni ingezet werd en in de aanloop naar – en tijdens – de verkiezingen van 13 oktober heel wat defecten opgelost werden, er nog heel wat technische problemen werden vastgesteld. Het verslag maakt onder meer melding van de volgende technische problemen:

- problemen met het (kwalitatief) afdrukken van papieren bewijsstukken;
- gebrekkige doorvoer van het papier in de printer van de stemcomputer;
- niet werkende USB-sleutels;
- problemen bij het opstarten van de voorzitterscomputer;
- panne (uitval, blockage) van stemcomputers;
- probleem met het scannen van de stemmen door de stemurne;
- beschadigde stemurne (behuizing);
- storing van het aanraakscherm van meerdere stemcomputers, het scherm reageert onvoldoende op plaatsen waar vaak gedrukt wordt. Dit probleem werd door de leden van het college onderzocht tijdens de bezoeken aan de stembureaus op de verkiezingsdag, sommige aanraakschermen van de stemcomputers reageren minder goed op aanrakingen op posities waar ze veelvuldig gebruikt worden, bijvoorbeeld op de plaats van de “bevestigen” knop onderaan.

Het college stelt dat dit in meerdere van de gecontroleerde stembureaus resulteerde in een situatie waarbij één stemcomputer niet gebruikt werd, omdat deze niet kon opstarten of omdat deze niet correct functioneerde, bijvoorbeeld door problemen met de aanraakgevoeligheid van het scherm of omdat de printer niet naar behoren functioneerde.

Door de afschaffing van de opkomstplicht en de daarmee samenhangende merkbaar lagere opkomst, veroorzaakte deze inperking van de beschikbare capaciteit relatief weinig hinder voor de

kiezers. Het College van Deskundigen adviseert echter expliciet om de huidige apparatuur niet meer te gebruiken bij een volgende verkiezing⁹³.

Daarnaast moet er rekening mee worden gehouden dat het niet mogelijk is om de noodzakelijke toekomstige beveiligingsupdates voorafgaand aan de verkiezingen van 2030 uit te voeren op de eerste generatie stemsystemen, omdat de hardware van deze systemen dit niet langer ondersteunt⁹⁴.

2.3.6.3 Bevraging digitale coördinatoren digitale stemming

Er werd specifiek voor het digitaal stemmen een bevraging georganiseerd onder de digitale coördinatoren⁹⁵ van de gemeenten. De bevraging resulteerde in een responsgraad van 50 respondenten, wat neerkomt op ongeveer een derde van de "digitale" gemeenten (159 in totaal). Uit de feedback van de coördinatoren kwamen de volgende aandachtspunten naar voren:

Gebruik van het digitaal stelsysteem

94% van de bevroegde respondenten is tevreden tot zeer tevreden over het gebruik van het digitaal stelsysteem. Dit suggereert dat het draagvlak bij de lokale besturen groot is om ook in de toekomst digitaal te blijven stemmen. Tegelijkertijd werd echter aangegeven dat de stemapparatuur steeds meer technische problemen vertoont. Het materiaal is verouderd, kent regelmatig defecten en de snelheid laat te wensen over. Ook de USB-sticks die het systeem voeden, blijken steeds vaker defect. Deze problemen zorgen voor vertragingen en ongemakken tijdens zowel de opleidingen als het stemproces. De gebruikers geven daarom aan dat de stemapparatuur dringend aan vervanging toe is. Zij pleiten voor een investering in nieuw materiaal om een vlot en efficiënt verloop van het stemproces te kunnen blijven garanderen.

Ondersteunend materiaal, communicatie-initiatieven

96% van de respondenten gaf aan voldoende informatie te hebben ontvangen om hun taken goed uit te voeren en is tevreden over de communicatie-initiatieven van het agentschap met betrekking tot digitaal stemmen. De communicatie vanuit het agentschap wordt over het algemeen ervaren als beknopt, duidelijk en overzichtelijk, wat positief wordt gewaardeerd door de ontvangers. Enkele respondenten deden de suggestie om in de toekomst een 'probleemoplossingsgids' te ontwikkelen. Deze gids zou veelvoorkomende problemen en de bijbehorende oplossingen opsommen, zodat gebruikers zelfstandig kleinere problemen kunnen oplossen zonder externe hulp.

⁹³ Het college merkt op dat bij een volgende federale verkiezing – op basis van de huidige federale kiesreggeving – stemplicht van toepassing zal zijn. De nu al vastgestelde problemen zouden naar verwachting een vlotte stembusgang verhinderen.

⁹⁴ De eerste generatie stemsystemen hebben slechts 1 GB vluchtig RAM-geheugen, waardoor upgraden naar een recenter besturingssysteem onhaalbaar is. Hoewel het technisch mogelijk is om beveiligingsupdates van een nieuwere versie terug te brengen naar een oude versie, is dit volgens IT-beveiligingsnormen niet acceptabel en dus niet te verantwoorden.

⁹⁵ In de gemeenten waar digitaal gestemd wordt, stelt elke gemeente naast een gemeentelijk coördinator ook een digitale coördinator aan die verantwoordelijk is voor: 1° de organisatie van de opleiding van de voorzitters van de digitale stembureaus; 2° de uitvoering van de verplichte technische testen van de apparatuur; 3° de opstelling van de apparatuur in de stembureaus; 4° de logistieke verbruiksgoederen, zoals de voorraad rollen thermisch papier en het aantal chipkaarten per stembureau; 5° hulp bij het gebruik van de apparatuur door de bureauleden; 6° de coördinatie van het melden en oplossen van technische problemen vóór en op de verkiezingsdag.

Opleidingen

Het College benadrukt de blijvende behoefte aan opleiding voor voorzitters (en secretarissen) van stembureaus om te vermijden dat burgers die aangeduid werden om deze rol te vervullen, onvoldoende voorbereid aan deze taak beginnen en aldus onnodig problemen ondervinden en eventueel foute handelingen stellen. Het agentschap bood een gratis opleidingsset aan de gemeentebesturen aan, zodat zij de voorzitters en secretarissen van de stembureaus konden trainen. De gemeenten zijn immers verantwoordelijk voor deze opleiding. 98% van de respondenten gaf aan dat zij in een dergelijke opleiding hebben voorzien.

Technische helpdesk

De ervaringen met de helpdesk van de leverancier en de technici worden over het algemeen positief beoordeeld. 78% van de respondenten is tevreden tot zeer tevreden over de geboden ondersteuning, die doorgaans als adequaat wordt ervaren. Toch werden enkele aandachtspunten genoemd. Zo is aangegeven dat de helpdesk en de technici ter plaatse niet altijd goed op de hoogte zijn van de procedures of van bepaalde technische aspecten. Een degelijke opleiding van de helpdesk en de technici blijft een aandachtspunt. Daarnaast bleek dat de technici niet altijd voldoende reservemateriaal bij zich hadden, wat voor extra frustratie zorgde wanneer zich problemen voordeden.

Aanbevelingen

Het agentschap onderschrijft het advies van het College van Deskundigen van het Vlaams Parlement en de feedback van de digitale coördinatoren van de gemeenten.

De huidige stemapparatuur heeft een vooropgestelde levensduur tot 2027⁹⁶. De eerste generatie stemsystemen uit 2012⁹⁷, die het merendeel van de stemapparatuur in Vlaanderen omvatten, kunnen in 2030 niet meer worden gebruikt omdat de noodzakelijke beveiligingsupdates niet meer uitgevoerd kunnen worden door hardwarebeperkingen. Daarnaast zal alle stemapparatuur tegen die tijd zes jaar ouder zijn, waardoor het risico op technische problemen verder toeneemt, wat de vlotte gang van de verkiezingen kan verstoren. Naarmate apparaten verouderen, slijten fysieke componenten zoals condensatoren, batterijen en verbindingen, wat storingen kan veroorzaken. Bovendien vereist oudere apparatuur meer onderhoud, en wordt het moeilijker om defecte onderdelen te vervangen door het gebrek aan reserveonderdelen. Ondanks uitgebreide en voorafgaande tests zal het aantal defecten toenemen. Gezien de veroudering van het materiaal en de veiligheidsrisico's, is het niet acceptabel om de verkiezingen van 2030 met de eerste generatie stemapparatuur te organiseren.

2.3.7 Toekomstige stemmethode

De bedoeling van deze rubriek is om een high-level overzicht te geven over de verschillende stemmethodes die momenteel als mogelijke optie circuleren voor de toekomstige verkiezingen.

⁹⁶ Het huidige contract met de leverancier van het bestaande digitale stelsysteem loopt af op 31 januari 2027.

⁹⁷ 146 van de 159 gemeenten

2.3.7.1 Nieuw of bestaand concept van digitaal offline stemsysteem

BeVoting II - studie

Er werd een studie⁹⁸ opgesteld over een nieuw toekomstig digitaal offline stemsysteem voor België door een consortium van UCL en KUL. De scope van deze studie was om zich te beperken tot het huidige principe van elektronisch stemmen met papieren bewijsstuk en een toekomstgericht systeem te ontwikkelen dat zich conformeert met internationale aanbevelingen. Het huidige digitaal stemsysteem werd geëvalueerd en 5 verbeterpunten werden geïdentificeerd:

- beheer vereenvoudigen: gemakkelijker installatie, onderhoud en conformiteitscontroles;
- toegankelijkheid verbeteren: brede toegang, inclusief voor mensen met handicap;
- meer transparantie;
- controleerbaarheid verhogen;
- incidentrapportage verbeteren.

Het voorgestelde digitaal stemsysteem bestaat (zoals nu) uit 5 stemcomputers per stembureau. Het stemticket met de bevestiging van de stem van de kiezer wordt vervangen door een A4-formaat. De thermische printer wordt in het stemhokje daarom ook vervangen door een A4 laser-printer. De huidige elektronische stembus wordt vervangen door traditionele stembussen, zoals de bussen die worden gebruikt voor de stemming op papier. De stembiljetten worden in deze stembussen gestopt. Deze stembiljetten kunnen vervolgens gescand worden via een A4 scanner in een scanbureau. De organisatie van deze bureaus is vergelijkbaar met die van de telbureaus.

Enkele bijkomende elementen zijn daarnaast de mogelijkheid voor een kiezer om thuis zijn stem voor te bereiden⁹⁹. De kiezer zal dan al een voorbereide QR-code naar het stembureau brengen. Dat biedt personen die dat wensen de mogelijkheid om hun eigen toegankelijkheidssystemen¹⁰⁰ te gebruiken op hun eigen apparaat om het stembiljet voor te bereiden. In het stemhokje kan hij deze voorbereide QR-code visualiseren, zijn stemkeuze eventueel wijzigen en indien OK het A4 stemticket uitprinten. Daarnaast wordt ook een 'End-to-End verifiability' toegevoegd waarbij de kiezer een (hash)code van zijn stem mee naar huis kan nemen en thuis kan vaststellen via een platform beschikbaar via het internet of de stem met zijn code in rekening is gebracht bij de telling. Ook het toevoegen van RLA (Risk Limiting Audits) staat beschreven in de studie, waarbij via een steekproef op het niveau van de kieskring gecontroleerd kan worden of de uitgebrachte stem overeenkomt met de ingescande stem.

⁹⁸ [BeVoting II - Studie over de evolutie van de elektronische stemming met papieren bewijsstuk in België.](#)

⁹⁹ BeVoting II studie, p.70: "De county Los Angeles heeft een innovatieve aanpak geïmplementeerd in zijn VSAP-systeem – Voting Solution for All People – dat vanaf 2019 in gebruik is. Naast het stemsysteem is er ook een applicatie 'Interactive Sample Ballot' beschikbaar om stembiljetten voor te bereiden. De kiezers kunnen die app installeren, doorgaans op hun smartphone. Met deze applicatie kunnen kiezers die dat wensen, vooraf op hun smartphone of computer toegang krijgen tot de stembiljetten en het stembiljet invullen. Aan het einde van het proces maakt de app een QR-code aan die de keuze van de kiezer weergeeft (die natuurlijk zoveel QR-codes kan maken als hij of zij wil). Met de applicatie kun je echter niet stemmen: het gaat niet om een stemming op afstand. Als de kiezer echter met de QR-code in het stembureau aankomt, kan hij of zij de code aan een in de stemmachine ingebouwde lezer presenteren, die vervolgens een stembiljet maakt dat overeenkomt met de code. De kiezer blijft volledig vrij om het stembiljet op de stemmachine te controleren en te wijzigen zoveel hij of zij wil, voordat het afdrukproces wordt opgestart."

¹⁰⁰ Een toegankelijkheidssysteem is een hulpmiddel of technologie die kiezers met een beperking ondersteunt bij het voorbereiden van hun stem (bijvoorbeeld, auditieve ondersteuning). Dit soort systemen zorgen ervoor dat alle kiezers, ongeacht hun beperkingen, zelfstandig kunnen stemmen.

Afweging

Er moet een afweging worden gemaakt tussen, enerzijds, de invoering van een nieuw digitaal stelsysteem op basis van de aanbevelingen uit de BeVoting II-studie, en anderzijds het behoud van het bestaande concept van digitaal stelsysteem, met de vernieuwing van de verouderde hardware.

Het huidige concept van digitaal stelsysteem biedt enkele belangrijke voordelen. Er zijn geen telbureaus nodig, waardoor er minder bureauleden aangesteld hoeven te worden op verkiezingsdag. Vooral in de grotere steden is het bevolken van de stem- en telbureaus problematisch, zeker voor de telbureaus, waar de verrichtingen tot laat kunnen aanslepen. Daarnaast worden fouten bij het tellen, veroorzaakt door menselijke interpretatie, vermeden. Fraude met de stemresultaten is zo goed als onmogelijk. Bovendien is de uitslag snel en volledig beschikbaar op de dag van de verkiezingen zelf. Het bestaande digitale stelsysteem is juridisch, technisch en operationeel beproefd, en kiezers zijn er inmiddels goed mee vertrouwd.

Het nieuwe concept voor een digitaal stelsysteem, zoals voorgesteld in de BeVoting II-studie, vereist verder onderzoek. Daarbij moet bijzondere aandacht gaan naar de risico's, de haalbaarheid binnen de voorziene timing, en de praktische, technische, juridische en financiële impact. Het voeren van een overheidsopdracht voor een nieuw concept van digitaal stelsysteem is complex en neemt tijd in beslag. Dat is ook logisch. De implementatie van een nieuw digitaal stelsysteem gaat gepaard met risico's die gekend en beheersbaar moeten zijn.

Als alternatief kan overwogen worden om specifieke aanbevelingen uit de BeVoting II-studie te integreren in het bestaande systeem. Een interessante aanbeveling uit de studie is de mogelijkheid voor kiezers om hun stem thuis voor te bereiden. Dit kan bijdragen aan een toegankelijker stelsysteem. Deze elementen kunnen dan de basis vormen voor het opstellen van een bestek voor een nieuwe overheidsopdracht. Het huidige contract met de leverancier van het digitale stelsysteem loopt af in 2027.

Voorlopige timing nieuwe overheidsopdracht:

2025	Analyse BeVoting II-studie, onderhandelingen/akkoord met federale regering, politieke besluitvorming, opmaak bestek nieuwe gezamenlijke interfederale overheidsopdracht en administratief validatieproces.
2026	Lancering en toekenning overheidsopdracht, vanwege de lange doorlooptijd van een openbare aanbesteding via een onderhandelingsprocedure (minstens 1 jaar).
2027/2028/2029	Ontwikkelingsproces (termijn is afhankelijk van welke aanbevelingen worden overgenomen van de BeVoting II studie), testfase, aankoop nieuw digitaal stelsysteem, integratiefase met verkiezingssoftware
2030	Ingebruikname voor de lokale en provinciale verkiezingen, compilatieprocedure, audit controleorgaan

De planning van een nieuwe overheidsopdracht onderstreept de noodzaak om zo snel mogelijk beslissingen te nemen over de stemmethode die bij toekomstige verkiezingen zal worden gebruikt

en de wijze waarop deze wordt gefinancierd¹⁰¹. Net als in het verleden is het van cruciaal belang dat er gezamenlijke beslissingen worden genomen met de andere verkiezingsoverheden. Dit is enerzijds essentieel om een uniforme stemervaring voor alle kiezers te garanderen en anderzijds om de ontwikkelings- en aanschafkosten eerlijk te verdelen.

Bovendien is een snelle beslissing noodzakelijk om de continuïteit van het digitaal stelsysteem te waarborgen. Alle noodzakelijke stappen moeten tijdig worden genomen, zodat het digitaal stelsysteem niet alleen bij de lokale en provinciale verkiezingen in 2030, maar ook bij de volgende federale verkiezingen kan worden ingezet. Indien er geen tijdige beslissingen worden genomen, dreigt het scenario dat – gezien de afloop van het huidige raamcontract in 2027 – een terugkeer naar volledig papieren stemmen noodzakelijk zal zijn bij de volgende federale verkiezingen.

2.3.7.2 Internetstemmen

Hybride stelsysteem

Er werd een studie uitgevoerd door een consortium van universiteiten (UCL, KUL, ULB en UCB)¹⁰² over de mogelijkheid om in België een internetstelsysteem in te voeren. Nadien werd er een tweede studie uitgevoerd door NRB die dit voorstel van de universiteiten verder heeft uitgewerkt¹⁰³.

Het principe van dit systeem is dat een kiezer zich online aanmeldt. De kiezer kan zijn stembiljet downloaden en uitprinten. De kiezer stemt op papier en stuurt het ingevulde stembiljet met de post naar de bevoegde instantie die de stembiljetten telt. Er is een controle toegevoegd, zodat de kiezer aan de hand van codes online kan verifiëren of zijn stem in rekening is gebracht.

Het hybride systeem biedt echter geen significante voordelen. Er zijn nog steeds telbureaus nodig om de stemmen te tellen, en dus extra kosten en organisatie. De perceptie van dit systeem is eerder dat het om papieren briefstemmen gaat in plaats van internetstemmen. De kiezer heeft een internetverbinding nodig om zijn stembiljet af te drukken. Dit betekent dat het systeem kwetsbaar is voor cyberaanvallen die het stemproces kunnen verstoren. Als de toepassing uitvalt, kan dit het vertrouwen in de verkiezingen schaden. Het stemgeheim kan niet helemaal gegarandeerd worden aangezien de kiezer zijn stem thuis invult in een niet-beveiligde ruimte. Er is bijgevolg meer risico op ‘family voting’ waarbij één familielid de stemkeuze van de andere familieleden bepaalt. De kiezer moet ook in staat zijn om het stembiljet af te drukken. Deze nieuwe stemwijze vereist bovendien bijzondere aandacht voor het informeren en opleiden van kiezers.

Online stemmen van op afstand

In de studie uitgevoerd door NRB is eveneens de optie uitgewerkt om een internetstelsysteem te ontwikkelen waarbij kiezers van thuis uit hun stem kunnen uitbrengen. Het principe is hier dat de kiezer van op afstand (vb. thuis) inlogt met zijn e-ID (of itsme). Hij brengt vervolgens zijn online stem uit. Zijn stem wordt onmiddellijk doorgestuurd naar de centrale server van de bevoegde

¹⁰¹ Een mogelijke federale financiering wordt bepaald door artikel 5 van de wet tot organisatie van de elektronische stemming met papieren bewijsstuk van 7 februari 2014. Artikel 5 bepaalt dat de federale regering financieel kan tussenbeide komen in de investeringskosten van de stemapparatuur ten belope van 20 procent. Een federale subsidie wordt toegekend voor zover een beslissing van de ministerraad het engagement bevestigt. Het federaal regeerakkoord 2025-2029 van 31 januari 2025 bepaalt het volgende: “We zullen de Belgische steden en gemeenten desgevallend financieel ondersteunen in het kader van de aankoop van nieuwe hardware ter vervanging van apparatuur die niet meer kan worden ingezet.”

¹⁰² Université libre de Bruxelles, Vrije Universiteit Brussel, KU Leuven, UCLouvain

¹⁰³ [Studie over de mogelijkheid om online stemmen in België in te voeren](#)

overheid. Er is een controle toegevoegd, zodat de kiezer aan de hand van codes online kan verifiëren of zijn stem in rekening is gebracht.

Deze stemwijze biedt de meeste flexibiliteit voor de kiezer en komt tegemoet aan de vraag van veel burgers om van thuis uit te kunnen stemmen, zoals men ook veilig aan 'home banking' doet. De implementatie van deze stemwijze is echter geen vanzelfsprekendheid. Het systeem is moeilijk te beveiligen tegen cyberaanvallen, zoals DDOS-aanvallen, en het is uitdagend om de integriteit van de stem te waarborgen, aangezien het stemproces plaatsvindt op de niet-gecontroleerde hardware van de kiezer zelf.

Daarnaast kan de perceptie ontstaan dat de identiteit van de burger en de stem digitaal aan elkaar gekoppeld worden, waardoor men mogelijk zou kunnen achterhalen voor welke partij iemand heeft gestemd, ook al worden de nodige beveiligingsmaatregelen getroffen.

Tenslotte kan ook hier het stemgeheim niet helemaal gegarandeerd worden aangezien de kiezer zijn stem thuis invult in een niet-beveiligde ruimte.

Het afbreukrisico van incidenten is bij dergelijke decentrale verkiezingsorganisatie aanzienlijk groter, en schade kan in dit geval, in tegenstelling tot bankieren, niet materieel worden vergoed, maar is onherstelbaar. Daarom hanteren we bij verkiezingen het principe van 0-risico. Dit is essentieel, gezien de bovengenoemde risico's, om de betrouwbaarheid, integriteit en vertrouwelijkheid van het verkiezingsproces te waarborgen.

Kioskstemmen

In de studie uitgevoerd door NRB is eveneens de optie uitgewerkt om een internet-stemsysteem te ontwikkelen waarbij kiezers naar het stembureau gaan en in het stemhokje hun stem kunnen uitbrengen op een computer, aangesloten met het internet.

Het principe is dat er in een stemhokje een pc staat opgesteld die het stemproces via het internet aanbiedt. De kiezer moet zich fysiek naar het stemhokje begeven en logt daar in via zijn e-ID (of Itsme) en brengt online zijn stem uit. Zijn stem wordt onmiddellijk doorgestuurd naar de centrale server van de bevoegde overheid. Er is een controle toegevoegd, zodat de kiezer aan de hand van codes online kan verifiëren of zijn stem in rekening is gebracht.

Het voordeel in vergelijking met de andere vormen van internetstemmen is dat de kiezer zijn stem individueel uitbrengt in een stemhokje en dus niet beïnvloed kan worden. Bovendien kan de kiezer overal gaan stemmen waar dit systeem staat opgesteld in een stemhokje. Het kiosksysteem heeft wel een grotere financiële impact vanwege de hoge operationele kosten. Omdat de pc's verbonden zijn met het internet gelden bovendien dezelfde risico's zoals omschreven bij online stemmen op afstand.

Het is duidelijk dat iedere vorm van internetstemmen geen snelle en eenvoudige methode is om digitaal stemmen op grote schaal te realiseren. Internetstemmen brengt bovendien extra risico's met zich mee. Het concept van het huidige digitaal stemsysteem daarentegen wordt als zeer veilig beschouwd. De stemcomputers zijn volledig losgekoppeld van het internet. Deze computers bevatten geen hardware voor netwerkverbindingen of wifi en functioneren volledig geïsoleerd ("stand-alone"), waardoor manipulatie of hacking onmogelijk is. Dat hoge niveau van veiligheid is met internetstemmen niet te evenaren.

Tijdens de afgelopen verkiezingen, toen er veel zorgen waren over mogelijke cyberrisico's, heeft het huidige digitale stemsysteem zijn deugdelijkheid bewezen. Het is belangrijk te benadrukken dat er tijdens het stemproces geen enkele internetverbinding wordt gemaakt. Hoewel cyberaanvallen vervelend kunnen zijn, kunnen ze het stemproces niet verstoren. De stemcomputers zijn

namelijk uitsluitend aangesloten op het electriciteitsnetwerk, wat de basis vormt voor hun veiligheid en integriteit.

2.3.7.3 Papier stemmen

Papier stemmen en manueel tellen

De traditionele manier van stemmen en tellen bestaat nog steeds. Het is de goedkoopste oplossing, zeker doordat de ingezette mensuren niet tegen werkelijke prestatievergoeding maar eerder symbolisch worden vergoed. Er moet enkel papier besteld worden. Er moeten echter overal opnieuw telbureaus worden geïnstalleerd, wat extra kosten en organisatie met zich meebrengt. Menselijke fouten bij het tellen, zoals onjuiste interpretatie van ingevulde biljetten, kunnen de uitslag beïnvloeden en het vertrouwen in de verkiezingen schaden. Sommige stembiljetten zullen erg groot zijn vanwege het grote aantal kandidaten (bijvoorbeeld het stembiljet voor Antwerpen), wat het risico op fouten vergroot. Er moet een grote stock papier besteld en opgeslagen worden, terwijl het vinden van voldoende opslagruimte nu al niet evident is.

Papier stemmen en tellen met telhulpsysteem Patsy

Er wordt op papier gestemd in de stembureaus. In de telbureaus wordt echter het reeds bestaande telhulpsysteem Patsy¹⁰⁴ gebruikt als hulpmiddel.

Het concept van het telhulpsysteem bestaat in een ingave – via aanraakscherm – door 2 ploegen van 2 mensen op een dubbele parallelle infrastructuur. De ene persoon leest de stem, de andere geeft ze in. Beide systemen zijn met elkaar verbonden en vergelijken de resultaten. Als voor een bepaalde ingave er geen overeenkomst is, moet dat stembiljet opnieuw in beide systemen worden ingegeven. De stemresultaten van het telbureau worden (via USB-stick) opgeladen in het hoofdbureau.

Voor de werking van een telbureau is het telsysteem functioneel vooral een meerwaarde naar juistheid van het resultaat. De andere nadelen die gepaard gaan met papier stemmen, blijven gelden. Er moeten nog steeds telbureaus worden geïnstalleerd. Het telsysteem biedt weinig of geen tijdswinst. Stembiljetten kunnen verloren gaan of gemanipuleerd worden tijdens het transport van het stembureau naar het telbureau.

Er moet bovendien in voldoende hardware voorzien worden in de telbureaus. De kostprijs voor de aankoop of de huur van de apparatuur was voor Vlaanderen het belangrijkste argument om niet in te stappen in de overheidsopdracht in de aanloop naar de verkiezingen van 13 oktober. Indien het telhulpsysteem was ingevoerd in alle gemeenten die bij de lokale verkiezingen van 13 oktober op papier stemden, zou de totale kostprijs voor de aanschaf van de apparatuur meer dan 2 miljoen euro hebben bedragen.

Tenslotte moet de gemeente operationeel extra mankracht voorzien om het systeem op te zetten in de telbureaus en de leden van de telbureaus te instrueren, die gewend zijn om manueel te tellen.

¹⁰⁴ Op initiatief van de Waalse en federale overheid heeft de interfederale werkgroep een bestek uitgewerkt voor de ontwikkeling van een telhulpsysteem voor telbureaus waar papieren stembiljetten worden geteld. Voor dit project werd een overheidsopdracht uitgeschreven, waarbij Civadis als winnaar uit de bus kwam. Het agentschap heeft het project als waarnemer opgevolgd. Het telhulpsysteem werd ingezet tijdens de federale verkiezingen van 9 juni in Wallonië en in 22 gemeenten in Vlaanderen, evenals bij de lokale en provinciale verkiezingen in Wallonië.

Papier stemmen met huidige stembiljetten en scansysteem

Na het 'traditionele' stemproces worden de stembiljetten gesorteerd en één voor één ingescand. De scanning gebeurt door elk stembiljet manueel over een tafel te schuiven waarboven een camera hangt die elk stembiljet fotografeert en interpreteert. Dit scansysteem moet echter verder onderzocht worden naar betrouwbaarheid en operationele impact. Zo moet de foutenmarge heel klein zijn zodat de scanning voldoende betrouwbaar is. Er moet onderzocht worden welk tempo haalbaar is voor het handmatig scannen van de papieren stembiljetten. Afhankelijk van het niveau waarop de scanning wordt uitgevoerd, zal het benodigde aantal apparaten variëren. Bovendien zullen sommige stembiljetten zeer groot zijn vanwege het grote aantal kandidaten.

Papier stemmen met vereenvoudigd stembiljet¹⁰⁵

Het huidige stembiljet wordt aangepast waarbij enkel de lijstnamen zichtbaar zijn en één kolom met de nummers van het maximaal aantal kandidaten van de kieskring. Dit wordt op een A4-formaat afgedrukt. De kiezer maakt zijn keuze door eerst een lijst aan te duiden en indien gewenst kan hij vervolgens één of meerdere nummers aanduiden die overeenkomen met de gewenste kandidaten van de lijst die hij heeft aangeduid. Om de kiezer goed te informeren kunnen dan in het stemhokje volledige stembiljetten worden opgehangen, zodat de kiezer de juiste kandidaat kan terugvinden. De uitgebrachte stembiljetten gaan in een traditionele stembus. Het belangrijkste aandachtspunt is het informeren en opleiden van de kiezers. De kiezer moet het juiste nummer van de gewenste kandidaat terugvinden. Hiervoor zou wellicht een extra informatiecampagne nodig zijn.

Deze stembiljetten kunnen op verschillende manieren geteld worden:

- De vereenvoudigde stembiljetten worden door het telbureau manueel geteld. Omdat het stembiljet kleiner is van formaat en gemakkelijker hanteerbaar kan de telling vlotter verlopen.
- De vereenvoudigde stembiljetten worden door de bureauleden geteld met behulp van het bestaande telhulpsysteem 'Patsy'.
- De vereenvoudigde stembiljetten kunnen via een scansysteem automatisch worden gescand en verwerkt tot een resultatenbestand.

Aanbeveling

Het agentschap pleit ervoor om in de toekomst het principe van digitaal stemmen te behouden. Digitaal stemmen heeft zijn betrouwbaarheid bewezen. Kiezers zijn inmiddels goed vertrouwd met het concept. Er is een groot draagvlak bij de lokale besturen, op voorwaarde dat de bestaande stemapparatuur wordt vervangen. Hierbij moet rekening worden gehouden met de volgende aspecten:

- Analyse van de Be-Voting II-studie en nieuwe overheidsopdracht: Het agentschap moet samen met de andere organiserende overheden de Be-Voting II-studie grondig analyseren. Daarbij moet onderzocht worden welke impact het nieuwe concept van digitaal stemmen heeft op de kostprijs, de regelgeving, de timing van de ontwikkeling en de organisatorische aspecten. Bij deze analyse moet bijzondere aandacht gaan naar de technische en operationele haalbaarheid van de voorgestelde vernieuwingen, in functie van een tijdige implementatie. De organiserende verkiezingsoverheden moeten vervolgens een afweging maken welke concreet haalbare aanbevelingen uit de studie worden overgenomen in het bestek voor het aanvragen van een nieuwe overheidsopdracht.

¹⁰⁵ In Nederland heeft een proefproject plaatsgevonden met een nieuw en kleiner stembiljet. De evaluatie van het experiment met het nieuwe, kleinere stembiljet in Nederland kunt u [hier](#) terugvinden.

- **Tijdige besluitvorming:** Het is essentieel dat de verkiezingsoverheden tijdig een beslissing nemen en overgaan tot een nieuwe gezamenlijke interfederale overheidsopdracht. De implementatie van een nieuw of verbeterd digitaal stelsysteem vereist immers veel tijd. Werken onder tijdsdruk kan de kwaliteit van het systeem aantasten en het risico op ernstige problemen tijdens de verkiezingsdag vergroten. Daarnaast is tijdige besluitvorming van cruciaal belang om de continuïteit van het digitaal stelsysteem te verzekeren, zodat dit systeem zowel voor toekomstige federale verkiezingen als voor de lokale en provinciale verkiezingen van 2030 inzetbaar is.

- **Evenwichtige financiering:** Gelet op de kostprijs van nieuwe stemapparatuur, moet worden gestreefd naar een eerlijke verdeling van de financiering over de organiserende overheden van de verkiezingen.

- **Digitalisering voor heel Vlaanderen:** Digitaal stemmen gebeurt voornamelijk in grotere stedelijke gebieden (met uitzondering van Gent) en gemeenten met ervaring in digitaal stemmen. Papier stemmen wordt nog steeds gebruikt in andere gemeenten, waar men kiest voor het traditionele 'papier stemmen' om kosten of technische uitdagingen te vermijden. Het agentschap pleit ervoor om het digitaal stemmen te veralgemenen in heel Vlaanderen. De huidige hybride stemwijze (stemmen op papier versus digitaal stemmen) brengt namelijk aanzienlijke extra complexiteit met zich mee voor de organisatie van de verkiezingen.

2.3.8 Ex-post controle

Na de verkiezingen van 13 oktober werden ex-post controles uitgevoerd door het College van Deskundigen op de verwerking van de resultaten in de digitale stembureaus. Dat is een standaard-procedure bij verkiezingen om te controleren of de uitgebrachte stemmen correct verwerkt zijn. Vanwege de problemen met verkeerd geïnitieerde chipkaarten tijdens de federale, Europese en regionale verkiezingen in juni 2024, waarbij verschillende soorten kiezers foutief geïnitieerde chipkaarten ontvingen, werd hierop extra focus gelegd.

Uittreksel uit het verslag:

'Alle USB-sticks van de kieskantoren in Hasselt-Kortesseem en Roeselare werden opgevraagd. Deze USB-sticks werden uitgelezen om te bepalen hoeveel stemmen per soort kiezer ("Belg" en "Niet-Belg") er werden uitgebracht.

Vervolgens werd het aantal niet-Belgen dat per stembureau op de aanstijlijsten vermeld stond – en effectief een stem uitgebracht had - vergeleken met het aantal "niet-Belg"-stemmen op de USB-stick van dat stembureau. Op deze wijze werd geprobeerd om een zicht te krijgen op eventuele procedurefouten bij het initialiseren/uitreiken van chipkaarten bij de verkiezingen van 13 oktober 2024.

Deze onderzoeksmethode kent echter haar beperkingen, een Belg die verkeerdelijk een kaart ontving die voor een niet-Belg geïnitieerd werd en een niet-Belg die een Belg-kaart ontving heffen mekaar op waardoor beide fouten achteraf niet meer te detecteren zijn. Door het kiesgeheim kan uiteraard niet nagegaan worden wie er effectief gestemd heeft voor welke verkiezingen.

Net zoals bij de verkiezingen van juni 2024 kon worden vastgesteld dat bij de initialisatie van kaarten voor niet-Belgen fouten werden gemaakt. Gezien het beperkte aantal "niet-Belgen" in verhouding tot het totaal aantal kiezers is de potentiële impact hiervan echter beperkt (respectievelijk 0,04% en 0,05%) en de impact is enkel mogelijk op de Provinciale verkiezingen.'

De impact van verkeerd geïnitieerde chipkaarten bij de verkiezingen van 13 oktober is van een andere grootteorde¹⁰⁶ dan bij de federale verkiezingen van 9 juni, waar het kiezers betrof die nog geen 18 jaar waren. Het agentschap heeft in de aanloop naar de verkiezingen van 13 oktober aanvullende beheersmaatregelen genomen om de kans op verkeerd geïnitieerde chipkaarten te verkleinen:

- Het onderscheid tussen Belgische en niet-Belgische kiezers werd verduidelijkt door op de lichtblauwe uitnodigingsbrief van niet-Belgische kiezers expliciet de vermelding ‘Niet-Belgische nationaliteit’ op te nemen.
- Het agentschap zorgde voor extra sensibilisering van de gemeenten en de leden van de stembureaus via zijn informatiekanaal en via extra vormingsmateriaal. Zo werd de procedure voor het correct initialiseren van chipkaarten aangescherpt en verduidelijkt. Er werd een flow chart opgesteld voor de leden van het stembureau, waarin in korte en duidelijke stappen wordt uitgelegd hoe een chipkaart moet worden geïnitieerd voor een Belg of voor een niet-Belg. Deze flow chart werd ter beschikking gesteld op de website Vlaanderenkiest.be en verspreid naar alle voorzitters van digitale stembureaus via het “stempakket”. Gemeenten waar digitaal stemmen plaatsvindt, werden per brief opgeroepen om hier tijdens de opleiding van voorzitters van stembureaus extra aandacht aan te besteden.

Het college wijst er echter op dat het probleem van de verkeerd geïnitieerde kaarten niet geheel op te lossen valt door enkel de procedurele richtlijnen bij te sturen.

Aanbeveling

Samen met de andere verkiezingsoverheden moet worden onderzocht welke bijkomende beheersmaatregelen kunnen worden genomen om ervoor te zorgen dat een kiezer uitsluitend deelneemt aan de verkiezingen waarvoor hij gerechtigd is, rekening houdend met de keuze voor de toekomstige stemmethode. Bij het digitaal stelsysteem moet worden onderzocht of een wijziging in de software kan voorkomen dat kaarten nog verkeerd worden geïnitieerd.

2.4 VEILIGHEIDSASPECTEN

Naast efficiënte en vlotte verkiezingen zijn de veiligheid en integriteit van de stemgegevens van groot belang. In dit deel belichten we de ingebouwde veiligheidsmechanismen die ervoor zorgen dat het digitale stelsysteem en de verkiezingssoftware zowel organisatorisch als technisch beveiligd is.

Het agentschap hanteert een allesomvattende benadering van veiligheid. Dit betekent dat we niet alleen naar het geheel kijken, maar ook naar elk afzonderlijk onderdeel van het stemproces. We bewaken de volledige keten. Elk aspect wordt geanalyseerd en beveiligd, zodat het systeem robuust en veerkrachtig is tegen bedreigingen. Onder veiligheid verstaan we meerdere cruciale elementen:

- gegevensintegriteit;
- bescherming tegen aanvallen;
- bescherming tegen gegevensverlies.

In de volgende rubrieken gaan we dieper in op de specifieke veiligheidsmechanismen die we hebben ingebouwd om deze risico's tot een minimum te beperken.

¹⁰⁶ ±45.000 geregistreerde niet-Belgen verspreid over heel Vlaanderen.

2.4.1 Digitaal stelsysteem¹⁰⁷ - voorbereidingsproces

Voorbereiding 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 gebeuren in een 'beveiligde zone' in het Herman Teirlinckgebouw van de Vlaamse overheid in Brussel. Deze ruimte is enkel toegankelijk met een toegangsbadge. Enkel gemandateerde personen krijgen toegang.

Aanmaakprocedure master USB-stick

De master USB-stick is het moederexemplaar dat 10.000 keer wordt gekloond 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 in de beveiligde zone met ondersteuning van een medewerker 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.

Klonen¹⁰⁸

De master USB-stick moet ca. 10.000 keer gekloond worden. Elk van de 3.437 digitale stembureaus ontvangt 2 USB-sticks en er is een extra voorraad voor de technische ondersteuning. De duplicatie van de master USB-stick gebeurt met een aantal *bit per 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.

¹⁰⁷ Het digitaal stelsysteem wordt beschreven in rubriek 2.3.1. 'Beschrijving van het digitaal stelsysteem'.

¹⁰⁸ 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 formatteert 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.

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 2 van de gekloonde sticks. Dat gebeurt met de authentieke logins en wachtwoorden die zullen gebruikt worden op de dag van de verkiezingen. In totaal moeten op die manier 159 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 ten minste 1 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 taalfaciliteiten-gemeenten wordt ook gekeken of in de taalkeuze voorzien is en of die in de correcte volgorde wordt weergegeven.

Deze controle duurt ca. 2 dagen met een team van 4 personen. Er werd geen enkele anomalie vastgesteld 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;
- verzegelde A5 enveloppe met 2 USB-sticks met groene aantrekzegels voor het opstarten van de apparatuur;
- verzegelde A5 enveloppe met de veiligheidscodes (uniek voor elk stembureau);
- lege A5 gewatteerde enveloppe voor transport van de USB-sticks van het stembureau naar het hoofdbureau;
- lege A5 enveloppe met rode tekst voor terugsturen van slechte of vervangen sticks;
- lege A5 enveloppe voor het kerncijferrapport;
- 2 (groene) verzegetiketten voor verzegeling van de enveloppes met de USB-sticks en het kerncijferrapport in het stembureau;
- beknopte handleiding;
- stroomschema (flowchart) hoe een chipkaart voor een niet-Belg wordt geactiveerd.

Het gaat om 3.437 pakketten die correct gelabeld moeten zijn en de juiste inhoud moeten bevatten. Alle onderdelen van een pakket zijn uniek voor 1 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 3 dagen in beslag: 2 dagen met 6 teams van 5 personen en 1 dag met 4 teams van 5 personen. In totaal waren daar 80 mandagen voor nodig. Elke 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.

2.4.2 Veiligheid digitaal stemmen

Veiligheidsarchitectuur

De digitale stemsystemen in de stembureaus zijn niet verbonden met het internet of enig ander netwerk en werken volledig autarkisch en geïsoleerd (stand-alone).

De hardware beschikt niet over een mogelijkheid om het besturingssysteem, de software, de door de kiezers uitgebrachte stemmen en het volledig stemresultaat van het stembureau intern op te slaan, tenzij op de 2 USB-sticks die verbonden zijn met de voorzitterscomputer. 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 stemsystemen onderworpen aan een zorgvuldige externe en onafhankelijke evaluatie door een erkend adviesorgaan. Het Digitaal Kiesdecreet bepaalt dat de minister van binnenlands bestuur het gebruik van de stemsystemen moet goedkeuren op basis van een positief advies van het erkende adviesorgaan.

De theoretisch overgebleven mogelijkheden voor ongewenste en ongeoorloofde beïnvloeding van buitenaf worden tot een verwaarloosbaar minimum gereduceerd. Enerzijds zijn het voorbereidende proces van de organisatie van de digitale stemming en de uitvoering ervan via procedures opgezet met het oog op een sluitende zogenaamde *chain of custody*¹⁰⁹. Anderzijds is het proces volledig en transparant te auditeren door het college van deskundigen en het erkend adviesorgaan.

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 kandidatenlijsten, 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 10.000 USB-sticks (2 per stembureau, inclusief reserves). Deze USB-sticks worden eveneens via een gesloten overdrachtsketen in

¹⁰⁹ 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.

verzegelde enveloppes overhandigd aan het stembureau via het gemeentelijk hoofdbureau. Het College van Deskundigen kan de inhoud van elke individuele USB-stick 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. In juli 2024 werden 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. De leverancier stelt de diagnosesoftware ter beschikking van de gemeenten. Tijdens het uitvoeren van de diagnose worden de diagnoseresultaten per apparaat automatisch vastgelegd, verzameld, geanalyseerd en gearcheveerd op een USB-stick. Bij eventuele afwijkingen en defecten worden de stemsystemen onmiddellijk vervangen, terwijl de afwijking of het 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 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 worden opgestart als het stembureau de verschillende verzegelde enveloppen met de USB-sticks en het formulier met de stembureaucode en wachtwoord ter beschikking heeft. Zo wordt voorkomen dat er, als 1 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(computer) 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 kiesrechtprofiel¹¹⁰ en voor slechts 1 enkel stembiljet. Na de stemming wordt de code verwijderd van de chipkaart zodat een tweede keer stemmen niet kan. Er staan geen identiteitsgegevens op de chipkaart en er wordt geen stem op opgeslagen.

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 doordat 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 gedeponeerd. De elektronische gestuurde klep boven op de gleuf van de stembus voorkomt dat de kiezer onbedoeld zijn stembiljet eerst in de stembus deponeert vooraleer de QR-code is gescand.

De stembus beschikt, afgeschermd achter een klep, over 2 USB-sticks die continu elkaars kopie¹¹¹ zijn. Als 1 van de 2 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 2 gegevensdragers zijn met de stemresultaten.

¹¹⁰ Belgen mogen aan alle verkiezingen deelnemen, geregistreeerde buitenlanders mogen alleen deelnemen aan de gemeenteraads- en aan de stadsdistrictsraadsverkiezingen.

¹¹¹ Er vindt een permanente synchronisatie plaats.

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 volatile (RAM)geheugen van iedere 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 per kandidaat of blanco-stem op. Het telresultaat wordt vastgelegd in een resultaatbestand. Zowel de stemgegevens als het resultaatbestand worden vervolgens versleuteld¹¹² 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 *hash-code*¹¹³. 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, afkomstig van de door de stembureauvoorzitters aangeleverde USB-sticks, in een versleutelde digitale envelop via een beveiligde verbinding naar streng beveiligde datacenters¹¹⁴ worden geüpload. Daar worden ze ontsleuteld, verder verwerkt tot tussenresultaten en uiteindelijk tot het eindresultaat van het hoofdbureau. Als alle stembureaus zijn opgeladen, berekent de verkiezingssoftware de zetelverdeling en de zeteltoewijzing. Dat wordt doorgestuurd naar het hoofdbureau die hierop controles kan doen. Alle tussenstappen van de berekening worden vermeld in het proces-verbaal.

In het voorbereidingsproces voorafgaand aan de verkiezingsdag heeft het agentschap ervoor gezorgd dat de toepassing 'resultatenbeheer' op een veilige manier toegang heeft tot de cryptografische sleutel.

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 hashcode in de toepassing resultatenbeheer en de hashcode op het ondertekende kerncijferrapport. De module 'resultatenbeheer' berekent onafhankelijk de hashcode van de op de USB-sticks aangetroffen bestanden en toont de code op het scherm zodat deze vergeleken kan worden met de code op het kerncijferrapport die in het stembureau is berekend. Iedere poging tot inbreuk op de integriteit van de stemresultaten van het stembureau komt aan het licht door een afwijkende hashcode.

¹¹² Versleuteling is gericht op geheimhouding van de uitgebrachte stemmen.

¹¹³ Dat is een wiskundig algoritme dat een onhackbare code produceert waardoor elke wijziging achteraf onmogelijk wordt.

¹¹⁴ Zie rubriek 2.4.3. 'Hosting van de verkiezingssoftware'

‘Papieren spoor’ als ultieme integriteitscontrole

Naast bovenstaande technische en organisatorische maatregelen om de veiligheid van het digitaal stemmen te garanderen, is het stelsysteem zo ontworpen dat een ‘papieren spoor’ altijd toelaat de correctheid van de verkiezingsuitslag te controleren. De leesbare versie van de stem op de stemstrook vormt hierbij de ultieme integriteitscontrole: de kiezer kan zijn afgedrukte stem verifiëren voordat deze in de verzegelde elektronische stembus wordt gedeponeerd.

In het hypothetische geval dat alle controle- en veiligheidssystemen falen bij de verwerking en totalisering van de stemmen, vormt dit papieren stembiljet een betrouwbare waarborg om de correcte uitslag vast te stellen. 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. Dit papieren spoor garandeert dus dat, in geval van twijfel of vragen, de stemmen van een bepaald stembureau altijd kunnen worden herteld.

Veiligheidsupdates voor 2024

Naar aanleiding van de verkiezingen van 2024 zijn de volgende aanpassingen gedaan in verband met de veiligheid van het digitaal stelsysteem:

Cryptografische hashfunctie: Het systeem maakt gebruik van cryptografie in verschillende stappen. Een onderdeel van het cryptografische algoritme is de toepassing van een cryptografische hashfunctie. Deze functie berekent een waarde op basis van de digitale gegevens en bewijst daarmee de onveranderde authenticiteit van de gegevens, oftewel de gegevensintegriteit.

Naar aanleiding van de verkiezingen in 2018 werd de cryptografische hashfunctie SHA-1 vervangen en geüpgraded naar SHA-2 voor toepassingen waarbij de veiligheid en integriteit van het stelsysteem van cruciaal belang zijn. Voor de cryptografische hashfuncties die de veiligheid en integriteit van het systeem waarborgen, bleef SHA-2 gehandhaafd voor de verkiezingen van 2024. Voor functies die gebruik maakten van MD5 of SHA-1 werd een inventarisatie uitgevoerd om te bepalen of deze de veiligheid beïnvloedden. Indien dit het geval was, werd de code aangepast naar SHA-2. Voor niet-kritische toepassingen werd in de documentatie toegelicht waarom deze algoritmen in die context geen risico vormen.

Analyserapport gebruikte open source libraries: De controle op het veilige gebruik van open-source bibliotheeksystemen werd verbeterd. Hiervoor werd een duidelijke en traceerbare inventarisatie of catalogus opgesteld van alle gebruikte open-source-softwarecomponenten van derden. Op basis van een voorlopige versie van de release werd de inhoud van deze catalogus geanalyseerd. Voor elke open-source-softwarecomponent werd een grondige analyse uitgevoerd, waarbij de aard van de licentievoorwaarden werd vastgesteld en werd onderzocht of er bekende veiligheidsrisico's waren. Daarnaast werd een risicoclassificatie opgesteld, waarbij zowel de waarschijnlijkheid als de impact van de risico's werden beoordeeld. Hierbij werden factoren in kaart gebracht die de risico's kunnen vergroten of verkleinen, voortkomend uit de procedurele en organisatorische context waarin het Be-Voting-systeem wordt gebruikt. De bevindingen van die analyse werden in een apart document vastgelegd, maken deel uit van de technische documentatie en zijn zo beschikbaar voor nazicht door het erkend controleorgaan.

Inperken SAES¹¹⁵ gebruikersrechten: Het ECM-systeem (Enterprise Content Management), waarop de voorbereiding van de aanmaak van de USB-sticks gebeurt, werd geïnstalleerd en gebruikt in een veilige, geïsoleerde omgeving die fysiek en procedureel gecontroleerd is op toegang door het

¹¹⁵ SAES gebruikersrechten bepalen de toegangsrechten en bevoegdheden van gebruikers binnen het systeem, zoals het uitvoeren van specifieke taken of het inzien van versleutelde gegevens.

agentschap. Het gebruik van het ECM-systeem werd bijkomend beveiligd door de sudo-configuratie¹¹⁶ zo aan te passen dat de ECM-systeembeheerder geen rechten meer kon verkrijgen. Dit voorkwam dat hij zijn rechten hypothetisch kon misbruiken.

2.4.3 Hosting van de verkiezingssoftware

De verkiezingssoftware, die onder meer instaat voor de verwerking van de kandidatenlijsten, de resultaatsverwerking en de zetelverdeling, heeft hosting-infrastructuur nodig om correct te functioneren, omdat deze toepassingen draaien op servers die rekenkracht, opslag en netwerkconnectiviteit bieden. Een stabiele en goed beveiligde hostingomgeving is essentieel om de betrouwbaarheid, snelheid en beveiliging van de verkiezingssoftware te garanderen.

2.4.3.1 Keuze hosting-infrastructuur

Tot en met de verkiezingen van 2012 was het mogelijk om in een datacenter specifieke ‘toegewezen’ (dedicated) servers te huren voor een relatief korte periode. De afgelopen jaren is dit echter veranderd. In Belgische datacenters kan alleen nog ‘floor space’ ter beschikking worden gesteld. Er moeten dan (dure) servers aangekocht worden die 6 maanden later zo goed als geen waarde meer hebben.

Omwille van mogelijke privacy-problemen in verband met de Amerikaanse FISA-wetgeving¹¹⁷ werd evenmin een publieke cloud-oplossing¹¹⁸ overwogen voor het hosten van de verkiezingssoftware.

Voor de verkiezingen van 2024 werden er 2 opties onderzocht en in overweging genomen.

Optie 1: Uitvoering via perceel 5 (applicatiediensten) van het raamcontract afgesloten door de Vlaamse overheid. Omdat het om een complexe opzet ging waarbij een specifieke en strikte opzet en technisch beheer noodzakelijk was, had Digitaal Vlaanderen gewezen op het belang van een ‘end-to-end ontzorging’, waarbij alle schakels en bouwstenen naadloos geïntegreerd moeten zijn. Na een mini-competitie zou Atos, DXC of Cronos het beheer van de hosting van de verkiezingssoftware kunnen doen in het datacenter van Atos in Mechelen. Er rezen voor deze piste een aantal obstakels:

- o Aangezien de verkiezingssoftware door 2 van de 3 mogelijke inschrijvers niet gekend is, zou er een uitgebreide technische toelichting noodzakelijk zijn. Om een gedetailleerd technisch bestek op te stellen, zou het agentschap een extern expert moeten inschakelen, die vooraf een grondige studie zou moeten uitvoeren. Dit proces zou echter aanzienlijke tijd en middelen in beslag nemen.
- o De kost was een grote onbekende, maar dreigde vrij hoog op te lopen omdat 3 verschillende bedrijven betrokken waren en er veel overleg en interactie zou moeten worden opgezet.

¹¹⁶ Een sudo-configuratie is de instelling in het systeembestand die bepaalt welke gebruikers specifieke commando's mogen uitvoeren met verhoogde rechten en onder welke voorwaarden.

¹¹⁷ De gegevens die de verkiezingssoftware heeft opgeslagen en verwerkt, bevatten privacygevoelige data. FISA (Foreign Intelligence Surveillance Act) verplicht Amerikaanse bedrijven informatie door te geven aan de Amerikaanse inlichtingendiensten, zonder de klant daarvan op de hoogte te brengen.

¹¹⁸ Public cloud is een type cloud computing-model waarbij cloud resources, zoals servers en applicaties, worden aangeboden aan het publiek via het internet. Een publieke cloud wordt beheerd door cloud service providers en heeft voordelen zoals flexibiliteit, schaalbaarheid en lagere kosten.

Optie 2: Uitvoering via de bestaande gezamenlijke overheidsopdracht van de 5 verkiezingsoverheden¹¹⁹ in België voor het kandidaten- en het resultatenbeheer, gegund aan Civadis¹²⁰. Het betreft deel 3 van de opdracht, namelijk technische ondersteuning en diensten via de opdrachtcentrale specifiek per organiserende overheid. Voor de implementatie en exploitatie van de hostinginfrastructuur waar de verkiezingssoftware op draait, zouden 2 datacenters van moederbedrijf NRB gebruikt worden, allebei in de buurt van Luik: Herstal en Villers-le-Bouillet. Deze oplossing, 'NRB Private Cloud', genoot de voorkeur wegens de volgende redenen:

- o één bedrijf stuurt alles aan, zowel de hostinginfrastructuur als het beheer;
- o de prijs was gekend en was marktconform;
- o de datacenters zijn gevestigd en worden beheerd vanuit België en voldoen aan de noodzakelijke veiligheidsvereisten (zie verder).

2.4.3.2 Technische maatregelen datacenter

De beschikbaarheid, de veiligheid en de integriteit van de verkiezingssoftware zijn heel belangrijk. De technische en organisatorische maatregelen van de hosting-infrastructuur waren heel uitgebreid. Onder meer waren de volgende veiligheidsvoorzieningen van toepassing:

Certificatie

De datacenters beantwoorden aan de nodige vereisten en bezitten de certificaten ISO9001 en ISO27001. De leverancier beschikt over ISAE-rapporten (ISAE 3402 type II over fysieke en omgevingsbeveiliging) van de jaarlijkse audits die zijn uitgevoerd door een derde partij. NRB als bedrijf, heeft een Belgisch/EU/NAVO veiligheidsonderzoek ('clearance').

Hosting

Alle onderdelen van het 'Private Cloud Platform' zijn ondergebracht in private data centers van de leverancier in België en worden vanuit België beheerd. De verkiezingssoftware 'draait' op 3 onafhankelijke en beveiligde serverclusters, verdeeld over 2 verschillende datacenters (voor redundantie¹²¹) in België: dit garandeert een directe controle op toegang tot de data en dit conform GDPR-richtlijnen. Deze 2 datacenters worden vanuit België beheerd, bieden een premium cloud infrastructuur aan met een hoge graad van robuustheid (resiliëntie) en zijn Tier 3+ conform¹²². Ze bevatten een meer dan strikt noodzakelijke (redundante) connectiviteitsoplossing. De software en gegevens van de andere verkiezingsoverheden zijn fysiek volledig gescheiden en kunnen dus geen invloed hebben op elkaar.

Firewall

De infrastructuur wordt beschermd met behulp van de nieuwste firewall-toepassing (appliance).

¹¹⁹ Het gaat over de federale overheid, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap.

¹²⁰ Onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking IBZ IBZ-ADIBADIB-IBZIBZ-DGIPDGIP-ELECT-ELECT- 1/2015 2015-F02_0 voor het registreren, verwerken en verspreiden van de gegevens en resultaten van verkiezingen.

¹²¹ Redundantie betekent dat er extra back-ups of systemen zijn, zodat alles blijft werken als er iets uitvalt.

¹²² Tier 3+ conform betekent dat het datacenter heel betrouwbare en robuuste voorzieningen heeft, met meerdere niveaus van back-ups en beveiliging, waardoor het uitstekend bestand is tegen storingen en altijd beschikbaar is.

High Availability¹²³

- Er wordt een omgeving met hoge beschikbaarheid aangeboden, die ervoor zorgt dat virtuele machines automatisch van een defecte server naar een andere server worden verplaatst, wat de continuïteit van de dienstverlening garandeert.
- Site Recovery Manager is een oplossing die automatisch zorgt voor het overschakelen van een virtuele machine naar een back-uplocatie bij storingen (*failover*) en het terugzetten naar de originele locatie zodra alles weer normaal werkt (*failback*).
- De 'POWERMAX-replicatiecontroller' zorgt ervoor dat gegevens automatisch gekopieerd worden, zodat er geen dataverlies is bij een storing.
- Het volledig netwerk is gebaseerd op een 'leaf-spine' architectuur, waardoor er meerdere paden beschikbaar zijn voor data om te reizen. Dit zorgt voor redundantie, zodat als een pad uitvalt, het verkeer via een ander pad doorgaat zonder onderbreking.
- NRB heeft een Business Continuity Management raamwerk opgezet op basis van de ISO22301-norm.

Andere beveiligingsmaatregelen

Web application firewall (WAF) en DDOS protectie (zie rubriek 2.4.5.) zijn voorzien;

- SOC team is beschikbaar voor het monitoren van de logging in de SIEM applicatie¹²⁴.
- Computer Security Response Team is beschikbaar om de gevolgen van ongewenste incidenten en inbreuken te mitigeren;
- Incident management is voorzien om de klant bij te staan bij incidenten en inbreuken.

2.4.4 Exploitatie verkiezingssoftware

Bij de exploitatie van de verkiezingssoftware zijn er op het vlak van informatieveiligheid 3 belangrijke aspecten:

- De 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 hashing¹²⁵-algoritmes.
- Beveiliging tegen aanvallers.
- Beveiliging tegen verlies van gegevens.

Hoewel de verkiezingssoftware niet wezenlijk veranderd is ten opzichte van de verkiezingen van 2018¹²⁶, werden door verschillende actoren testprocedures uitgevoerd voor een of meerdere van deze aspecten.

¹²³ High availability betekent dat systemen zo zijn ontworpen dat ze altijd beschikbaar blijven, zelfs bij storingen, door gebruik te maken van redundantie en automatische failover-mechanismen.

¹²⁴ SOC/SIEM staat voor Security Operations Center/ Security Information & Event Management. SIEM-oplossingen monitoren en analyseren de IT-omgeving en gaan op zoek naar bewijs van potentiële datalekken of vijandige infiltraties. Het biedt real-time analyse van beveiligingsmeldingen. Een SOC is een gecentraliseerde eenheid die beveiligingsproblemen op organisatorisch en technisch niveau behandelt.

¹²⁵ 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.

¹²⁶ In aanloop van de verkiezingen van 2018 werd de verkiezingssoftware op veiligheid getest door de leverancier zelf, het onafhankelijk advies orgaan PwC, de CCB en extern geauditeerd door DXC.

2.4.4.1 Advies DPO¹²⁷

De DPO van het agentschap heeft op 4 april 2024 positief advies gegeven over de gegevensbeschermingseffectenbeoordeling (GEB)¹²⁸ van de verkiezingssoftware. Tijdens de voorbereiding van de GEB heeft het agentschap 22 risico's geïdentificeerd. Voor elk van deze risico's werd een analyse uitgevoerd en de risico-inschatting bepaald. Hiervoor werden vervolgens technische en/of organisatorische maatregelen voorgesteld. De DPO heeft in zijn advies aangegeven dat hij alle risico's heeft overlopen en dat in voldoende technische, organisatorische en juridische waarborgen voorzien is om een beveiligingsniveau te waarborgen dat is afgestemd op het risico.

2.4.4.2 Cybersecurity-initiatieven

Op advies van de CCB (Centrum voor Cybersecurity België), hebben de regionale verkiezingsoverheden¹²⁹ extra maatregelen genomen in het kader van cybersecurity. We leven immers in geopolitieke volatiele tijden. De verkiezingsoverheden moeten zich beschermen tegen potentiële bedreigingen.

De regionale verkiezingsoverheden hebben ingetekend op een concreet aanbod om initiatieven te ontwikkelen rond cybersecurity, via de ENISA Support Action (Europees agentschap voor netwerken en informatiebeveiliging)¹³⁰. Het bedrijf S2 Grupo, dat het ENISA-raamcontract heeft gewonnen, heeft in 2024 een beoordeling uitgevoerd van de cyberbeveiliging van de verkiezingssoftware geleverd door CIVADIS, en de hosting-infrastructuur van NRB. Daarnaast voerde S2 Grupo ook penetratietesten uit. Deze diensten werden gefinancierd met middelen van ENISA.

Om veiligheidsredenen kan het agentschap geen uitvoerige beschrijving weergeven met technische details. Niettemin zullen we samenvattend de acties, bevindingen en conclusies vermelden.

Cybersecurity assessment (S2 Grupo)¹³¹

De beoordeling van de cyberbeveiliging werd in het voorjaar van 2024 uitgevoerd door S2 Grupo aan de hand van het CyberFundamentals Framework¹³² ontwikkeld door het CCB, waarbij specifiek werd gefocust op de categorie 'Essential', dat overeenkomt met het hoogste beveiligingsniveau. Het 'Essential'-niveau is ontworpen om geavanceerde cyberaanvallen door actoren met uitgebreide vaardigheden en middelen aan te pakken. Aangezien het verkiezingsproces geavanceerde cyberrisico's met zich kan meebrengen, was het 'Essential'-niveau geschikt voor de evaluatie van de leveranciers.

¹²⁷ De DPO (Data Protection Officer) is een functionaris die verantwoordelijk is voor het toezien op de naleving van privacywetgeving en het beschermen van persoonsgegevens binnen een organisatie.

¹²⁸ Een gegevensbeschermingsbeoordeling is een onderzoek waarmee een organisatie de risico's van het verzamelen en verwerken van persoonlijke gegevens onderzoekt en probeert te verminderen om de privacy van mensen te beschermen.

¹²⁹ Het gaat over het Vlaams Gewest, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap.

¹³⁰ Actieprogramma ter ondersteuning van cyberbeveiliging onder kaderovereenkomst nr. F-OCU-22-C31 LOT 2 / specifieke overeenkomst nr. 2 ENISA M-OCU-24-C49_BE met de dienstverlenende instantie (S2 Grupo) voor de begunstigde (Vlaams Gewest).

¹³¹ Flemish Region - Vlaamse overheid - Cyber Security Assessment – Regional Elections. Rapport van juni 2024.

¹³² Het CyberFundamentals Framework omvat een uitgebreide reeks controles voor alle cyberbeveiligingsdomeinen, onderverdeeld in 5 algemene categorieën: identificeren, beschermen, detecteren, reageren en herstellen.

Het doel van deze beoordeling van de cyberbeveiliging was het evalueren van het ontwikkelingsniveau van de cyberbeveiliging van het platform dat wordt gebruikt om het verkiezingsproces te ondersteunen en de beveiliging en integriteit van informatie tijdens de verkiezingen te waarborgen. Het doel van deze beoordeling was sterke en zwakke punten in het beveiligingssysteem te identificeren en bruikbare aanbevelingen voor verbetering aan te bieden.

Uit de evaluatie bleek dat de hostinginfrastructuur van NRB een hoog beveiligingsniveau had. Over het algemeen vertoonde het door CIVADIS geleverde en beheerde platform voor de verkiezingen een gemiddeld veiligheidsniveau. Er waren tekortkomingen vastgesteld op het gebied van documentatie, maar de daadwerkelijke technische beveiligingsmaatregelen en controles waren voldoende.

Penetratietesten (S2 Grupo)

Het bedrijf S2 Grupo heeft in augustus 2024 ook penetratietesten¹³³ uitgevoerd op het door CIVADIS geleverde en beheerde platform voor de verkiezingen om het maturiteitsniveau op het gebied van cyberveiligheid te evalueren. Er waren geen kritische vaststellingen of bevindingen met risicograad 'hoog'. De testen resulteerden in 8 bevindingen met risicograad 'medium'. De infrastructuur was echter grotendeels uitgerust met passende maatregelen om te voorkomen dat aanvallers misbruik konden maken van deze kwetsbaarheden.

Purple teaming (CCB)

De CCB adviseerde de verkiezingsoverheden om aanvullend een SOC/SIEM -detectieoplossing te laten implementeren door de leverancier als beveiligingsmaatregel. De implementatie van een SOC/SIEM houdt in dat verschillende tools worden ingezet om verdachte gebeurtenissen te monitoren. Deze gebeurtenissen zijn vooraf bepaald in zogenaamde 'use cases', waarbij voor elke situatie een actieplan is opgesteld om veiligheidswaarschuwingen op de juiste manier af te handelen. In dat kader heeft de CCB begin september 2024 een 'purple team'-oefening¹³⁴ uitgevoerd op de verkiezingssoftware en de hostinginfrastructuur met een focus op de SOC/SIEM-detectieoplossing opgezet door de leverancier.

De oefening was bedoeld om gaten in de beveiliging of kwetsbaarheden te vinden en de detectiemogelijkheden te beoordelen. Deze testen hebben geleid tot 18 opmerkingen¹³⁵. Om tegemoet te komen aan deze opmerkingen heeft Civadis en NRB een actieplan opgesteld en uitgevoerd zodat de belangrijkste risico's vóór verkiezingsdag werden aangepakt.

2.4.4.3 Advies onafhankelijk erkend adviesorgaan

PWC heeft ook de veiligheid van de verkiezingssoftware die instaat voor de resultaatsverwerking en de zetelverdeling, geëvalueerd. Uittreksel uit het samenvattend advies van het adviesorgaan PWC van 30 september 2024:

"We hebben de maatregelen die CIVADIS heeft genomen om de veiligheid en kwaliteit van de Toepassing te waarborgen beoordeeld. Hiervoor hebben we het gebruikte ontwikkelproces (SDLC) doorlopen, met bijzondere nadruk op beveiligings- en kwaliteitsprocessen en -activiteiten. We

¹³³ External ethical hacking report – Flanders Region. Rapport van september 2024.

¹³⁴ Leden van het beveiligingsteam splitsen zich in 2 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.

¹³⁵ CCB – Purple Team exercise – Civadis SOC/SIEM detection – rapport van september 2024.

onderzochten de configuratie en output van tools die CIVADIS gebruikt om de kwaliteit en veiligheid van de broncode te bewaken, inclusief componenten van derden en hun licenties. We hebben de veiligheid en kwaliteit van de broncode op basis van steekproeven onafhankelijk gevalideerd, en hebben een penetratietest van de Toepassing uitgevoerd. We hebben vastgesteld dat er tijdens de ontwikkeling van de Toepassing rekening is gehouden met de beveiligings- en kwaliteitsaspecten van de Toepassing en dat deze zelfs zijn verbeterd. Op basis van onze analyses hebben wij geen blokkerende observaties vastgesteld, desondanks hebben wij echter wel een aantal verbeterpunten geïdentificeerd.”

Aanbeveling

Alle verbeterpunten die door de diverse instanties werden vastgesteld met betrekking tot veiligheid, werden tegen de kritische dagen van het verkiezingsproces in voldoende mate weggewerkt of gemitigeerd door de leveranciers van de verkiezingssoftware. Alle maatregelen zijn genomen om de risico's zo veel mogelijk te beperken en het risico op externe aanvallen tot een minimum te herleiden.

De huidige gezamenlijke overheidsopdracht voor de verkiezingssoftware loopt tot 2027. Om de verkiezingssoftware in de toekomst te beschermen tegen potentiële cyberaanvallen, moet er bijzondere aandacht besteed worden aan de niet-functionele vereisten in het bestek van een nieuwe overheidsopdracht. Hierbij gaat het om de beveiliging van de verkiezingssoftware, zodat de vertrouwelijkheid, integriteit en beschikbaarheid van de gegevens gewaarborgd blijven.

2.4.5 DDOS-aanvallen¹³⁶

In de week voor de lokale en provinciale verkiezingen van 13 oktober 2024 werden websites van verschillende Belgische organisaties belaagd door opeenvolgende DDOS-aanvallen van hacktivisten¹³⁷. Verschillende gemeenten, provincies en overheidsdiensten kregen te maken met hinderlijke DDOS-aanvallen met als gevolg dat hun openbare websites een tijdlang niet beschikbaar waren. Een DDOS-aanval is een cyberaanval waarbij overvloedig online verkeer naar bv. een website wordt gestuurd waardoor die tijdelijk niet beschikbaar is voor de gebruiker. Een DDOS-aanval is geen geavanceerde aanval. Het vraagt wel heel wat inspanningen om het netwerk weer volledig online te krijgen. Er wordt niet ingebroken in systemen en er worden bijgevolg ook geen gegevens gestolen. De gevolgen zijn vooral hinderlijk.

Omdat de verkiezingssoftware webgebaseerd¹³⁸ is, is de beschikbaarheid in het hoofdbureau op verkiezingsdag cruciaal voor het doorsturen van de resultaten en de zetelberekening. Daarom werd de evolutie van deze DDOS-aanvallen op de voet gevolgd in samenwerking met de leveranciers en het CCB. Naast de bestaande anti-DDOS-maatregelen activeerde NRB tijdens het verkiezingsweekend een extreem krachtige dienst om de DDOS-weerstand van de hostinginfrastructuur

¹³⁶ [Nieuwsbericht CCB van 11/10/2024.](#)

¹³⁷ Hacktivisten gebruiken een DDOS-aanval om hun ongenoegen te uiten, om de aandacht te trekken of om de reputatie van het slachtoffer schaden. De aanvallen werden aangekondigd en uitgevoerd door een pro-Russische hacktivistengroep die zich richt op Europese en NAVO-gerelateerde doelen. De groep richt zich met name op overheidsinstanties, de media en particuliere bedrijven, met als doel media-aandacht te trekken. Een DDOS-aanval wordt meestal vrij snel opgemerkt en zeker een aanval op overheidsdiensten wekt de belangstelling van de bevolking. Dat is precies wat de hacktivisten wensen te bekomen.

¹³⁸ 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 gebruik maken.

van de verkiezingssoftware aanzienlijk te vergroten. De DNS infrastructuur¹³⁹ van de verkiezingssoftware en de resultatenwebsite was bovendien inherent extreem robuust voor dat type aanvallen.

Het is belangrijk te benadrukken dat, hoewel cyberaanvallen hinderlijk kunnen zijn, zij het stemproces in het stembureau zelf niet konden verstoren. De digitale stemsystemen in de stembureaus zijn volledig geïsoleerd (stand-alone) en niet verbonden met het internet of een ander netwerk. Dit wordt toegelicht in rubriek 2.3 'Digitaal stelsysteem'.

2.4.6 Calcul-ter

Niettegenstaande alle maatregelen zijn genomen om de zetelberekening en zeteltoewijzing correct uit te voeren, blijft er altijd een buitengewoon kleine kans bestaan dat dit uitermate kritisch onderdeel van de software zou gehackt en bijgevolg gemanipuleerd zou zijn. Om dat risico helemaal uit te sluiten, werden op de dag van de verkiezingen steekproefsgewijs een aantal zetelberekeningen manueel overgedaan. Hierbij konden medewerkers van het agentschap gebruik maken van een spreadsheet die al geruime tijd als ikinstrument gebruikt wordt bij de ontwikkeling van de berekeningsmotoren in de software. Er werden geen afwijkingen vastgesteld.

2.4.7 Veiligheidsdiensten

In de aanloop naar de verkiezingen van 2024 werkte het agentschap samen met de federale veiligheidsdiensten CCB (Centrum voor Cybersecurity) en CERT (Cyber Emergency Response Team) en het Europees agentschap voor netwerk- en informatiebeveiliging (ENISA) om hacking en externe sabotage tegen te gaan. Met deze organisaties werd regelmatig overlegd en concrete acties werden georganiseerd, waaronder:

- extra maatregelen ter verbetering van de cybersecurity van de verkiezingssoftware (zie rubriek 2.4.4.2);
- een 'Tabletop oefening' (crisissimulatie) georganiseerd in samenwerking met crisismanagementexperten¹⁴⁰;
- toegang tot het Early Warning Systeem (EWS) van het CCB, dat organisaties voorziet van cruciale informatie om hun IT-infrastructuur beter te beschermen tegen cyberdreigingen;
- tijdelijke toegang tot de National incident group via een Threema account¹⁴¹ van het CCB, zodat bij cyberincidenten snel gecommuniceerd kon worden.

Daarnaast maakte het agentschap afspraken met het Crisiscentrum van de Vlaamse overheid (CCVO) en het Nationaal Crisiscentrum (NCCN). Op de verkiezingsdag was een contactpersoon van het CCVO fysiek aanwezig in de 'war-room' van het agentschap. Zo bleef het CCVO voortdurend op de hoogte en kon het, zo nodig, maatregelen nemen of activeren. Bovendien fungeerde de contactpersoon als verbinding (liaison) tussen het agentschap en het NCCN. Indien nodig zou hij de beheerscel van het NCCN of het agentschap informeren of alarmeren over incidenten en crisissituaties.

De samenwerking met de verschillende instanties verliep altijd correct en consistent. In de aanloop naar de verkiezingen werden de escalatielijnen naar de verschillende veiligheidsdiensten en de leveranciers van de verkiezingssoftware verduidelijkt, evenals de verantwoordelijkheden van de betrokken instanties binnen het veiligheidsspectrum.

¹³⁹ Domain Name System (DNS), of domeinnaamsysteem, is de dienst die zorgt voor de koppeling tussen de domeinnaam en het IP-adres, die browsers gebruiken om internetpagina's te laden. Zonder DNS is een website niet te bereiken.

¹⁴⁰ Zie ook rubriek 2.5: 'Risicobeheer, bedrijfscontinuïteit en crisismanagement'.

¹⁴¹ Threema is een privacygerichte, end-to-end versleutelde berichtendienst.

2.5 RISICOBEBEER, BEDRIJFSCONTINUÏTEIT EN CRISISMANAGEMENT

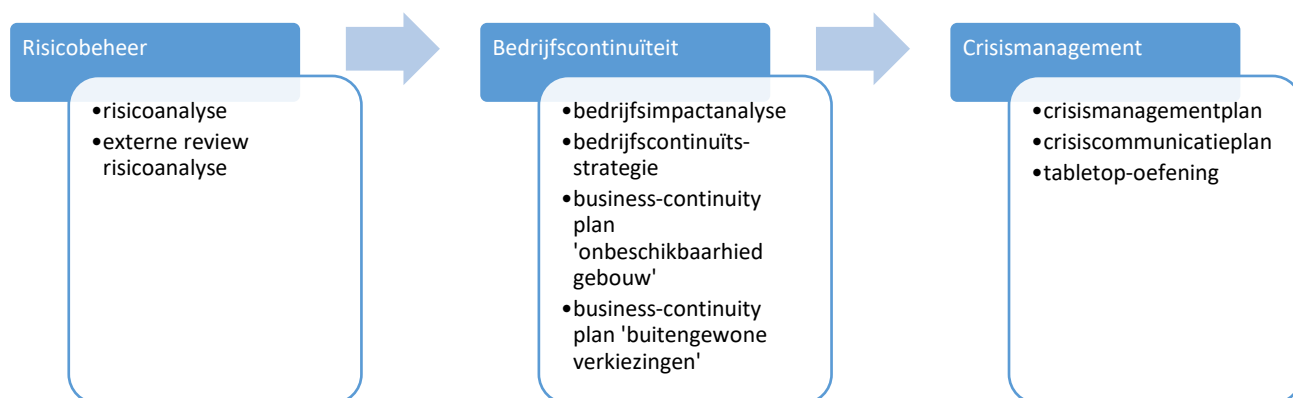
Het agentschap is overtuigd van het belang en de meerwaarde van adequaat risicobeheer. We hebben dan ook een matuur systeem van risicomanagement, dat ingebed is in de strategische cyclus en operationele werking van de organisatie. In onze werking rond risicobeheer kwam het verkiezingsproces begin 2023 dan ook naar voor als prioritair aan te pakken proces. De organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen is een omvangrijke en complexe opdracht. De complexiteit en risicogevoeligheid van het proces, maken dat risicobeheersing een rode draad vormde doorheen de verkiezingsorganisatie. In de aanloop naar de verkiezingsdag hebben we dan ook aanzienlijk geïnvesteerd in risicobeheersing, business-continuity- en crisismanagement.

Begin 2023 startten we een intensief traject met als doel:

- alle mogelijke risico's die zich kunnen voordoen in de aanloop naar en op verkiezingsdag in kaart te brengen en adequate maatregelen te nemen om deze te beheersen;
- een bedrijfscontinuïteitsprogramma uit te werken om de continuïteit van het verkiezingsproces maximaal te kunnen waarborgen in het geval van disruptieve gebeurtenissen;
- een coherente aanpak en werking voor crisismanagement op te zetten.

In dit hoofdstuk geven we inzicht in het doorlopen traject en lichten we toe welke meerwaarde dit heeft opgeleverd voor de verkiezingsorganisatie. We bespreken de aanpak en geven een overzicht van de verschillende uitkomsten van het traject. Tot slot, formuleren we enkele aanbevelingen voor de lokale en provinciale verkiezingen van 2030.

FIGUUR 1: VISUALISATIE TRAJECT



2.5.1 Traject en resultaten

2.5.1.1 Risicobeheer

In januari 2023 startten we de risicoanalyse van het proces 'organiseren van de lokale en provinciale verkiezingen' op. In de periode januari 2023 – mei 2023 kwamen de leden van het verkiezingsteam tweewekelijks fysiek samen met de coördinator risicobeheer om de analyse vorm te geven.

2.5.1.2 Risico-identificatie, -evaluatie en -respons (januari 2023 – mei 2023)

In eerste instantie lag de focus op het gedetailleerd in kaart brengen van het volledige proces¹⁴². In verschillende werksessies bracht de coördinator risicobeheer samen met het verkiezingsteam het proces stap voor stap in kaart. Het volledige proces werd gevisualiseerd volgens BPMN-principes¹⁴³. Tijdens deze werksessies namen we elke processtap grondig onder de loep om een duidelijk beeld te krijgen van de inhoud en de uitvoering ervan. Tegelijkertijd bespraken en analyseerden we alle mogelijke risico's die zich zouden kunnen voordoen.

Die werksessies resulteerden in een gedetailleerde procestekening en een risico- en controle-matrix¹⁴⁴ (RCM). In de procestekening werd per processtap aangegeven welke risico's eraan verbonden waren, deze risico's werden verder uitgewerkt en inzichtelijk gemaakt in de RCM. Na analyse en clustering werden uiteindelijk 72 risico's overzichtelijk samengebracht in de RCM. Telkens met een verduidelijking van waar in het proces deze zich konden voordoen, wat de mogelijke oorzaken en gevolgen zijn en welke maatregelen die bijdragen aan de beheersing van het risico reeds aanwezig waren. Deze inzichten vormden de basis voor de prioritering van de risico's.

In verschillende werksessies met het verkiezingsteam werden alle 72 risico's geëvalueerd. Het team stond inhoudelijk stil bij elk risico en schatte de residuele¹⁴⁵ impact en waarschijnlijkheid in. Die impact en waarschijnlijkheid werden gescoord op een schaal van 1 tot 5 aan de hand van – door het management gevalideerde – schalen. Op die manier kregen we een duidelijk en geobjectiveerd inzicht in de belangrijkste risico's. Op basis van de evaluatie bleken 23 risico's prioritair. Wat betekent dat we voor die risico's actief gingen werken aan de beheersing ervan. De prioritaire risico's situeerden zich in verschillende domeinen. Zo was er bijvoorbeeld het risico dat - na de reguliere verkiezingen van 13 oktober 2024 – buitengewone verkiezingen georganiseerd zouden moeten worden. Dat is onder meer het geval bij een ongeldigheidsverklaring van de verkiezingen door Raad voor Verkiezingsbetwistingen of door de Raad van State. Daarnaast waren er risico's met betrekking tot externe factoren: bijvoorbeeld het risico dat de (timing) van de federale verkiezingen een grote impact zou hebben op de organisatie van de lokale verkiezingen. Uiteraard waren er ook IT-risico's, zoals bijvoorbeeld het risico dat de software niet naar behoren functioneert, bijvoorbeeld bij fusiegemeenten waar zowel op papier als digitaal wordt gestemd.

Voor elk van die prioritaire risico's werd vervolgens een strategie¹⁴⁶ bepaald en werden beheersmaatregelen geformuleerd. Deze werden geclusterd onder 11 verschillende actieplannen. De prioritaire risico's en bijhorende maatregelen vertaald in actieplannen werden ter validatie voorgelegd aan de stuurgroep. Na goedkeuring werden de maatregelen verder geconcretiseerd en vervolgens uitgerold.

2.5.1.3 Review risicoanalyse (juni 2023 – juli 2023)

Om de kwaliteit en volledigheid van de uitgevoerde risicoanalyse te verzekeren, deden we beroep op de expertise van Deloitte. Zij beoordeelden de risicoanalyse op volledigheid, kwaliteit en methodiek en toetsten onze aanpak aan hun 'Risk Intelligence Raamwerk', waarin de beste praktijken voor een matuur risicobeheerssysteem worden samengebracht. In hun uitgebreid rapport concluderen zij dat onze aanpak wat betreft risico-identificatie en -evaluatie in lijn ligt met de beste

¹⁴² Startend vanaf de aanstelling van de gemeentelijke coördinatoren tot en met de evaluatie van de verkiezingen.

¹⁴³ BPMN (Business Process Model and Notation) is een visuele manier om bedrijfsprocessen duidelijk en gestructureerd weer te geven met diagrammen, zodat iedereen ze makkelijk kan begrijpen en verbeteren.

¹⁴⁴ RCM is een manier om risico's en bijhorende maatregelen inzichtelijk te maken.

¹⁴⁵ Residueel = rekening houdend met de bestaande beheersmaatregelen.

¹⁴⁶ Strategie = aanvaarden, vermijden, mitigeren

praktijk. Naast deze beoordeling formuleerden ze ook aanbevelingen voor het vervolgtraject (i.e. verdere ontwikkeling maatregelen en opvolging ervan). Deze werden meegenomen in het verdere traject.

2.5.1.4 Evaluatie

Het in kaart brengen van het volledige proces, bijbehorende risico's en het ontwikkelen van de nodige maatregelen heeft in belangrijke mate bijgedragen aan een efficiënte en vlotte organisatie van de verkiezingen. Belangrijk om te vermelden is dat ook de timing van het uitvoeren van de risicoanalyse gezorgd heeft voor meerwaarde. We hebben namelijk meer dan een jaar voor verkiezingsdag de nodige stappen doorlopen, wat de relevantie van de uitkomsten sterk vergrootte. Dit gaf het verkiezingsteam de kans om grondig stil te staan bij de processtappen die nog uitgevoerd moesten worden. Hierdoor kwamen belangrijke aandachtspunten en actiepunten tijdig in beeld en konden ze direct worden opgenomen in de planning en tijdig worden aangepakt.

2.5.2 Bedrijfscontinuïteit

Voor de uitwerking van het bedrijfscontinuïteitsprogramma werden we ondersteund door Deloitte. De werkzaamheden in functie van bedrijfscontinuïteit werden opgestart in juni 2023, na afronding van de risicoanalyse. Het doel van dit traject was om inzicht te krijgen in de mogelijke impact van gebeurtenissen in het verkiezingsproces die de continuïteit kunnen verstoren en hierop voorbereid te zijn. Op deze manier wilden we beter in staat zijn om de gevolgen van eventuele incidenten te beperken.

2.5.2.1 Bedrijfsimpactanalyse

In eerste instantie voerden we een bedrijfsimpactanalyse (BIA) uit. Die analyse gaf ons inzicht in de impact van disruptieve gebeurtenissen op het verkiezingsproces. Concreet, brachten we in kaart wat de kritische periodes zijn in de aanloop naar en op verkiezingsdag. Dit zijn de periodes waarin de impact van een verstoring van de continuïteit de grootste negatieve impact zou hebben. Volgende kritische periodes werden geïdentificeerd:

- indiening en afsluiting kandidatenlijsten (4/09/2024 – 23/09/2024);
- aanmaak USB-sticks en verdeling pakketten (24/09/2024 – 11/10/2024);
- verkiezingsweekend (12/10/2024 – 14/10/2024).

Voor elk van die kritische periodes hebben we vervolgens vastgesteld wat de kritische middelen (i.e. mensen, gebouwen, technologie, informatie en leveranciers) zijn die het proces ondersteunen. Op basis van deze inzichten hebben we de herstellprioriteiten bepaald. Met andere woorden: we hebben vastgesteld hoe lang deze kritische middelen maximaal onbeschikbaar mogen zijn zonder het verkiezingsproces in gevaar te brengen.

De inzichten uit deze oefening stelden ons in staat om een gerichte bedrijfscontinuïteitsstrategie op te stellen. Die omvat verschillende scenario's die vragen om een continuïteitsoplossing, met specifieke maatregelen om de continuïteit te waarborgen. Waar mogelijk werden deze maatregelen geïntegreerd in de actieplannen die in het kader van risicobeheer zijn opgesteld (zie eerder). Voorbeelden hiervan zijn het voorzien van back-up capaciteit voor personeel tijdens kritische periodes en het garanderen van een alternatieve stroomvoorziening in de beveiligde ruimte van waaruit het verkiezingsproces gecoördineerd wordt.

Voor 2 scenario's waren de nodige maatregelen van een zekere complexiteit en werd beslist om een omvattend business-continuity plan¹⁴⁷ (BCP) uit te werken:

- het scenario waarin het Herman-Teirlinckgebouw van waaruit centrale coördinatie verkiezingen gebeurt langdurig onbeschikbaar is in kritische periodes;
- het scenario waarin buitengewone verkiezingen georganiseerd moeten worden.

2.5.2.2 Bedrijfscontinuïteitsplannen

In de periode januari 2024 tot september 2024 werkten we de twee BCP's uit.

Scenario: buitengewone verkiezingen

Voor de opmaak van het plan 'buitengewone verkiezingen' werden we ondersteund door een BCM-expert van Deloitte. Dit plan beschrijft in detail de stappen die genomen moeten worden om bij buitengewone verkiezingen te verzekeren dat kiezers hun stem kunnen uitbrengen en dat deze correct geteld, verwerkt en gepubliceerd kunnen worden. De uitwerking van dit plan was zeer waardevol. Het heeft ervoor gezorgd dat we tijdig de nodige voorbereidingen konden treffen om in het geval van buitengewone verkiezingen voorbereid te zijn op verschillende mogelijke scenario's¹⁴⁸. Zo ontwikkelden we bijvoorbeeld specifieke tools voor het scenario waarin een buitengewone verkiezing zou plaatsvinden in een gemeente die digitaal stemt, maar waarbij verkiezingssoftware niet beschikbaar zou zijn.

Scenario: onbeschikbaarheid gebouw

Het plan dat beschrijft hoe we omgaan met de onbeschikbaarheid van de beveiligde ruimte op een kritiek moment hebben we intern opgemaakt. Dit plan verduidelijkt hoe we de continuïteit van onze activiteiten garanderen bij een onbeschikbaarheid van de beveiligde ruimte in het Herman Teirlinckgebouw op een kritiek moment. Concreet omvat dit plan verschillende procedures en afspraken met betrekking tot de uitwijking naar een alternatieve locatie. Tijdens de opmaak van dit plan werden vanzelfsprekend de nodige maatregelen getroffen om een operationele uitwijklocatie ter beschikking te hebben op de meest kritische momenten.

2.5.2.3 Evaluatie

De werkzaamheden in functie van bedrijfscontinuïteit worden als waardevol beschouwd. De bedrijfsimpactanalyse verschaftte het nodige inzicht in de meest kritische momenten in het verkiezingsproces en zorgde ervoor dat we zeer gericht maatregelen konden nemen in functie van continuïteit. Door de uitwerking van de BCP's 'buitengewone verkiezingen' en 'onbeschikbaarheid gebouw' waren we maximaal voorbereid op deze scenario's. We zijn van mening dat deze inspanningen ons in staat stelden om de impact van mogelijke incidenten te minimaliseren. De meerwaarde van het inschakelen van consultants bij dit traject gaat verder dan louter de resultaten. We hebben kennis opgedaan tijdens dit traject en zijn beter in staat om een dergelijke oefening in de toekomst intern op te nemen.

2.5.3 Crisismanagement

De werkzaamheden op het vlak van risicobeheer en het bedrijfscontinuïteitsprogramma zijn gericht op het minimaliseren van de kans op – en impact van incidenten/risico's. Daarnaast is het

¹⁴⁷ Een plan dat in detail beschrijft wat de te nemen stappen zijn in geval een specifiek scenario zich voordoet.

¹⁴⁸ Één of meerdere buitengewone verkiezingen, manier van stemmen: digitaal, op papier of beide.

hebben van een doordachte aanpak en governance in de concrete omgang met incidenten cruciaal, zowel op vlak van organisatie als op vlak van communicatie. In dat kader werkten we een crisismanagementplan en crisiscommunicatieplan uit in de periode juni 2024 – september 2024.

Het crisismanagementplan (CMP) stelt scherp hoe we ons organiseren in de omgang met mogelijke incidenten en crisissen in de aanloop naar en op verkiezingsdag. Zo werd een crisismanagementteam, incident response team en crisiscommunicatieteam opgericht met duidelijk omschreven rollen en verantwoordelijkheden. Daarnaast verduidelijkt het CMP de werking van die verschillende organen en de manier waarop beslissingen genomen worden ingeval van een incident of crisis, wanneer deze geactiveerd worden en hoe er gecommuniceerd wordt. Het communicatieluik van onze crisisaanpak werd in het crisismanagementplan in detail uitgewerkt. Daarin worden onder meer rollen en verantwoordelijkheden verduidelijkt, alsook de mogelijke communicatiekanalen en afspraken rond de inhoud van communicatie.

De principes, rollen, verantwoordelijkheden en procedures omschreven in het crisismanagementplan en crisiscommunicatieplan werden op 5 september 2024 getest tijdens een tabletop-oefening georganiseerd door het CCB (Centrum voor Cybersecurity België) en NVISO¹⁴⁹ (zie ook rubriek 2.4.7). Tijdens die oefening werden we geconfronteerd met een aantal scenario's van incidenten/crisissen en werd onze aanpak/omgang geobserveerd door deskundigen gespecialiseerd in cybersecurity verbetertrajecten. Hun rapport bevestigt dat we de nodige inspanningen hebben geleverd om voorbereid te zijn op mogelijke incidenten en crisissen. Zij stelden dat we zeer sterk stonden op vlak van crisisstructuur en het in kaart hebben van risico's. De verbeterpunten die zij aankaartten gingen over het verduidelijken van de rol en betrokkenheid van andere crisisactoren zoals het NCCN en het CCVO¹⁵⁰. Die contacten werden reeds gelegd tijdens de tabletop-oefening en nadien werden de nodige afspraken gemaakt.

2.5.3.1 Evaluatie

In de aanloop naar en op verkiezingsdag werden we niet geconfronteerd met grote incidenten of crisissituaties. We zijn wel van mening dat we hier in de mate van het mogelijke op voorbereid waren door de geleverde inspanningen op het gebied van crisismanagement. Ook de het simuleren van incidenten en crisissituaties (cf. tabletop) beschouwen we als nuttig. Het actief toetsten van plannen en structuren bleek een waardevolle oefening.

Aanbevelingen

Algemeen

In de aanloop naar de lokale en provinciale verkiezingen van 2030 is het essentieel om tijdig alle risicobeheersings- bedrijfscontinuïteits- en crisismanagementplannen te herzien en te actualiseren. Daarbij moeten we bijzondere aandacht hebben voor gewijzigde of nieuwe processen.

Aanbevelingen risicobeheer

Het is van belang om continu aandacht te hebben voor de conclusies van de risicoanalyse uitgevoerd in 2023 en de geïdentificeerde risico's blijvend op te volgen.

Na de actualisatie van de risicoanalyse in 2029, laten we die opnieuw beoordelen door een externe instantie om zekerheid in te bouwen wat betreft volledigheid, aanpak en kwaliteit van uitkomsten. We bevelen aan om de scope van de opdracht beperkt te houden tot de review. In het

¹⁴⁹ NVISO: cyber-security consulting organisatie

¹⁵⁰ NCCN: Nationaal Crisiscentrum. CCVO: het crisiscentrum van de Vlaamse overheid

afgelopen traject bleek de meerwaarde van hun bijdrage aan het formuleren van beheersmaatregelen eerder beperkt.

Aanbeveling bedrijfscontinuïteit

In 2030 zullen we opnieuw beroep doen op een externe instantie om ons te ondersteunen bij de uitwerking van een bedrijfscontinuïteitsprogramma. Echter, gelet op de opgedane kennis in 2024, bevelen we aan om die ondersteuning beperkt te houden tot een review van het traject.

Aanbevelingen crisismanagement

We zijn voorstander van een gelijkaardige tabletop-oefening in de aanloop naar de lokale en provinciale verkiezingen van 2030 om de respons van het agentschap op mogelijke crisissituaties te testen aan de hand van geactualiseerde plannen.

2.6 FIJNMAZIGE STEMRESULTATEN

2.6.1 Historiek – ‘resultaten per individueel stembureau’

Het idee om stemresultaten op het niveau van individuele stembureaus bekend te maken, werd voor het eerst in de media besproken kort na de Amerikaanse presidentsverkiezingen van 2020. Dit leidde tot de vraag of het ook bij de gemeenteraadsverkiezingen in Vlaanderen – met name in grote steden – interessant zou zijn om te zien hoe kiezers in specifieke wijken hebben gestemd. Sommigen vroegen zich af waarom in Vlaanderen (en de rest van België) de stemresultaten niet per stembureau of wijk werden gepubliceerd.

Het vergelijken van stemresultaten per stembureau bij de gemeenteraadsverkiezingen in het Vlaams Gewest met de manier waarop stemresultaten in de Verenigde Staten per county worden bekendgemaakt, is echter niet zinvol. Het vergelijken van stemresultaten per stembureau bij de gemeenteraadsverkiezingen in het Vlaams Gewest met de bekendmaking van stemresultaten per county in de Verenigde Staten is echter niet zinvol. De schaalverschillen zijn aanzienlijk, aangezien een county in de VS gemiddeld 100.000 inwoners telt. Het argument dat stemresultaten in de VS per county beschikbaar zijn, kon daarom moeilijk worden gebruikt om te pleiten voor de bekendmaking van stemresultaten per stembureau bij Vlaamse gemeenteraadsverkiezingen.

Desondanks werd het agentschap gevraagd om hierover een advies te formuleren. Het advies luidde als volgt

“De keuze om de resultaten vrij te geven op het niveau van stembureaus is een beleidsmatige afweging. Gelet op de kosten die dit genereert, de verhoging van de complexiteit en de ermee gepaard gaande afname van de bescherming van het stemgeheim in een tijd waarin de legitimiteit van verkiezingen geen zekerheid meer is, is het Agentschap Binnenlands Bestuur geen voorstander van een bekendmaking van stemresultaten op het niveau van individuele stembureaus.”

Ondanks het advies van het agentschap werd het idee om de stemresultaten bekend te maken op het niveau van het individuele stembureau toch opgenomen in de visienota betreffende de voorbereiding van de gemeente- en provincieraadsverkiezingen van 2024¹⁵¹. De Vlaamse Regering wilde dat mogelijk maken, voor zover er ten minste 500 kiezers per stembureau komen opdagen.

¹⁵¹ Op 18 februari 2022 heeft de Vlaamse Regering een visienota betreffende de voorbereiding van de gemeente- en provincieraadsverkiezingen van 2024 goedgekeurd (VR 2022 1802 DOC.0122), waarmee een aantal principiële beslissingen genomen worden.

Het agentschap heeft de organisatorische en de praktische haalbaarheid onderzocht en een inschatting gemaakt van de mogelijke gevolgen en risico's.

2.6.1.1 Impact op de verkiezingsorganisatie - analyse

Op twee momenten heeft dit een impact op het verkiezingsproces: bij de input van de stemgegevens en bij de publicatie van de stemgegevens.

Impact op de input van de stemgegevens waar met potlood en papier wordt gestemd

Verzwarende van de werkzaamheden van de telbureaus

Het tellen van stemmen per stembureau in gemeenten waar met potlood en papier wordt gestemd, leidt tot een aanzienlijke verzwarende van de werkzaamheden voor het telbureau. In plaats van de stembiljetten van drie stembureaus gezamenlijk te verwerken, zou elk stembureau apart moeten worden geteld. Dit brengt verschillende nadelen met zich mee:

- Verlengde verwerkingstijd en verhoogde foutgevoeligheid: Het telbureau moet driemaal een volledige telling uitvoeren, inclusief het sorteren van stembiljetten, turven, controleren, invoeren in tabellen en verpakken. Dit vergroot de kans op fouten.
- Extra administratieve last: In plaats van één tellingsverslag per telbureau, moeten er drie afzonderlijke verslagen worden opgesteld.
- Logistieke complicaties: De stembiljetten van elk stembureau moeten apart worden gehouden, wat leidt tot een verdrievoudiging van het aantal enveloppen en verpakkingen dat nodig is.

Deze wijzigingen maken het telproces aanzienlijk complexer en kunnen de efficiëntie en nauwkeurigheid van de verkiezingsorganisatie negatief beïnvloeden.

Verzwarende van de werkzaamheden van de hoofdbureaus

In gemeenten waar met potlood en papier wordt gestemd, zou het invoeren van de stemcijfers per individueel stembureau in de hoofdbureaus aanzienlijke problemen met zich meebrengen. Dit verhoogt het risico dat de volledige resultaten op de verkiezingsdag niet tijdig kunnen worden doorgegeven. De belangrijkste knelpunten zijn:

- Verhoogde werklust en risico op hertellingen: De voorzitter van het hoofdbureau moet driemaal zoveel tabellen controleren op juistheid, wat de kans op fouten vergroot en kan leiden tot tijdrovende hertellingen. Vooral in grote gemeenten bestaat het risico dat de telling rond middernacht moet worden stopgezet en pas de volgende dagen kan worden afgerond.
- Drievoudige invoerbelasting: Het hoofdbureau moet driemaal zoveel gegevens verwerken, wat leidt tot een verhoogde werkdruk en een grotere kans op invoerfouten. De werklust voor de leden van de hoofdbureaus neemt hierdoor aanzienlijk toe. Bovendien wordt de controle door de rechterlijke macht bemoeilijkt, aangezien het verder opschalen van het aantal gegevensinvoerders de foutenmarge alleen maar vergroot¹⁵².

¹⁵² In Gent zijn er voor de gemeente- en provincieraadsverkiezingen 30 à 40 personen actief met het invoeren van resultaten van de telbureaus (in totaal ca 61.900 getallen). Als de gegevens van de stembureaus moeten ingevoerd worden, zijn dat 185.700 getallen en zou men dus 90 à 120 personen nodig hebben om alles op dezelfde dag rond te krijgen. Dat is niet meer beheers- en controleerbaar en is een veiligheidsrisico.

Impact op de publicatie van de stemgegevens

De resultaten per individueel stembureau heeft uiteraard ook een impact op de publicatie van de stemgegevens. De verkiezingssoftware moet toelaten dat individuele stembureaus gekoppeld kunnen worden aan geografische gegevens en de gemeente moet deze op de een of andere manier kunnen doorgeven. De media moet deze stemgegevens ook ter beschikking kunnen krijgen.

- Optie 1: De enige optie die relatief gemakkelijk is uit te voeren, zonder complexe technische ingrepen, is de publicatie van de fijnmazige stemresultaten met als enig metagegeven het adres van het stembureau (= stemlocatie). Het adres van de stemlocatie ligt echter niet altijd in de wijk of de deelgemeente waar de kiezer woont. Sommige gemeenten organiseren bijvoorbeeld alle stembureaus op één centrale locatie. Het koppelen van de stemresultaten van een individueel stembureau aan een stemlocatie biedt dus geen garantie op relevante geografische informatie. Daarom wordt deze optie in de aanloop naar de verkiezingen van 2024 niet verder onderzocht.
- Optie 2: De vermelding van de plaatsgegevens zoals die door de gemeenten zijn gekend. De gemeenten worden dan verplicht per stemafdeling¹⁵³ de gebiedsafbakening door te geven. Deze gebiedsomschrijving wordt gepubliceerd, samen met de fijnmazige stemresultaten:
 - o Er zijn echter meerdere systemen in omloop. Er zijn gemeenten waar de indeling in stemafdelingen uitbesteed zijn aan een informaticabedrijf die via een GIS-systeem de indeling maken. Daar is dan geen beschrijvende gebiedsafbakening, maar alleen een digitale op basis van de CRAB-gegevens¹⁵⁴. Bij andere gemeenten is er alleen een beschrijving, zoals straat X van nr Y tot Z, wijk Q, enz...
 - o Een gebiedsafbakening per individueel stembureau is bovendien niet altijd mogelijk. Sommige gemeenten delen kiezers binnen een kieswijk¹⁵⁵ in op alfabetische volgorde van achternaam of straatnaam, waardoor er geen direct verband bestaat tussen een bepaald gebied en een individueel stembureau. Dit betekent dat in sommige gemeenten de resultaten per stembureau geen zinvolle of visueel bruikbare informatie opleveren.
 - o Een nieuw ICT-systeem is nodig dat toelaat de geografische metagegevens van een stemafdeling centraal te verzamelen.
- Optie 3: De fijnmazige stemresultaten worden gekoppeld aan een geografische component (vectoriële en polygoon¹⁵⁶ gegevens). De gegevens worden zodanig verwerkt en bewerkt dat het mogelijk wordt op de resultatenwebsite de geografische contouren te zien van de stemafdeling. Dit vereist echter verschillende aanpassingen:
 - o Mate van (geo)digitalisering en uniforme data: Er is een uniforme inventaris nodig van de grenzen van de stemafdelingen, gebaseerd op coördinaten, vectoren en polygonen. Polygonen visualiseren de geografische contouren op een kaart. Het is echter onduidelijk in hoeverre een dergelijke inventaris al bestaat op gemeentelijk niveau en hoe deze gestandaardiseerd en algemeen gemaakt kan worden.
 - o Net zoals bij optie 2 is het niet mogelijk om voor alle gemeenten een duidelijke afbakening per stembureau te bepalen.

¹⁵³ Stemafdeling = de kiezers die op de aanstiplijst van een bepaald stembureau staan.

¹⁵⁴ Centraal Referentieadressenbestand. In deze databank zijn alle adressen in Vlaanderen opgeslagen samen met één of meer puntgeometrieën.

¹⁵⁵ De term 'kieswijk' wordt op lokaal niveau gebruikt om een gebied aan te duiden waarin kiezers worden ingedeeld over onderliggende stemafdelingen.

¹⁵⁶ Polygoon: een aaneengesloten stelsel lijnsegmenten die samen een plat vlak omsluiten. GIS vector: een op coördinaten gebaseerd gegevensmodel dat geografische kenmerken weergeeft als punten, lijnen en veelhoeken.

- o Ook hier is een nieuw ICT-systeem vereist dat de geografische metagegevens van stemafdelingen centraal kan verzamelen en beheren.

Het openbaar beschikbaar stellen van de stemresultaten per individueel stembureau via de website en nieuwsmedia, gekoppeld aan geografische gegevens zoals beschreven in optie 2 en optie 3, was binnen het voorziene tijdsbestek niet haalbaar. Dit zou namelijk een uitgebreide analyse hebben vereist, samen met de ontwikkeling van dure en risicovolle ICT-toepassingen.

Daarnaast, gezien de indeling in stemafdelingen een exclusieve gemeentelijke bevoegdheid is, zou niet elke gemeente in staat geweest zijn om de vereiste gegevens over gebiedsafbakening aan te leveren, wat de implementatie verder zou bemoeilijken.

2.6.1.2 Voorstel agentschap - krachtlijnen

Op basis van bovenstaande analyse en na een zorgvuldige afweging stelde het agentschap een alternatief voorstel voor. Dit voorstel voegde zo min mogelijk nieuwe versturende processen toe aan de verkiezingsorganisatie en beperkte het aantal nieuwe risico's. Tegelijkertijd voldeed het aan de doelstelling van de visienota, waarin werd aangegeven dat de publicatie van de resultaten per stembureau een beleidsmatig voordeel voor de beleidsmakers moest opleveren.

Krachtlijnen 'fijnmazige stemresultaten:

- Publicatie van de resultaten **per individueel stembureau bij digitale stemming**. Daarnaast worden de resultaten van de digitale stembureaus binnen één geografisch deelgebied (zoals een wijk of deelgemeente) samengevoegd en gepubliceerd. Op die manier ontstaat een overzicht van het stemgedrag binnen het geografische deelgebied. Om het geheim van de stemming te waarborgen, worden de stemresultaten van een stembureau alleen bekendgemaakt als er minimaal 500 kiezers in dat stembureau hun stem hebben uitgebracht.
- Publicatie van de resultaten **per telbureau waar met potlood en papier wordt gestemd**. Hier wordt afgezien van het idee om de resultaten per stembureau bekend te maken. De telling in de telbureaus blijft verlopen zoals voorheen, waardoor de werking van de telbureaus en het hoofdbureau niet wordt verstoord en er geen tijds- of controleverlies optreedt ten opzichte van de vroegere situatie.
- Het college van burgemeester en schepenen moet uiterlijk vijf dagen voor de stemming aan elk telbureau stembureaus toewijzen waarvan de stemafdelingen geografisch aan elkaar grenzen. Dit betekent dat de gemeente ernaar streeft om de stembureaus binnen een telbureau zoveel mogelijk te laten bestaan uit kiezers uit hetzelfde geografische deelgebied. In de praktijk is dit echter niet altijd haalbaar. Daarom kan het college van burgemeester en schepenen gemotiveerd afwijken van deze regel.¹⁵⁷
- Om dit mogelijk te maken, moet het college van burgemeester en schepenen het grondgebied van de gemeente indelen in **herkenbare geografische** deelgebieden. Bij de indeling van de kiezers in stemafdelingen wordt iedere stemafdeling samengesteld uit kiezers van eenzelfde geografisch afgebakend deelgebied (deelgemeente, wijk). Hoe de gemeente dit doet, kunnen ze autonoom beslissen. Belangrijk is dat de naam van het geografische deelgebied duidelijk wordt vermeld, omdat dit aangeeft waar een kiezer woont.

Deze krachtlijnen werden vertaald in het wijzigingsdecreet voor de kiesregelgeving van 27 oktober 2023.

¹⁵⁷ Bijvoorbeeld, het geografisch deelgebied Bergzicht bestaat uit 4 stembureaus. Een telbureau telt de stemmen van 3 stembureaus van Bergzicht. Dat telbureau vertelt ons hoe Bergzicht heeft gestemd. Er rest ons echter 1 stembureau van Bergzicht waarvan de stemmen moeten worden geteld door een ander telbureau. Het resterende stembureau wordt toegewezen aan het telbureau dat de stemmen telt van 2 stembureaus van geografisch deelgebied Bloemenveld.

2.6.2 Implementatie fijnmazige stemresultaten

2.6.2.1 Wijziging van de verkiezingssoftware

Om bovenstaande principes mogelijk te maken moest de verkiezingssoftware 'Martine', die gebruikt werd voor het kandidaten-, resultaten- en contactenbeheer voor de lokale en provinciale verkiezingen van 2024, worden aangepast.

Bij het invoeren van de (adres)gegevens van elk stembureau in de toepassing Contactenbeheer moest de gemeente steeds aangeven aan welk geografisch deelgebied het stembureau was gekoppeld. Uit de naamgeving van elk stembureau moest immers duidelijk blijken in welk deelgebied (bijvoorbeeld een deelgemeente, dorp of wijk) de kiezers van een stemafdeling woonden. Concreet betekende dit dat de naam van het stembureau werd uitgebreid met de naam van het geografisch deelgebied. Voorheen bestond de naam enkel uit de gemeentenaam en een volgnummer, bijvoorbeeld "Izegem 001". Nu werd dit aangepast naar de gemeentenaam + volgnummer + de naam van het deelgebied, bijvoorbeeld "Izegem 001 – Centrum". De koppeling tussen het stembureau en het geografisch deelgebied in de toepassing volgde een vaste logica:

- Bij het toevoegen van een stembureau werd automatisch een bijbehorend stembureaunummer in de toepassing gegenereerd.
- De geografische deelgebieden werden afzonderlijk toegevoegd via het tabblad 'Geografische deelgebieden'.
- In een laatste stap moest elk stembureau expliciet worden gekoppeld aan het desbetreffende geografische deelgebied.

Dat betekent dat de gestructureerde benaming van een stemafdeling (GEMEENTE-001-DEELGEBIED) niet werd afgedwongen in de webtoepassing en dat leidde in de praktijk in sommige gevallen tot fouten in het invoerveld van de geografische deelgebieden. Dit werd door het agentschap gemonitord en een remediëring werd opgestart door die gemeenten te contacteren.

Doordat ieder stembureau gekoppeld is aan een geografisch deelgebied, werden de ingevoerde stemresultaten van ieder stembureau in de toepassing resultatenbeheer van het hoofdbureau automatisch gekoppeld aan het correcte geografische deelgebied.

In de gemeenten waar met potlood en papier werd gestemd, moest het hoofdbureau bij de invoer van de stemresultaten van de telbureaus bijkomend vermelden welke onderliggende stembureaus deel uitmaakten van ieder telbureau. De ingevoerde stemresultaten van de telbureaus werden op die manier automatisch gelinkt aan het/de correcte geografische deelgebied(en) van de onderliggende stembureaus.

2.6.2.2 Impact op de verkiezingsorganisatie van de gemeente

Een van de grootste uitdagingen voor de gemeentebesturen was de afbakening van geografische deelgebieden, de indeling van kiezers in onderliggende stemafdelingen en de invoer ervan in de verkiezingssoftware van de gemeente¹⁵⁸.

Het college van burgemeester en schepenen was verantwoordelijk voor de indeling van het gemeentelijk grondgebied in herkenbare geografische deelgebieden, zoals dorpen, wijken of gehuchten. Elk geografisch deelgebied omvatte één of meerdere stemafdelingen, en deze stemafdelingen moesten uitsluitend bestaan uit kiezers uit hetzelfde geografische deelgebied (artikel 23 LPKD). De

¹⁵⁸ Een aantal informaticacentra op de markt zijn bijzonder actief ten tijde van verkiezingen en leveren tal van goederen en diensten aan de gemeentebesturen. Ze leveren onder meer software die de gemeenten ondersteunt in het indelen van kiezers in kieswijken en stemafdelingen.

gemeenten hadden de autonomie om zelf te bepalen hoe zij de kiezers verdeelden over de stemafdelingen, bij voorkeur op basis van adresgegevens. Stemresultaten op stembureau-niveau hebben immers enkel informatiewaarde wanneer kiezers die in dezelfde buurt wonen, ook in hetzelfde stembureau stemmen.

Echter, de verkiezingssoftware die de gemeenten gebruikten voor de indeling van kiezers in stemafdelingen, paste de nieuwe regels over fijnmazige stemresultaten niet op een uniforme manier toe. De software was ontworpen om kiezers in te delen op basis van kieswijken, die doorgaans gekoppeld waren aan geografische deelgebieden. In de praktijk werden kiezers binnen een geografisch deelgebied vervolgens soms willekeurig toegewezen aan de onderliggende stemafdelingen, bijvoorbeeld op basis van de alfabetische rangschikking van straatnamen, in plaats van op basis van hun adresgegevens.

Uit feedback van gemeentebesturen bleek dat deze aanpak vaak een bewuste keuze was, omdat het toewijzen van kiezers op basis van adresgegevens als een te grote administratieve werklast werd beschouwd.

Dit betekent dat de fijnmazige stemresultaten inzicht gaven in het stemgedrag per geografisch deelgebied binnen een gemeente, maar niet altijd in de onderliggende stemafdelingen binnen dat deelgebied. Aangezien gemeenten zelf bepaalden hoe ze de kiezers indeelden in stemafdelingen, afhankelijk van wat praktisch en technisch haalbaar was, kon de mate van detail in de fijnmazige stemresultaten dus variëren van gemeente tot gemeente.

Een bijkomende uitdaging voor de gemeentebesturen betrof het vinden van een evenwicht tussen logische geografische deelgebieden en een evenredige verdeling van kiezers over de stembureaus. Het verplaatsen van straten en het behouden van een evenwichtige verdeling was een tijdrovend en arbeidsintensief proces. De oefening moest grotendeels manueel worden uitgevoerd en kwam bovenop het bestaande takenpakket van de gemeenten.

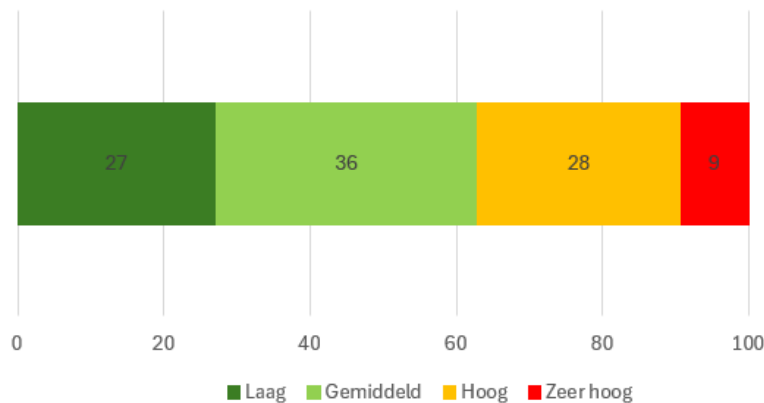
Het lukte niet altijd om een evenwicht te vinden, wat leidde tot ongelijkheden tussen stemafdelingen. In sommige gevallen moesten kiezers langer aanschuiven, terwijl andere bureaus onderbezet waren. Dit veroorzaakte verwarring en leidde tot vragen en klachten van burgers die plots op een andere locatie moesten stemmen dan gebruikelijk.

Sommige gemeenten gaven wel aan dat, ondanks de initiële moeilijkheden, de gemaakte indeling in de toekomst grotendeels hergebruikt zou kunnen worden. Kleinere gemeenten merkten op dat de fijnmazige stemresultaten niet altijd relevant waren. Sommige wijken waren te klein om als apart geografisch gebied aangeduid te worden of zelfs te klein om een eigen stembureau te hebben. Hierdoor werd de noodzaak en meerwaarde van deze fijnmazige resultaten in vraag gesteld.

Hoewel het decreet bepaalt dat de gemeente haar grondgebied moet indelen in herkenbare geografische deelgebieden, kozen sommige gemeenten ervoor dit niet te doen. De gemeente heeft hierin een autonome beslissingsbevoegdheid. Een dergelijke beslissing had geen invloed op de rechtsgeldigheid van de verkiezingsresultaten.

Aan de gemeentelijke coördinatoren werd gevraagd hoe groot de impact was van de implementatie van de fijnmazige stemresultaten op de gemeentelijke diensten. De bevraging realiseerde een responsgraad van 55 procent (162 respondenten). 9% van de respondenten ervoer een zeer hoge impact en 28% een hoge impact, terwijl 36% de impact als gemiddeld beoordeelde. Een significant aandeel van de gemeentebesturen bevestigde dus dat de implementatie extra werklast met zich meebracht voor de gemeenten en dit bijkomende inspanningen vereiste.

Impact fijnmazige resultaten (162 respondenten)



Ondanks de complexiteit van de implementatie werd de informatieverstrekking over dit proces gewaardeerd. Het agentschap besteedde veel aandacht aan ondersteunend materiaal voor de gemeenten (infovideo's, handleidingen, FAQ's op de website, infosessies). Ook tijdige communicatie hierover werd positief onthaald.

Aanbeveling

Het agentschap adviseert om de lokale autonomie bij de verdeling van kiezers over de stemafdelingen te behouden. Gemeenten verschillen in geografische, demografische en organisatorische kenmerken, waardoor een uniforme aanpak niet altijd werkbaar is. Door hen de vrijheid te geven om kiezers in stemafdelingen zelf in te delen, kunnen zij hun verkiezingsorganisatie optimaal afstemmen op lokale behoeften.

Uit de feedback van de gemeentebesturen blijkt dat de invoering van fijnmazige stemresultaten een aanzienlijke administratieve werklast met zich meebracht. Extra regelgeving zou deze druk verder verhogen en kan leiden tot praktische knelpunten en weerstand bij de implementatie.

Daarnaast geven kleinere gemeenten aan dat fijnmazige stemresultaten niet altijd een duidelijke meerwaarde hebben. Een verplichting tot een uniforme aanpak zou hen onnodig belasten en tot inefficiëntie kunnen leiden. Door gemeenten zelf te laten bepalen hoe zij hun kiezers indelen, blijft er ruimte voor pragmatische en proportionele oplossingen die aansluiten bij hun specifieke situatie.

2.6.2.3 Geen impact op het digitaal stelsysteem

De implementatie van de krachtlijnen van de fijnmazige stemresultaten had geen enkele impact op het digitaal stelsysteem¹⁵⁹. Het extra veld met de naam van het geografisch deelgebied stroomde immers niet door bij de invoer van de gegevens van de stembureaus in de ECM¹⁶⁰ voor de aanmaak van de 'master-USB'. Wanneer de stemresultaten van de USB-sticks van ieder stembureau werden uitgelezen in de toepassing resultatenbeheer in het hoofdbureau werden de resultaten van dat stembureau bv "Izegem 001" opgeladen naar de databank van de server van de verkiezingssoftware. Het was daar dat de link werd gelegd met de naam van het geografisch deelgebied van dat stembureau bv "Centrum".

¹⁵⁹ Het digitaal stelsysteem wordt omschreven in rubriek 2.3 'Digitaal stelsysteem'.

¹⁶⁰ Het ECM-systeem (Enterprise Content Management), waarop de voorbereiding van de aanmaak van de USB-sticks gebeurt.

2.6.3 Impact op de bekendmaking van de stemresultaten

In tegenstelling tot de ‘reguliere’ stemresultaten publiceerde de Vlaamse Regering de fijnmazige stemresultaten na de lokale en provinciale verkiezingen van 13 oktober 2024. Dit gebeurde omwille van de volgende redenen:

- De ‘reguliere’ stemresultaten werden op verkiezingsdag per telbureau (stemmen met potlood en papier) of per stembureau (digitaal stemmen) onmiddellijk na het invoeren of opladen in de toepassing resultatenbeheer van het hoofdbureau doorgestuurd naar de centrale servers. Het publiceren van deze stemresultaten op de resultatenwebsite en het versturen naar de nieuwsmedia gebeurde ‘in realtime’. De verkiezingssoftware is immers zo ontwikkeld om dat mogelijk te maken. De verkiezingssoftware is niet voorzien om de fijnmazige stemresultaten ‘in real time’ door te geven. De ontwikkeling van een extra functionaliteit binnen de bestaande verkiezingssoftware was een te groot risico dat zou kunnen interfereren met de publicatie van de ‘reguliere’ stemresultaten.
- De bekendmaking van de fijnmazige stemresultaten was bovendien een nieuw proces dat aan specifieke juridische vereisten moest voldoen. Om het geheim van de stemming te waarborgen, werden de resultaten van een digitaal stembureau alleen openbaar gemaakt als er minstens 500 kiezers in dat stembureau hun stem hadden uitgebracht (artikel 22 van het Digitaal Kiesdecreet)¹⁶¹. Om die reden werden de fijnmazige stemresultaten pas bekendgemaakt nadat alle stemresultaten beschikbaar waren en gecontroleerd en aangepast waren volgens de ‘500 kiezers-regel’ (zie verder).

Op basis van een export van de fijnmazige stemresultaten uit de verkiezingssoftware werden de fijnmazige stemresultaten op 7 november 2024 beschikbaar gesteld via de resultatenwebsite. De fijnmazige stemresultaten werden ook verspreid via een makkelijk bruikbaar bestand in Excel bedoeld voor de gemeenten, provincies, pers, politieke fracties, studiecentra.

2.6.3.1 Ontwikkeling van model van exportbestanden uit verkiezingssoftware

De ontwikkeling van de exportbestandsmodellen voor de fijnmazige stemresultaten door de leverancier van de verkiezingssoftware, Civadis, vond laattijdig plaats. Het was duidelijk dat Civadis hieraan geen prioriteit gaf.

Pas op 12 augustus leverde Civadis een eerste versie van documentatie met testbestanden. Deze waren uitsluitend bedoeld voor het vullen van professionele websites. Het voorstel van Civadis strookte niet volledig met de principes en de decretale bepalingen betreffende de fijnmazige stemresultaten. Op verzoek van het agentschap stelde de softwareleverancier die verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van de resultatenwebsite, namelijk DXC¹⁶², een model voor exportbestanden op om de website ‘vlaanderenkiest.be’ correct te kunnen voeden. Op basis daarvan leverde Civadis nieuwe testbestanden aan. Deze exportbestanden konden door de leverancier van de resultatenwebsite wel worden verwerkt, mits aanpassingen aan de back-end en de front-end van de website (zie verder), zodat de fijnmazige stemresultaten correct op de resultatenwebsite konden worden weergegeven.

¹⁶¹ Deze regel is niet van toepassing op de publicatie van de fijnmazige stemresultaten van telbureaus.

¹⁶² DXC, een wereldwijde IT-dienstverlener, kreeg de opdracht voor de upgrade van de resultatenwebsite en de ontwikkeling van de toepassing voor de aangifte van de verkiezingsuitgaven. Deze opdracht werd gegund via de raamovereenkomst voor ICT-exploitatie- en ontwikkelingsdiensten (Programma ICT 2022), Perceel 5 – Applicatiediensten, afgesloten door de Vlaamse overheid.

2.6.3.2 Verwerking exportbestanden uit de verkiezingssoftware

De definitieve exportbestanden met de fijnmazige stemresultaten werden door de softwareleverancier van de verkiezingssoftware aangeleverd op vrijdag 18 oktober en maandag 21 oktober 2024. De leverancier van de resultatenwebsite, DXC, begon op vrijdag 18 oktober met het analyseren en verwerken van de resultatenbestanden. Tijdens de analyse van de bestanden stelde DXC vast dat de aangeleverde fijnmazige stemresultaten van Civadis nog bewerkt moesten worden om te voldoen aan het wettelijke minimum van 500 kiezers, voordat deze gepubliceerd konden worden. Bijkomend werden nog enkele aanpassingen doorgevoerd aan de front-end van de resultatenwebsite (labels, omschrijvingen, sortering en filtering van de weergave, enzovoort) om de gebruikerservaring te verbeteren.

Aanpassingen naar aanleiding van “500 kiezers-regel”

Het decretaal minimum van 500 kiezers in combinatie met de lage opkomstcijfers van 13 oktober had een grote impact op de (timing van de) publicatie van de fijnmazige stemresultaten van de 3.437 digitale stembureaus:

- Aantal stembureau met minder dan 500 uitgebrachte stemmen voor de gemeenteraadsverkiezingen: 931;
- Aantal stembureaus met minder dan 500 uitgebrachte stemmen voor de provincieraadsverkiezingen: 1.014¹⁶³;
- Aantal stembureaus in faciliteitengemeenten met minder dan 500 uitgebrachte stemmen voor de OCMW-raadsverkiezingen: 24;
- Aantal digitale stembureaus in Antwerpen met minder dan 500 uitgebrachte stemmen voor de districtsraadsverkiezingen: 209 (van de 396 digitale stembureaus in Antwerpen).

Omdat meer dan één op de vier digitale stembureaus niet voldeed aan het wettelijke minimum van 500 kiezers, moesten de aangeleverde fijnmazige resultaten van deze digitale stembureaus worden samengevoegd voordat ze gepubliceerd konden worden. Op basis van de onderstaande logica werden de gegevensbestanden van de fijnmazige stemresultaten in gemeenten waar digitaal werd gestemd, aangepast voordat deze werden gepubliceerd:

Samenvoegen stembureaus binnen hetzelfde geografisch deelgebied

- De stemmen van een stembureau met minder dan 500 uitgebrachte stemmen werden toegevoegd bij het eerstvolgende of vorige stembureau binnen hetzelfde geografisch deelgebied.
- Als er zowel een eerstvolgend als een vorige stembureau binnen dit geografische deelgebied lag, werden de stemmen geteld bij het stembureau met het laagste aantal stemmen.
- Als één van de twee stembureaus (het vorige of het eerstvolgende stembureau) in een ander geografisch deelgebied lag, werden de stemmen geteld bij het stembureau dat in hetzelfde geografisch gebied lag. Dit kon ertoe leiden dat in sommige gevallen de stemmen van drie stembureaus werden samengevoegd.

Samenvoegen stembureaus van 2 verschillende geografische deelgebieden

- Als zowel het voorgaande als het eerstvolgende stembureau in een ander geografisch deelgebied lagen, werden de stemmen toegevoegd bij het stembureau met de minste stemmen van een ander geografisch deelgebied. In dit geval werden de twee geografische deelgebieden samengevoegd.

¹⁶³ Dit aantal ligt hoger omdat niet-Belgische kiezers niet mogen stemmen voor de provincieraadsverkiezingen

Andere aanpassingen backend

- Mismatch NIS-codes Antwerpen: De aangeleverde bestanden met fijnmazige stemresultaten per stembureau voor de gemeenteraadsverkiezingen en de provincieraadsverkiezingen bevatten de NIS-code van stad Antwerpen. Terwijl het koppelingsbestand tussen de stembureaus en de geografische deelgebieden de NIS-codes van de districten bevatte. DXC past de gegevensbestanden aan om een match te kunnen maken.
- De naam van sommige geografische deelgebieden in het koppelingsbestand wijkte soms af, waarbij speciale tekens werden aangepast of weggelaten. DXC voerde aanpassingen door om de match te kunnen maken. Bijvoorbeeld: O.L.VROUW OLVROUW.

2.6.3.3 Testing en publicatie

Na bewerking van de fijnmazige stemresultaten door DXC, onder meer naar aanleiding van de '500-kiezers regel', werden de fijnmazige stemresultaten in de testomgeving uitgebreid gecontroleerd door DXC en het agentschap. Er werden steekproefsgewijs verschillende gemeenten geselecteerd met diverse verkiezingstypes en stemmethodes (papier, digitaal, gemengd), waarbij speciale aandacht werd besteed aan stembureaus die vanwege de '500-kiezers-regel' werden samengevoegd. De testresultaten waren positief. De vergelijking tussen de fijnmazige stemresultaten en de reguliere stemresultaten toonden geen afwijkingen. De fijnmazige stemresultaten werden op 7 november 2024 beschikbaar gesteld via de resultatenwebsite.

2.6.4 Evaluatie door derden

De politieke partijen stellen dat de fijnmazige stemresultaten waardevolle inzichten bieden en als een meerwaarde worden beschouwd. Ze wijzen er echter op dat de bekendmaking te laat kwam en roepen op om deze resultaten sneller te publiceren.

Daarnaast wordt gewezen op het risico voor de anonimiteit van kiezers in stembureaus waar een kandidaat slechts enkele stemmen behaalt. Om dit te beschermen, moet hier extra aandacht aan worden besteed (zie rubriek 2.6.5.).

Verder wordt voorgesteld om de stemresultaten geografisch te visualiseren, omdat de naam van het stembureau alleen onvoldoende inzicht biedt in de spreiding van de stemmen. Vanwege technische complexiteit werd ervoor gekozen dit niet te doen. Wel konden beleidsmakers voor diepgaandere analyses de specifieke straten die aan de stembureaus waren gekoppeld opvragen bij het gemeentebestuur.

Tot slot wordt gepleit voor het toevoegen van opkomstcijfers per stembureau om de analyse te versterken. Het agentschap beschikte echter enkel over het aantal geregistreerde kiezers per gemeente en kon het opkomstcijfer enkel op dat niveau berekenen. Het aantal geregistreerde kiezers per stembureau is in principe beschikbaar bij het gemeentebestuur. Indien de Vlaamse Regering in de toekomst blijft inzetten op fijnmazige stemresultaten, kunnen deze gegevens worden opgevraagd via de verkiezingssoftware.

Aanbeveling

De publicatie van fijnmazige stemresultaten bleek een complex en arbeidsintensief proces dat een aanzienlijke impact had op verschillende aspecten van de verkiezingsorganisatie. Naast technische, juridische en operationele uitdagingen vergde de implementatie aanzienlijke middelen, met een kostenplaatje van enkele honderdduizenden euro's.

Een belangrijke complicatie was de aanpassing aan de decretale regel van 500 kiezers. Dit leidde tot vertragingen, omdat een geavanceerde samenvoegingslogica nodig was om de stemresultaten methodisch toe te wijzen aan stembureaus of geografische gebieden. Dit onderstreept dat de verwerking en publicatie van fijnmazige stemresultaten veel meer omvat dan enkel een eenvoudige gegevensuitwisseling.

De publicatie van de stemresultaten is, ondanks enige vertraging, succesvol verlopen en wordt door de politieke partijen beschouwd als een politieke meerwaarde. Echter, het bekendmaken van fijnmazige stemresultaten draagt niet bij aan een efficiëntere verkiezingsorganisatie. Integendeel, het verhoogt de complexiteit en brengt extra risico's en kosten met zich mee.

Bovendien kan het vrijgeven van fijnmazige stemresultaten de anonimiteit van de kiezer in gevaar brengen (zie verder). In een tijd waarin de legitimiteit van verkiezingen niet vanzelfsprekend is, rijst dan ook de vraag of de politieke meerwaarde hiervan opweegt tegen de nadelen.

De beslissing om fijnmazige resultaten in de toekomst te blijven publiceren, is echter een beleidsmatige afweging. Indien de Vlaamse Regering zou besluiten om hiermee door te gaan, dan adviseert het agentschap om voor elke verkiezing een strikt draaiboek op te stellen. Dit draaiboek dient te worden uitgewerkt door de leverancier van de verkiezingssoftware, in samenwerking met de leverancier van de resultatenwebsite, en goedgekeurd door het agentschap. Minimaal moeten in dit draaiboek afspraken worden vastgelegd over:

- 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;
- beheersmaatregelen in geval van vaststellen van fouten en problemen bij de testen.

Een gestructureerde aanpak zou bijdragen aan een beter beheersbare en efficiëntere verwerking van fijnmazige stemresultaten, mocht Vlaamse Regering beslissing om deze te blijven publiceren.

2.6.5 Impact op anonimiteit van de kiezer

Tijdens de bespreking van het wijzigingsdecreet in oktober 2023¹⁶⁴ verduidelijkte de toenmalige minister de publicatie van de fijnmazige stemgegevens. *“Bij een digitale stemming worden de stemresultaten per lijst en het aantal voorkeurstemmen per kandidaat op het niveau van het stembureau bekendgemaakt, alleen wanneer minstens vijfhonderd kiezers hun stem hebben uitgebracht. Bij stemming met potlood en papier worden de stemresultaten per lijst en het aantal voorkeurstemmen per kandidaat bekendgemaakt op het niveau van het telbureau. ...”*

Vóór de wijziging van de kiesregelgeving bepaalde artikel 22 van het Digitaal Kiesdecreet expliciet dat de stemgegevens van een individueel digitaal stembureau niet bekend mochten worden gemaakt. Het verbod om stemgegevens op stembureau te publiceren werd decennialang in België gehanteerd om de vertrouwelijkheid van de stemming te waarborgen. Hoe kleiner het aantal kiezers waarvan de stemgegevens worden gepubliceerd, hoe groter het risico dat individuele stemkeuzes kunnen worden achterhaald. Om dit risico te beperken, stelde de decreetgever de voorwaarde dat van een digitaal stembureau pas de stemgegevens gepubliceerd mogen worden wanneer er minimaal 500 kiezers hun stem hebben uitgebracht.

¹⁶⁴ [Verslag namens de Commissie voor Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering over het ontwerp van decreet tot wijziging van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012 en het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, pagina 10.](#)

Door de lage opkomst werd het decretaal minimum van 500 kiezers bij meer dan 1 op 4 van de stembureaus niet gehaald, waardoor de stemgegevens van die digitale stembureaus samengevoegd moesten worden.

Bij de publicatie van de fijnmazige stemresultaten op stembureauniveau werd vastgesteld dat sommige kandidaten in bepaalde stembureaus geen enkele stem ontvingen. Dit roept vragen op over de anonimiteit van kiezers. Een kandidaat kan immers achterhalen welke straten binnen een specifieke stemafdeling vallen, waardoor het mogelijk wordt te ontdekken dat vrienden of familie niet op de betreffende kandidaat hebben gestemd. Bij verkiezingen is het essentieel dat een stem privé en anoniem blijft, zodat niemand kan achterhalen op wie je hebt gestemd of welke keuzes je hebt verworpen. Dit principe beschermt kiezers tegen eventuele druk, manipulatie of vergelding en zorgt ervoor dat iedereen vrij kan stemmen zonder beïnvloeding of vrees voor consequenties.

Uiteraard bestaat bij de (lokale) politici de interesse om de stemresultaten per stembureau of per woonwijk te kennen. Dikwijls wordt als motivatie aangegeven dat de politici dan hun verkiezingscampagne gericht kunnen voeren en dat zij de evaluatie van hun beleid op een meer gedetailleerd niveau kunnen opvolgen. Ook de media vinden het interessant om met fijnmazige resultaten aan de slag te gaan. Tenslotte is ook de academische wereld erin geïnteresseerd, omdat zo meer gedetailleerd wetenschappelijk onderzoek kan gebeuren naar het kiesgedrag van de burger.

De decreetgever moet echter waken over de werking van de democratie. Het vertrouwen van burgers in eerlijke verkiezingen hangt af van de mate van vrijheid en onafhankelijkheid waarmee zij hun stem kunnen uitbrengen.

Afweging van de mogelijkheden om de anonimiteit van de kiezer te vrijwaren

Optie 1: Bekendmaking voorkeurstemmen van een individuele kandidaat bij een digitaal stembureau - bepalen van decretaal minimum aantal voorkeurstemmen

Een optie zou zijn om het aantal voorkeurstemmen van een individuele kandidaat enkel bekend te maken wanneer de kandidaat een minimum aantal voorkeurstemmen haalt in het betreffende digitale stembureau.

Dat betekent echter dat de fijnmazige stemresultaten bijkomend bewerkt moeten worden om te voldoen aan deze vereiste, alvorens deze kunnen worden gepubliceerd. Als het aantal voorkeurstemmen van individuele kandidaten alleen boven een bepaalde minimumgrens worden bekendgemaakt, dan kan het aantal voorkeurstemmen van een kandidaat waarvan die in 1 stembureau niet zijn gepubliceerd, immers berekend worden door zijn voorkeurstemmen in de resterende stembureaus af te trekken van zijn totaal aantal voorkeurstemmen. Om die berekening te voorkomen, zouden de voorkeurstemmen van de kandidaat in een tweede stembureau ook niet gepubliceerd mogen worden.

De technische impact is heel groot en vereist een uitgebreide analyse. Dit brengt opnieuw een ingrijpende aanpassing van de al zeer complexe gegevensbestanden met zich mee, inclusief de bijbehorende risico's. Dit staat in contrast met het streven van het agentschap naar het verminderen van de complexiteit binnen de verkiezingsorganisatie.

Optie 2: Bekendmaking van stemcijfers van de kandidatenlijsten bij een digitaal stembureau zonder publicatie van de voorkeurstemmen van de individuele kandidaat

Een andere mogelijkheid is om bij een digitaal stembureau uitsluitend het stemcijfer per kandidatenlijst bekend te maken, zonder de onderliggende individuele voorkeurstemmen van kandidaten te publiceren.

Dit voorkomt dat men op basis van fijnmazige gegevens kan achterhalen welke kandidaten in specifieke stembureaus (bijna) geen stemmen hebben ontvangen. Door enkel de stemcijfers per kandidatenlijst op stembureauniveau te publiceren en de verdeling van voorkeurstemmen pas op een hoger aggregatieniveau (per geografisch deelgebied) te publiceren, blijft de transparantie van de verkiezingsresultaten behouden zonder in te boeten op de anonimiteit van kiezers.

Daarnaast biedt deze aanpak een technisch eenvoudiger oplossing dan het hanteren van een minimumbovendgrens voor de bekendmaking van voorkeurstemmen. Dit voorkomt complexe bewerkingen en vermindert de risico's en foutmarges die gepaard gaan met het filteren en herwerken van stemgegevens.

Optie 3: Geaggregeerde bekendmaking van de fijnmazige stemresultaten op het niveau van het geografisch deelgebied in gemeenten waar men digitaal stemt

Tenslotte bestaat de mogelijkheid om de fijnmazige stemresultaten enkel geaggregeerd te publiceren op het niveau van een geografisch deelgebied in plaats van per individueel digitaal stembureau.

Het feit dat het decretale minimum van 500 kiezers in meer dan één op de vier stembureaus niet wordt gehaald, toont aan dat het publiceren van stemresultaten op stembureauniveau eigenlijk een stap te ver is in het streven om meer inzicht te krijgen in de stemresultaten van de lokale en provinciale verkiezingen.

Bij de praktische uitvoering bleek bovendien dat gemeentebesturen de stemafdelingen niet altijd samenstelden op basis van de adresgegevens van de kiezers. Uit de feedback van de gemeenten kwam naar voren dat kiezers uit hetzelfde geografische deelgebied soms willekeurig werden toegewezen aan verschillende stemafdelingen, bijvoorbeeld op basis van de alfabetische rangschikking van straatnamen. Stemresultaten op het niveau van een stembureau hebben echter alleen informatiewaarde als kiezers die dicht bij elkaar wonen, in hetzelfde stembureau stemmen. Wanneer deze willekeurig over verschillende stemafdelingen werden verdeeld, ging die informatieve meerwaarde verloren.

Om de vertrouwelijkheid van de stemming te beschermen, kan naar analogie met artikel 42 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet¹⁶⁵, decretaal bepaald worden dat een geografisch deelgebied uit minstens drie stembureaus moet bestaan.

Deze optie zorgt net als optie 2 voor een eenvoudigere en efficiëntere verwerking van de fijnmazige stemresultaten.

Aanbeveling

Indien de Vlaamse Regering zou besluiten om in de toekomst fijnmazige stemresultaten te blijven publiceren, adviseert het agentschap om bij de verkiezingen van 2030 in gemeenten waar digitaal wordt gestemd uitsluitend optie 2 en optie 3 in overweging te nemen.

¹⁶⁵ Elk telbureau telt in principe de stembiljetten van drie stembureaus. Het agentschap adviseerde de gemeenten die met potlood en papier stemmen om een geografisch deelgebied bij voorkeur samen te stellen uit drie stembureaus of een veelvoud daarvan. Op deze manier geeft het telbureau inzicht in hoe een geografisch deelgebied heeft gestemd.

Deze opties bieden een evenwicht tussen enerzijds het verkrijgen van meer inzicht in het stemgedrag binnen kleinere deelgebieden, zoals wijken, dorpen en deelgemeenten, en anderzijds het waarborgen van de anonimiteit en de vrije keuze van de kiezer.

2.7 DIGITALISERING VERKIEZINGSUITGAVEN

2.7.1 Project digitalisering verkiezingsuitgaven

Om de controle op verkiezingsuitgaven¹⁶⁶ te verzekeren, zijn politieke partijen, lijsten en kandidaten verplicht hun uitgaven en financieringsbronnen aan te geven. Tot de lokale en provinciale verkiezingen van 2018 gebeurde dit proces volledig op papier. De aangifte moest worden ingediend bij de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg en ter inzage worden gelegd bij de griffie. Het werd ervaren als een omslachtige procedure en een verspilling van papier en tijd. In het evaluatieverslag van 2018 werd dit als volgt beschreven: *“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. Dat leidt tot een enorme hoeveelheid papier, die dikwijls onnodig is, omdat de meeste kandidaten geen uitgaven doen voor hun persoonlijke campagne.”*

Als oplossing werd digitalisering voorgesteld:

“Het agentschap stelt voor te onderzoeken of er een softwaretoepassing kan ontwikkeld worden die een digitale aangifte van de verkiezingsuitgaven mogelijk maakt.”

Het Vlaams Parlement stemde op 24 april 2019 de resolutie 1903 waarin het de Vlaamse Regering verzoekt een onderzoek te voeren naar:

- de ontwikkeling van een softwaretoepassing voor een volledige digitale aangifte van de verkiezingsuitgaven en de herkomst van de geldmiddelen;
- het wegnemen van wettelijke of decretale obstakels voor de digitale aangifte.

Tijdens de gedachtewisseling in de commissie binnenlands bestuur over het evaluatierapport van de lokale en provinciale verkiezingen van 2018 werd verwezen naar de resolutie 1903 en opnieuw gevraagd naar een gebruiksvriendelijk digitaal alternatief voor de papieren aangifte van de verkiezingsuitgaven.

Op 18 februari 2022 nam de Vlaamse Regering een aantal principiële beslissingen die in de kiesregelgeving moesten worden opgenomen, waaronder de verplichte digitale indiening van de aangiften van de verkiezingsuitgaven. De digitalisering van de verkiezingsuitgaven werd ingevoerd door het wijzigingsdecreet van 27 oktober 2023 betreffende de kiesregelgeving en door het BVR van 1 december 2023.

Gezien de verplichting tot aangifte ook geldt voor verkiezingen in andere gewesten en op federaal niveau, werd gestreefd naar een samenwerking met de andere organiserende overheden. Op 30 april 2021 keurde de Vlaamse Regering het ontwerp van samenwerkingsakkoord over de ontwikkeling van een digitale toepassing voor de aangifte en de verwerking van de verkiezingsuitgaven en de herkomst van de geldmiddelen goed. Door het uitblijven van een besluit van de andere overheden en de tijd die nodig is voor het doorlopen van een mededingingsprocedure met onderhandeling, zoals opgenomen in het ontwerp van het samenwerkingsakkoord, bestond het risico

¹⁶⁶ Dat zijn alle uitgaven die de politieke partijen, de lijsten en de kandidaten doen om verkiezingscampagne te voeren tijdens de sperperiode (1 juli 2024 tot en met 13 oktober 2024) en die bedoeld zijn om de uitslag van een politieke partij, lijst of kandidaten positief te beïnvloeden. Deze uitgaven zijn beperkt tot een maximumbedrag. De bevoegde instanties controleren de naleving van dit maximumbedrag op basis van de aangifte van de verkiezingsuitgaven voor elke partij, lijst en kandidaat.

dat de digitale toepassing niet op tijd klaar zou zijn voor de lokale en provinciale verkiezingen in oktober 2024. Gezien deze onzekerheid werd de goedkeuring van het ontwerp van samenwerkingsakkoord ingetrokken zodat het Vlaams Gewest op eigen initiatief een toepassing kon ontwikkelen, specifiek voor de lokale en provinciale verkiezingen van 13 oktober 2024.

Het stopzetten van een gezamenlijk digitaliseringsproject had tot gevolg dat niet alle aangiften van de verkiezingsuitgaven voor de lokale en provinciale verkiezingen in het Vlaams Gewest gedigitaliseerd konden worden:

- Er was geen digitalisering van de aangiften en registraties van politieke partijen voor de gemeente-, stadsdistrict-, provincie-, en OCMW-raadsverkiezingen in het Vlaams Gewest. Omdat de digitalisering van de verkiezingsuitgaven geen interfederaal project meer was, werd het niet wenselijk geacht om de aangiften van politieke partijen te digitaliseren. Aangezien de meeste politieke partijen in meerdere gewesten deelnemen, bood de digitalisering van de aangifte van politieke partijen geen meerwaarde wanneer dit niet voor alle lokale en provinciale verkiezingen in België werd toegepast. Bovendien spreken we over een beperkt aantal extra aangiften¹⁶⁷.

Daarnaast speelt de complexiteit van de regelgeving een belangrijke rol. De aangifte van verkiezingsuitgaven door politieke partijen is onderworpen aan een ingewikkeld regelgevend kader, waarvoor deels het Vlaams Gewest (in het geval van een politieke partij die alleen in het Vlaams Gewest lijsten voordraagt) en deels de federale overheid (in het geval van een politieke partij die ook in een ander gewest lijsten voordraagt) bevoegd zijn. Gelet op de juridische complicaties zou een digitaliseringstraject aanzienlijk technisch complexer worden, en dat voor de indiening van maximaal 7 aangiften. De mogelijke voordelen van digitalisering wogen niet op tegen de extra complexiteit.

Voor de politieke partijen bleef de procedure dan ook ongewijzigd: zij dienden hun aangiften op papier in bij de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg van het rechtsgebied waarin de nationale zetel van de partij gevestigd was. Deze maakte hierover een verslag op, dat ter inzage gelegd werd en daarna bezorgd werd aan de Vlaamse Controlecommissie, die de verslagen onderzocht en een verslag opstelde van dat onderzoek.

- Daarnaast was ook de digitalisering van de aangifte van de kandidaten die opkomen voor de OCMW-raadsverkiezingen niet mogelijk vermits de Vlaamse decreetgever niet bevoegd is om de regelgeving¹⁶⁸ inzake verkiezing van de OCMW-raad te wijzigen. Kandidaten en lijsten voor de rechtstreekse OCMW-raadsverkiezingen moesten de aangifte nog steeds op papier invullen en indienen bij de griffie van de rechtbank van eerste aanleg van het rechtsgebied waarin de gemeente/OCMW ligt.

De scope van de digitalisering richtte zich uitsluitend op de aangiften van de verkiezingsuitgaven van de lijsten en kandidaten voor de gemeenteraad, de districtsraad en de provincieraad in het Vlaams Gewest. In de praktijk gaat het over de overgrote meerderheid van de aangiften.

Van deze digitalisering werd tevens gebruik gemaakt om het proces van de indiening van de aangiften van de verkiezingsuitgaven te vereenvoudigen. Concreet bepaalde het gewijzigde LPKD dat de aangiften van de lijsten en kandidaten niet meer bij de voorzitters van de rechtbanken van eerste aanleg moesten worden ingediend, maar bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen (hierna RVV). Deze instantie stond vroeger al in voor de controle op de aangiften van de verkiezingsuitgaven en beschikt over voldoende waarborgen inzake onafhankelijkheid en betrouwbaarheid om de aangiften ook in ontvangst te nemen en te bewaren. Zo heeft de Raad voor Verkiezingsbetwis-

¹⁶⁷ Op dit ogenblik zijn er in Vlaanderen 7 politieke partijen, volgens de definitie in artikel 61 LPKD.

¹⁶⁸ Art. 2 KB 26 augustus 1988 tot vaststelling van de nadere regels voor de verkiezing van de raad voor maatschappelijk welzijn in de gemeenten bedoeld bij artikel 7 van de wetten op het gebruik der talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, en in de gemeenten Komen-Waasten en Voeren.

tingen de aangiften meteen zelf ter beschikking voor het onderzoek van bezwaren tegen de verkiezingsuitgaven, en moet hij die niet langer opvragen bij de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg. Ook de registraties van schenkers en sponsors vanaf een bedrag van 125 euro werden via de digitale toepassing ingediend, in dit geval bij de Vlaamse Controlecommissie (hierna VCC), die instaat voor het onderzoek ervan.

Het einde van de termijn om de aangiften van de verkiezingsuitgaven in te dienen, werd decretaal bepaald, namelijk op de 30ste dag na de verkiezingsdatum (dus op 12 november 2024). De concrete procedure voor de indiening van de aangiften van de verkiezingsuitgaven werd geregeld met het besluit van de Vlaamse Regering van 1 december 2023.

De digitalisering van de verkiezingsuitgaven voorzag ook in:

- een digitale inzage in de aangiften gedurende de decretale inzagetermijn, namelijk 10 dagen;
- het digitaal ter beschikking stellen van de aangiften en de registraties aan de betrokken controle-instanties (RVV en VCC) zolang de controleprocedures lopen;
- een digitale bewaring van de gegevens zolang de procedures lopen.

Het agentschap kon, door op eigen initiatief een overheidsopdracht te plaatsen voor de ontwikkeling van de digitale toepassing, gebruikmaken van de diensten van het Facilitair Bedrijf via een raamovereenkomst¹⁶⁹. Een gelijktijdige aanvraag (1 per dienstverlener) werd getriggerd op basis van een door het agentschap geformuleerde aanvraag tot minicompetitie op 30 september 2022. Op 24 november 2022 werden initiële offertes bezorgd door DXC en door Cronos. Er vonden onderhandelingen plaats met beide vennootschappen en ze werden gevraagd hun Best and Final Offer (BAFO) in te dienen ten laatste op 16 december 2022. Beide vennootschappen dienden hun BAFO in. Het agentschap beoordeelde de offertes en op 16 februari 2023 werd het project gegund aan DXC.

2.7.2 Uitvoering van de overheidsopdracht

De initiële projectfasering was als volgt:

- februari 2023: kick-off ontwikkeling van de digitale toepassing;
- september-november 2023: testen ontwikkeling en aanpassingen indien nodig;
- december 2023: digitale toepassing is klaar voor gebruik.

De voortgang van de ontwikkeling werd opgevolgd via wekelijkse overlegmomenten tussen het agentschap en de leverancier. Het agentschap werkte nauw samen met de leverancier om alle kenmerken van de aangifte van de verkiezingsuitgaven te vertalen in *user stories*¹⁷⁰, die als basis dienden voor de *wireframes*¹⁷¹ waarop de toepassing zou worden ontwikkeld. De projectontwikkeling liep echter aanzienlijke vertraging op door het vertrek van de eerste projectmanager van de leverancier in juli 2023, waardoor de nieuwe projectmanager tijd nodig had om zich in te werken.

Een tweede oorzaak van de vertraging was dat de ontwikkeling complexer bleek dan oorspronkelijk verwacht. Om het voor kandidaten, lijsten en controle-instanties niet onnodig ingewikkeld

¹⁶⁹ Mededingingsprocedure met onderhandeling, opdracht nr. 2020/HFB/MPMO/63249, “Raamovereenkomsten voor ICT-exploitatie- en ontwikkelingsdiensten (Programma ICT 2022)”, Perceel 5 Applicatiediensten. Op 21 mei 2021 werd de Raamovereenkomst Applicatiediensten gesloten met de volgende drie ondernemingen: Atos, Cronos en DXC-Cegeka.

¹⁷⁰ Een user story is een korte, eenvoudige beschrijving van wat een gebruiker nodig heeft van een toepassing, zodat het duidelijk is wat er gebouwd moet worden.

¹⁷¹ Een wireframe is een eenvoudige schets of blauwdruk van een toepassing, die de indeling en functionaliteit weergeeft zonder design-details.

te maken, werd vertrokken van de logica van het bestaande papieren aangifteformulier. Het vertalen van de logica van een papieren aangifte naar een digitale toepassing bleek echter niet vanzelfsprekend.

Enkele voorbeelden:

- Aanvankelijk was het de bedoeling dat iedere kandidaat zijn of haar aangifte zelfstandig moest invullen, ondertekenen en indienen. Tijdens de ontwikkeling rees echter de bezorgdheid dat niet iedere kandidaat daartoe in staat zou zijn. Bij vorige verkiezingen lieten kandidaten hun papieren aangifte vaak invullen door een deskundige met kennis over de verkiezingsuitgaven, om die vervolgens zelf handmatig te ondertekenen. Om die reden werd een functionaliteit toegevoegd aan de toepassing waarmee de lijsttrekker en/of zijn gemachtigde de aangiftes van de kandidaten op zijn of haar kandidatenlijst kon invullen. Het digitaal indienen en ondertekenen van de aangifte via de toepassing moest echter nog steeds door de kandidaat zelf worden gedaan.
- De toepassing werd nogmaals aangepast toen in september 2024 bleek dat verschillende kandidaten tijdens de digitale kandidaatstelling, bij de opmaak van de voordrachtsakten, moeite hadden met het digitaal ondertekenen via eID of Itsme¹⁷². Een extra functionaliteit in de toepassing voor de aangifte van de verkiezingsuitgaven werd daarom ontwikkeld waarmee de lijsttrekker of gemachtigde niet alleen de aangifte van de kandidaat kon invullen, maar deze ook namens de kandidaat kon indienen. De lijsttrekker of gemachtigde kon in de toepassing verklaren dat hij of zij een papieren machtiging van de betreffende kandidaat had ontvangen¹⁷³. Hiermee kon de aangifte namens de kandidaat worden ingediend. Deze extra functionaliteit werd begin november gelanceerd en bleek essentieel om alle kandidaten in staat te stellen hun aangifte in te dienen. Uit vragen aan de helpdesk bleek dat veel kandidaten en lijsten hiervan gebruik hebben gemaakt, wat het grote belang van de functionaliteit aantoont.
- Bij elke uitgavecategorie moest worden aangegeven of het gaat over een individuele, dan wel een gemeenschappelijke campagne. Een gemeenschappelijke campagne heeft betrekking op de uitgaven die een kandidaat heeft gedaan voor een verkiezingscampagne die de kandidaat samen met andere kandidaten heeft gevoerd. In het geval van een gemeenschappelijke campagne moest er een invulveld komen waar kandidaten de namen van de medekandidaten in het kader van die specifieke gemeenschappelijke campagne konden invullen. Dat gebeurde vroeger door een papieren bijlage toe te voegen bij de aangifte.
- Een kandidaat die deelnam aan meerdere verkiezingen moest zijn uitgaven en inkomsten ingeven in 1 geïntegreerde aangifteflow en niet in aparte aangiftes per verkiezing. Deze werkwijze was noodzakelijk om giften en sponsoring correct te kunnen registreren¹⁷⁴. Deze aangifte moest dan wel altijd worden ondertekend door alle respectieve lijsttrekkers of, indien van toepassing, door de gemachtigde personen.
- Een aangifte moest tot de deadline van 12 november 2024 steeds heropend en gewijzigd kunnen worden. Wie wijzigingen kon aanbrengen, hing af van de fase waarin de digitale

¹⁷² Kandidaten die hun kandidaatstelling niet digitaal konden ondertekenen, hadden wel de mogelijkheid om handmatig te tekenen op de uitgeprinte voordrachtsakte die ter inzage lag op het hoofdbureau.

¹⁷³ Met het [formulier A100](#) wees een kandidaat de lijsttrekker van de lijst waarop hij kandidaat was, of diens gemachtigde aan om in zijn plaats de aangifte van de verkiezingsuitgaven digitaal in te vullen via de toepassing.

¹⁷⁴ Bij giften of sponsorbedragen van 125 euro of meer moet de identiteit van de schenker of sponsor in de toepassing worden geregistreerd. Stel dat kandidaat X een gift van 200 euro ontvangt van een sponsor. Indien dit bedrag gelijkmatig wordt verdeeld en apart geregistreerd in twee verschillende aangiftes – 100 euro voor de provincieraadsverkiezingen en 100 euro voor de gemeenteraadsverkiezingen – herkent de toepassing niet dat de kandidaat een sponsorbedrag van meer dan 125 euro heeft ontvangen. Dit toont de noodzaak aan van een geïntegreerde aangifteflow, waarbij giften en sponsoring worden gekoppeld aan de kandidaat in plaats van aan afzonderlijke verkiezingen.

aangifte zich bevond. Wanneer alleen de kandidaat had ondertekend, kon hij of zij de aangifte zelf wijzigen. Zodra de lijsttrekker of de gemachtigde eveneens had ondertekend, was enkel de lijsttrekker of de gemachtigde bevoegd om verdere aanpassingen uit te voeren.

Stakeholders

Verschillende stakeholders werden betrokken bij de ontwikkeling van de toepassing. Hun praktische ervaring en expertise bij de ontwikkeling van de toepassing was heel nuttig.

In eerste instantie werden meerdere vergaderingen georganiseerd met de controle-instanties voor de verkiezingsuitgaven, namelijk de RVV en de VCC. Beide instanties werden op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen en kregen de kans om input te leveren tijdens de opmaak van het bestek en het verloop van het ontwikkelingsproces.

Daarnaast werden ook de politieke partijen betrokken, aangezien zij hun lokale afdelingen vaak ondersteunen bij het invullen van de aangifte voor de verkiezingsuitgaven. In april 2024 werden meerdere sessies georganiseerd met vertegenwoordigers van alle Vlaamse politieke partijen. Deze samenwerking zorgde ervoor dat de partijen een direct aanspreekpunt binnen het agentschap hadden voor eventuele vragen.

2.7.3 De toepassingen van de softwareapplicatie

Bij de digitalisering van de verkiezingsuitgaven werden er drie verschillende toepassingen ontwikkeld:

- een eerste toepassing stelde de ongeveer 35.000 kandidaten en 1.600 lijsttrekkers in staat om hun aangifte en registratie van schenkers en sponsors in te dienen;
- een tweede toepassing maakte een online inzage van de aangiften mogelijk gedurende de decretale inzage termijn, namelijk 10 dagen voor alle burgers;
- een derde toepassing stelde de aangiften en registraties digitaal ter beschikking aan de betrokken controle-instanties.

2.7.3.1 Digitale aangifte van de verkiezingsuitgaven en herkomst van de geldmiddelen

Omschrijving

Elke kandidaat en elke lijst was verplicht een aangifte in te dienen via de digitale toepassing¹⁷⁵. Door de digitalisering werd de aangifte vereenvoudigd voor kandidaten die geen uitgaven hadden gedaan. In het verleden moesten kandidaten namelijk alle persoonlijke gegevens (zoals naam, adres, rijksregisternummer en plaats op de lijst) handmatig op papier invullen. Dankzij de digitale toepassing, die een inlog vereiste via eID of Itsme, was dit niet langer nodig. Voor elke lijst en voor elke kandidaat was een account¹⁷⁶ aangemaakt die diende om via de toepassing een aangifte op te stellen en in te dienen. Veel kandidaten maakten geen uitgaven voor hun verkiezingscampagne. Daarom werd ervoor gezorgd dat de procedure voor deze groep zeer eenvoudig bleef. Met slechts vier muisklikken konden kandidaten hun aangifte naar de lijsttrekker verzenden voor goedkeuring.

¹⁷⁵ De verplichte digitale indiening is het gevolg van artikel 2 van het BVR tot uitvoering van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, wat betreft de indiening van de aangiften van de verkiezingsuitgaven voor de lokale en provinciale verkiezingen.

¹⁷⁶ De 'kandidatenaccount' werd samengesteld met gegevens die geëxporteerd werden uit de toepassing kandidatenbeheer van de verkiezingssoftware.

Kandidaten die wél verkiezingsuitgaven hadden gedaan, hadden een uitgebreidere taak. Zij moesten de verschillende uitgavencategorieën doorlopen – ‘auditief en mondeling’, ‘geschreven’, ‘verzending en distributie’, ‘visueel’ en ‘andere’ – en aangeven welke uitgaven zij hadden gemaakt. Binnen elke categorie waren er ook subcategorieën. Daarnaast moest de kandidaat aangeven of de uitgaven betrekking hadden op een persoonlijke of een gemeenschappelijke campagne¹⁷⁷.

Na het invullen van alle uitgaven moest de kandidaat de herkomst van de geldmiddelen invullen. Dit gebeurde aan de hand van vijf categorieën: eigen middelen, middelen van de partij, giften van personen, sponsoring door bedrijven en andere. Indien de kandidaat of lijst giften of sponsoring van 125 euro of meer had ontvangen, moesten de gegevens van de schenker of sponsor worden geregistreerd. Dit was noodzakelijk om te voldoen aan de wettelijke maxima en ongewenste inmenging in de verkiezingen te voorkomen.

Na het doorlopen van alle stappen werd een overzicht weergegeven. Nadat de kandidaat had bevestigd dat de ingevulde gegevens correct en volledig waren, kon de kandidaat de aangifte ondertekenen en versturen naar de lijsttrekker voor goedkeuring. Tot de deadline konden er nog wijzigingen worden aangebracht, zelfs als de lijsttrekker de aangifte al had ingediend.

De lijsttrekkers hadden een meer omvattende rol bij de aangifte van de verkiezingsuitgaven. Zij vervulden twee functies: die van kandidaat en die van lijsttrekker. Als kandidaat voerden zij de bovengenoemde taken uit, maar als lijsttrekker waren zij ook verantwoordelijk voor het invullen en indienen van de lijstaangifte, evenals voor het goedkeuren van de aangiften van alle kandidaten op hun lijst. De lijsttrekker diende de aangiften digitaal in bij de controle-instanties. Daarnaast kon de lijsttrekker, of diens gemachtigde, ook alle aangiften van de kandidaten op de lijst invullen en indienen, op voorwaarde dat hij hiervoor gemachtigd was door de betreffende kandidaat. Wanneer een kandidaat niet in staat was om zijn aangifte zelf in te vullen, kon de lijsttrekker of diens gemachtigde deze taak overnemen.

De lijsttrekker kon voor alle taken, behalve het ondertekenen van de eigen kandidaten aangifte, een gemachtigde aanwijzen. Deze mogelijkheid werd veelvuldig benut. Veel lijsttrekkers hadden een andere kandidaat of een deskundige aangewezen om deze taken over te nemen. Het agentschap beschikt echter niet over exacte cijfers van het aantal keren dat hiervan gebruik is gemaakt.

Lancering en ondersteuning

Op dinsdag 8 oktober lanceerde het agentschap de toepassing voor de aangifte van verkiezingsuitgaven op vlaanderenkiest.be. Op de website was een link naar de toepassing te vinden. Over deze lancering werd gecommuniceerd met de politieke partijen, zodat zij hun interne communicatie konden opstarten. Kandidaten hadden de mogelijkheid om al vóór de verkiezingen met hun aangifte te beginnen, maar in de praktijk werd hier weinig gebruik van gemaakt. De beschikbaarheid van de toepassing werd na de verkiezingen, op 15 oktober 2024, ook via een nieuwsbericht op de website aangekondigd. Omdat iedere kandidaat en elke lijst verplicht was om een aangifte in te dienen, zette het agentschap extra in op sensibilisering. Via e-mail¹⁷⁸ werden de lijsttrekkers gecontacteerd om tijdig de aangiftes in te dienen¹⁷⁹. In de e-mail werden nuttige links en info

¹⁷⁷ Een persoonlijke campagne is bijvoorbeeld een poster waar enkel 1 kandidaat op te zien is, een gemeenschappelijke campagne kan een filmpje met 3 andere kandidaten zijn.

¹⁷⁸ Bij opmaak van de voordrachtsakten konden de lijsttrekkers hun e-mailadres opgeven.

¹⁷⁹ Alle kandidaten moesten bij kandidaatstelling reeds akkoord gaan met het feit dat ze na de verkiezingen hun uitgaven moesten aangeven.

meegegeven. De vormingspagina op de website bevatte onder meer een handleiding van de toepassing, demovideo's¹⁸⁰ die stap voor stap uitlegden hoe de toepassing werkte, een powerpoint, en extra juridische toelichting ter ondersteuning.

Niettemin vormt de verplichte digitale aangifte mogelijks een drempel voor kandidaten, omdat die bijvoorbeeld niet over de benodigde vaardigheden of over toegang tot het Internet beschikken. Een aantal hulplijnen werden aangeboden voor die personen:

- terwijl de toepassing live was, konden kandidaten en lijsttrekkers hun vragen per e-mail sturen naar de helpdesk van het agentschap via info@vlaanderenkiest.be;
- na de verkiezingen, en tot aan de deadline van 12 november, was er een ook telefonische helpdesk actief die bemand werd door medewerkers van het agentschap;
- men kon ook bijstand vragen aan de diensten van de gemeente¹⁸¹.

Gebruik

Na de lancering werden er een paar 'kinderziektes' vastgesteld. Het was echter niet zo dat de helpdesk overstelpt werd met vragen. Deze problemen werden binnen de twee weken na de verkiezingen opgelost:

- Bij enkele politieke partijen werden de aangiften van kandidaten en lijsten centraal gecoördineerd, waardoor één of enkele personen gemachtigd werden om tientallen aangiften in te vullen. Deze gemachtigden ondervonden moeilijkheden bij het gebruik van de toepassing, die hier niet op was voorzien en overbelast raakte. Dit werd technisch opgelost en alle kandidaten die het probleem hadden gesignaleerd, werden op de hoogte gebracht.
- Sommige gemachtigde-aanvragen werden door het platform geblokkeerd. Na een configuratieaanpassing van de toepassing werd dit probleem opgelost.
- Een aantal lijsttrekkers kregen bij de tweede keer inloggen het kandidatenoverzicht en de lijstaangifte niet meer op het startscherm te zien. Dit bleek een programmeerfout te zijn. De toepassing moest rekening houden met de rangorde op de lijst om de lijsttrekkersfunctie aan te duiden, maar hield in plaats daarvan rekening met het volgnummer van de kandidatenlijst. Dat betekent dat de kandidatenlijsten van Vooruit, die gebruik maakten van het gemeenschappelijk volgnummer 1, dit probleem niet ervaarden. Vóór de foutoplossing werden er slechts enkele tientallen gevallen in Vlaanderen die dit probleem meldden.
- Tijdens de ontwikkeling werd een extra functionaliteit toegevoegd waarmee de lijsttrekker of zijn gemachtigde alle aangiften van kandidaten zonder uitgaven in bulk kon ondertekenen, zonder deze eerst te openen of te bekijken¹⁸². Bij de bulkondertekening werden telkens verschillende PDF-bestanden gegenereerd, wat leidde tot systeemoverbelasting. Om dit probleem op te lossen, werd de verwerkingscapaciteit van de toepassing verhoogd en een queue-systeem geïmplementeerd. Dit zorgde ervoor dat de PDF's georganiseerd en in volgorde verwerkt konden worden, waardoor de belasting van het systeem werd verminderd.
- Bij een beperkt aantal gevallen kregen we de melding dat de gebruiker de aangiftes dubbel te zien kreeg op het scherm. Na enkele dagen werd dit opgelost via een *'bugfix'*¹⁸³.

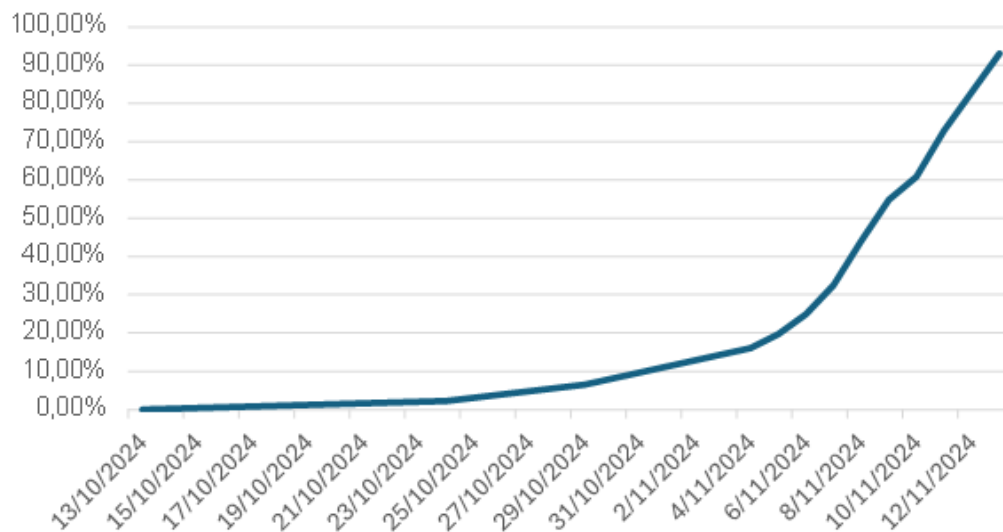
¹⁸⁰ De video's werden samen zo'n 1.400 keer bekeken.

¹⁸¹ Deze bijstand is het gevolg van artikel 4 van het BVR tot uitvoering van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, wat betreft de indiening van de aangiften van de verkiezingsuitgaven voor de lokale en provinciale verkiezingen.

¹⁸² Voor aangiften waarin wél uitgaven waren geregistreerd, moesten deze eerst worden gecontroleerd door de lijsttrekker of zijn gemachtigde voordat ze ondertekend konden worden.

¹⁸³ Een bugfix is een aanpassing in software om een fout (bug) te verhelpen en de werking te verbeteren.

We zien dat de meeste kandidaten hun aangifte pas vlak voor de deadline van 12 november hebben ingediend, wat te verwachten was. De toepassing was hierop voorbereid, onder andere door schaalbare servercapaciteit¹⁸⁴ te voorzien om piekbelasting op te vangen. Hierdoor hebben zich geen structurele technische problemen voorgedaan.

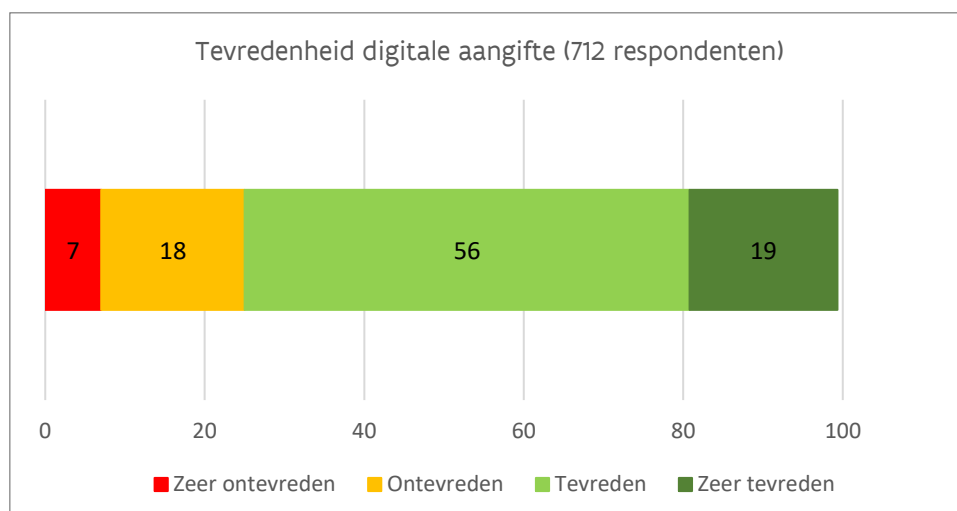


Evaluatie door derden

Aan 1538 lijsttrekkers werd in een webenquête door het agentschap gevraagd of ze tevreden waren over de verplichte digitale aangifte van de verkiezingsuitgaven via de toepassing. De bevraging realiseerde een responsgraad van 46 procent (712 respondenten).

75% (56% tevreden + 19% zeer tevreden) van de respondenten is positief over de toepassing. Dit betekent dat de meerderheid de digitale aangifte als goed of zeer goed ervaart.

25% (7% zeer ontevreden + 18% ontevreden) van de respondenten is negatief. Dit wijst erop dat er nog verbeterpunten zijn, maar dat de negatieve ervaringen in de minderheid zijn.



Over het algemeen kan worden geconcludeerd dat de digitale aangifte door de meeste lijsttrekkers als positief wordt ervaren, maar dat er nog ruimte is voor verbetering om de tevredenheid verder

¹⁸⁴ Schaalbare servercapaciteit betekent dat een serveromgeving automatisch kan uitbreiden of krimpen afhankelijk van de vraag, zodat de prestaties stabiel blijven bij wisselende belasting.

te verhogen. De negatieve reacties gingen voornamelijk over het feit dat sommige gebruikers de aangifte als moeilijk en omslachtig ervoeren en pleitten voor operationele vereenvoudiging.

Na de verkiezingen heeft het agentschap bij de politieke partijen nagevraagd hoe zij de digitale indiening van de aangiftes hadden ervaren. De politieke partijen waren positief over de digitalisering, maar gaven ook aan dat er ruimte is om de toepassing en het aangifteproces te verbeteren.

Uit de ontvangen feedback van de gebruikers en de politieke partijen bleek dat onder meer de volgende aspecten van de toepassing geoptimaliseerd kunnen worden:

- Gebruikersinterface: De stapsgewijze navigatie tussen de verschillende uitgavencategorieën werd door gebruikers vaak als tijdrovend ervaren. Enkele gebruikers gaven aan dat een overzicht van alle uitgavencategorieën op het startscherf, met directe toegang tot elke categorie, de gebruiksvriendelijkheid zou verbeteren.
- Mogelijkheid tot bewerken: de toepassing stond gebruikers niet toe om een gemaakte tikfout eenvoudig te corrigeren zonder de volledige invoer van een regel te verwijderen en opnieuw te beginnen, waardoor zij meer tijd verloren bij het corrigeren van fouten.
- In het geval dat een kandidaat aan meerdere verkiezingen deelnam, konden alle respectieve lijsttrekkers wijzigingen aanbrengen in de aangifte van de kandidaat, wat soms tot verwarring kon leiden. Rolgebaseerde rechten en/of een automatische notificatie bij wijzigingen via e-mail aan alle betrokkenen zou hierbij helpen.
- De naam van de persoon met wie de gemeenschappelijke campagne werd gevoerd moest telkens handmatig worden ingevoerd. Een uitklapveld met de namen van de kandidaten binnen dezelfde lijst zou dit kunnen vereenvoudigen.
- Foutmeldingen bij inconsistente gegevens: Een ingebouwde foutmelding wanneer uitgaven niet overeenkomen met de herkomst van de geldmiddelen zou fouten in ingediende aangiftes kunnen voorkomen.
- De duidelijkheid over wanneer een aangifte effectief is ingediend, kan verbeterd worden. Een automatische notificatie via e-mail zou hierbij helpen.

De complexiteit van de aangifte wordt niet alleen bepaald door de toepassing zelf, maar ook door andere factoren. Zo ervaren gebruikers het aantal en de onderverdeling van de verschillende (sub)categorieën van uitgaven als complex. Sommige gebruikers vinden het moeilijk om een uitgave correct toe te wijzen aan de juiste (sub)categorie en pleiten daarom voor minder detaillering. Tegelijkertijd wijst een politieke partij erop dat de aangifte van verkiezingsuitgaven onvoldoende informatie biedt over de specifieke aard van de uitgaven. Hierdoor is het voor een burger of kandidaat tijdens de publieke inzage moeilijk te controleren of alle uitgaven correct zijn aangegeven. Volgens hen zou de aangifte van iedere uitgave juist gedetailleerder moeten zijn om een effectieve controle mogelijk te maken, bijvoorbeeld door het toevoegen van bewijsstukken. Tot op heden is het niet verplicht om facturen en andere bewijsstukken bij te voegen bij de aangifte¹⁸⁵. De RVV kan in het kader van haar controle-opdracht bijkomende bewijsstukken opvragen.

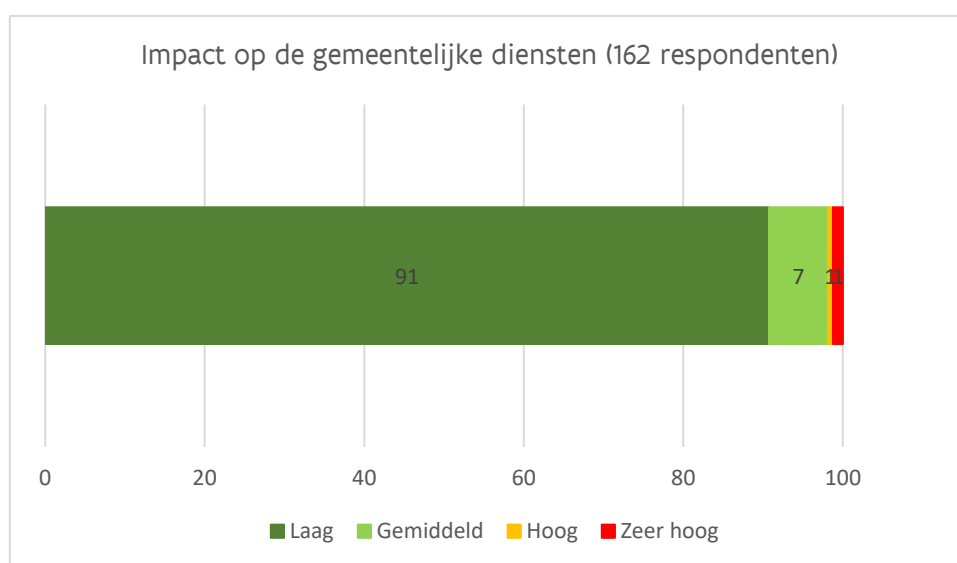
Het ondersteunend materiaal kan verder worden verbeterd door de begrijpelijkheid van de uitgavencategorieën te vergroten. Dit kan worden bereikt door het optimaliseren van het aantal en de inhoud van de informatieve bullets in de toepassing en door concrete voorbeelden toe te voegen. Hierdoor krijgen gebruikers een beter inzicht in welke kosten binnen elke categorie vallen. Daarnaast bleken sommige gebruikers het principe van een gemeenschappelijke campagne en een boegbeeldencampagne abstract te vinden. De VCC benadrukte ook het belang van duidelijke voorbeelden om te verduidelijken wat als giften of sponsoring mag worden beschouwd en wat niet. Het opnemen van specifieke praktijkvoorbeelden in het ondersteunend materiaal kan deze begrippen verhelderen en het aangifteproces vereenvoudigen. Een politieke partij stelt tenslotte dat

¹⁸⁵ Het GRECO-decreet verplicht wel de bewaring van de facturen gedurende een minimumtermijn.

het belangrijk is om duidelijke instructies op te nemen over de te ondernemen stappen bij het overlijden van een kandidaat die verkiezingsuitgaven heeft gedaan. In de toepassing kan een schakelaar worden toegevoegd waarmee de lijsttrekker of zijn gemachtigde het overlijden van een kandidaat kan aangeven.

Onder de lijsttrekkers zijn weinig respondenten die pleiten voor een herinvoering van papier aangifte. De lijsttrekkers benadrukken echter wel het belang van de niet-digitale 'workarounds' en vragen nadrukkelijk deze te handhaven.

De kandidaten en lijsttrekkers konden ook bijstand vragen aan de diensten van de gemeente. Aan de gemeentelijke coördinatoren werd gevraagd hoe groot de impact was op de gemeentelijke diensten. De bevraging realiseerde een responsgraad van 55 procent (162 respondenten).



Uit de feedback van de gemeentelijke coördinatoren bleek dat de gemeenten niet of amper gevraagd werden om bijstand te voorzien. Wanneer er (in heel weinig gevallen) wel om bijstand werd gevraagd, ontbrak het bij de gemeentelijke diensten vaak aan expertise om te antwoorden op deze vragen. Vaak verwezen ze door naar de helpdesk van het agentschap. Aangezien de secretariaten van de politieke partijen over heel wat deskundigheid beschikken, speelden ook zij een belangrijke rol in de ondersteuning van lokale lijsten en kandidaten¹⁸⁶.

Aanbeveling

Het agentschap blijft principieel voorstander van de digitalisering van de verkiezingsuitgaven en pleit voor verdere vereenvoudiging van het aangifteproces en optimalisering van het gebruikte platform.

- Optimalisatie van de digitale flow: vooral de gebruikersinterface moet worden vereenvoudigd zodat gebruikers minder stappen hoeven te doorlopen en eenvoudig aanpassingen kunnen maken.
- Inbouwen van foutpreventie: ontwikkel automatische foutmeldingen bij inconsistente gegevens (bv. als het bedrag van de totale uitgaven niet overeenkomt met het totaal van de herkomst van geldmiddelen).

¹⁸⁶ Zie aanbeveling in rubriek 2.1.1.2 'Organisatie van de helpdesk'.

- Vereenvoudiging van de uitgavencategorieën: het agentschap moet met de controle instanties onderzoeken of het aantal (sub)categorieën verminderd kan worden om de aangifte minder complex te maken.
- Verbetering van het ondersteunend materiaal en instructies: onder meer door toevoeging van concrete praktijkvoorbeelden ter verduidelijking van begrippen en uitgavencategorieën.
- Duidelijkheid over ondersteunende rollen (helpdesk): aangezien gemeentebesturen slechts een beperkte rol spelen in de ondersteuning, kan hun betrokkenheid worden heroverwogen. Het is efficiënter om deze ondersteuning te centraliseren bij de helpdesk van het agentschap.
- Behouden van niet-digitale alternatieven voor kandidaten: via een papieren formulier kan een kandidaat de lijsttrekker van de lijst waarop hij kandidaat was, of diens gemachtigde aanwijzen om in zijn plaats de aangifte van de verkiezingsuitgaven digitaal in te vullen en in te dienen via de toepassing.
- De betrokkenheid van de stakeholders bij de digitalisering werd als een meerwaarde ervaren. Deze samenwerking moet worden behouden en versterkt in het kader van het optimalisatietraject.

2.7.3.2 Publieke inzage

Voor het eerst konden de aangiften van lijsten en kandidaten voor de gemeente-, district- en provincieraadsverkiezingen online worden ingezien via een publieke website¹⁸⁷. Dit was mogelijk vanaf de 31ste dag na de stemming gedurende tien kalenderdagen (van 13 november tot en met 22 november). Voorheen moesten geïnteresseerden hiervoor fysiek naar de griffie van de rechtbank van eerste aanleg, maar door de digitalisering werd de inzage aanzienlijk vereenvoudigd en de toegankelijkheid vergroot.

De website was vanaf 13 november 2024 bereikbaar via vlaanderenkiest.be. Zo kon iedereen nagaan of alle lijsten en kandidaten de regels voor uitgaven voor verkiezingspropaganda en verboden propagandamiddelen heeft gevolgd.

De website was eenvoudig en toegankelijk: gebruikers selecteerden eerst het type verkiezing (gemeente, district of provincie) en vervolgens de kieskring. Daarna werden alle lijsten die in die kieskring opkwamen, opgelijst. Elke lijst kon worden opengeklapt om alle kandidaten weer te geven. Bij elke lijst of kandidaat stond vermeld of de aangifte beschikbaar was met de knop 'bekijk aangifte' of dat deze 'niet ingediend' was. Gebruikers konden de inkomsten en uitgaven van kandidaten en lijsten per categorie bekijken, zoals ingevuld in de aangifte. Gegevens over schenkers en sponsors werden niet openbaar gemaakt. Enkel de VCC heeft toegang tot deze informatie in het kader van hun controle-opdracht. Op de website was ook een link beschikbaar met informatie over de procedure voor het indienen van klachten. Het was aan de RVV om te oordelen bij klachten én aan andere kandidaten om naar de RVV te stappen ingeval ze vermoedens hadden van inbreuken.

De publieke inzage van de aangiften kwam uitgebreid aan bod in de media. Op het moment dat de publieke inzage begon, was ongeveer 93% van de aangiftes ingediend, en tegen het einde van de inzagetermijn steeg dit percentage nog tot 95%¹⁸⁸.

Tijdens de inzagetermijn bleek dat sommige aangiften onjuiste cijfers bevatten. Het indienen van verkiezingsuitgaven is een administratief proces dat meer dan 30.000 kandidaten omvat, waardoor materiële fouten nooit volledig uit te sluiten zijn. Zodra een aangifte werd ondertekend en

¹⁸⁷ in overeenstemming met artikel 197, §2 van het LPKD.

¹⁸⁸ Het agentschap kan deze cijfers niet vergelijken met voorgaande verkiezingen, omdat dergelijke gegevens tijdens eerdere verkiezingen niet systematisch werden bijgehouden.

ingediend, konden de gegevens ervan na de deadline van 12 november niet meer via de toepassing worden aangepast¹⁸⁹. In bepaalde gevallen wensten kandidaten en lijsten na de deadline voor de indiening van hun verkiezingsuitgaven een administratieve, materiële vergissing recht te zetten.

Elke lijst of kandidaat heeft de vrijheid om, bij het vaststellen van fouten of onvolledigheden in de aangifte, een correctie of aanvulling op papier in te dienen bij de RVV¹⁹⁰.

Om dit ook via de toepassing mogelijk te maken, kan in de toekomst een extra functionaliteit worden ontwikkeld waarmee kandidaten en lijsten na de deadline een erratum kunnen indienen in de vorm van een bijlage. Het onderscheid tussen de oorspronkelijke aangifte en het erratum moet steeds duidelijk blijven, zowel voor de controle-instanties als voor de burger die inzage¹⁹¹ heeft in de verkiezingsuitgaven.

Aanbeveling

Indien gewenst, kan het agentschap in het kader van een toekomstige overheidsopdracht een extra functionaliteit opnemen in de toepassing waarmee correcties na de deadline kunnen worden toegevoegd, zonder daarbij de transparantie of het inzagerecht in het gedrang te brengen.

2.7.3.3 Controle door de controle-instanties

De digitale toepassing staat in voor het digitaal ter beschikking stellen van de aangiften en de registraties aan de betrokken controle-instanties zolang de controleprocedures lopen.

Tijdens de ontwikkeling van de toepassing heeft het agentschap overlegd met beide controle-instanties (RVV en VCC). De opzet en visie van de toepassing werden toegelicht, en er werd om feedback gevraagd.

Het agentschap gaf toegang tot de toepassing aan de gemachtigde personen van de controle-instanties. In samenspraak met de controle-instanties werd vooraf bepaald wie toegang moest krijgen, maar gedurende het proces konden indien nodig extra personen worden toegevoegd.

De controle-instanties hadden toegang tot de gegevens die door de kandidaten, lijsttrekkers en gemachtigden waren ingevoerd, inclusief het moment van indiening. Ze konden alle informatie raadplegen die nodig was voor de uitvoering van hun opdracht. Alle aangiften waren eenvoudig raadpleegbaar via een zoekbalk. De toegang tot de gegevens is afhankelijk van het type instantie. De RVV had geen toegang tot gegevens met betrekking tot de registratie van de sponsoring en giften. De gemachtigde leden van de VCC hadden daarentegen wel toegang tot deze gegevens. De opdracht van beide controle-instanties verschilt immers: de RVV controleert uitsluitend de aangiften van de verkiezingsuitgaven, terwijl de VCC de geregistreerde schenkers en sponsors onderzoekt.

De controle-instanties had de mogelijkheid om aangiften en registraties te downloaden in PDF-formaat. Deze pdf bevat alle gegevens van de aangifte/registratie en is enkel beschikbaar voor de controle-instanties en voor de kandidaat zelf.

¹⁸⁹ Een laattijdige aangifte was na de deadline wel nog mogelijk. De controle-instanties konden zien welke aangiften laattijdig werden ingediend.

¹⁹⁰ Bovendien zal de RVV in geval van klachten de verschillende partijen horen. Op dat moment zal een materiële fout altijd aan de oppervlakte komen.

¹⁹¹ Hoe dit zich verhoudt tot het inzagerecht wordt besproken in hoofdstuk 1 'De kiesregelgeving', rubriek 1.2.3.6. 'De indiening van de aangifte van de verkiezingsuitgaven'.

De termijn voor publieke inzage en het indienen van klachten (door kandidaten) liep af op 22 november 2024. Er was vooraf bezorgdheid dat de digitalisering van de publieke inzage van de aangiftes zou leiden tot een aanzienlijke toename van het aantal bezwaren, maar dit bleek niet het geval te zijn. Er werden 5 bezwaren ingediend die betrekking hadden op de verkiezingsuitgaven¹⁹².

3 COMMUNICATIE EN CAMPAGNE

3.1 INLEIDING

De lokale en provinciale verkiezingen van 13 oktober 2024 waren historisch. Voor het eerst sinds de invoering van het algemeen enkelvoudig stemrecht verviel de plicht om te gaan stemmen. Dat had een impact op de rol en draagwijdte van de communicatietaken in de organisatie van de verkiezingen. Nog veel meer dan bij vorige verkiezingen kwam er een groot luik campagnecommunicatie bij.

Bovendien was 2024 een jaar met samenvallende verkiezingen, want op 9 juni – 126 dagen voor de lokale en provinciale verkiezingen – waren er ook al de Vlaamse, federale en Europese verkiezingen. Andere verkiezingen met andere spelregels, attesten en andere instructies voor lokale organisatoren. Het dwong het agentschap om in alle communicatie zeer gebald en (nog) helder(der) op te treden. De communicatie over de verkiezingen in 2024 had twee grote klemtonen:

1. informeren;
2. sensibiliseren.

In het eerste luik lag de nadruk op de organisatorische communicatie naar lokale besturen, digitale en gemeentelijke coördinatoren, lijstindieners, kandidaten, leden van de stem- en telbureaus en ten slotte de kiezer. De organisatorische communicatie verliep via nieuwsbrieven, de informatie-website en de resultatensite (beide vlaanderenkiest.be), de vormingen en ondersteuningsmateriaal, de sms-dienst, de pers- en crisissamenwerking en de sociale mediakanalen van ABB en de Vlaamse overheid (met uitzondering van de advertenties). Deze inspanningen lichten we toe in dit hoofdstuk.

Het tweede luik slaat op de aanvullende inspanningen om burgers aan te manen om hun stemrecht te gebruiken; dan wel om minstens de beslissing om dat recht niet te gebruiken zeer weloverwogen te nemen. Die inspanningen vielen in hoofdlijnen uit elkaar in 2 initiatieven: een brede publiekscampagne én gerichte acties naar specifieke doelgroepen – aangevuld met kleinere initiatieven. Dit onderdeel komt aan bod in het evaluatierapport 'Afschaffing van de opkomstplicht'.

3.2 ORGANISATORISCHE COMMUNICATIE

De eerste communicatie-opdracht van ABB in het kader van de lokale en provinciale verkiezingen was de algemene, informatieve begeleiding van het verkiezingsproces. Alle documenten, instructies en (juridische) kaderinformatie moesten op een eenduidige, heldere en tijdige manier bij de verschillende doelgroepen geraken – en/of op hun eigen tempo en wens vlot raadpleegbaar zijn.

¹⁹² De impact van de bezwaren op de installatievergaderingen wordt besproken in het tweede evaluatierapport, hoofdstuk 5.

Dat gebeurde via diverse communicatiekanalen, zowel via actieve (push) communicatie als raadpleegbare of passieve kanalen.

3.2.1 Website Vlaanderenkiest.be

De website is hét centrale platform van ABB wat betreft de verkiezingscommunicatie. De informatiewebsite is gelanceerd op 13 oktober 2023, exact één jaar voor de lokale en provinciale verkiezingen. Het is dé centrale hub waar lokale besturen, gemeentelijke en digitale coördinatoren, kandidaten, lijstvoorbereiders en -indieners de juridische en praktische informatie vinden voor de organisatie van de verkiezingen.

Voor kiezers was er ook een aanbod: zij kunnen er terecht voor informatie over het kiesproces, uitleg over hoe ze op papier of digitaal hun stem uitbrengen, en over de correcte manier om volmachten te geven.

Vlaanderenkiest.be is technisch gezien de centrale toegangspoort tot 2 verschillende omgevingen, afhankelijk van de periode van het jaar en dus de fasering in de organisatie. Het luik met de algemene informatie – ook wel de **Informatiesite** genoemd – was doorheen de grootste fase van de organisatie dominant. Het luik met de resultaten en kandidatenlijsten – ook wel de **Resultatensite** genoemd – ging midden september 2024 online en was dominant op Verkiezingsdag zelf (13 oktober 2024 tot een paar dagen nadien). Enkele dagen voor Verkiezingsdag schakelde de URL Vlaanderenkiest.be automatisch over naar de resultatensite. Een paar dagen na verkiezingsdag schakelde de URL opnieuw naar de informatiesite, met een verwijzing naar de resultatensite prominent op de homepage.

3.2.1.1 Informatiewebsite

Bezoekersaantallen

In de periode tussen 13 oktober 2023 en 1 december 2024 bezochten honderdduizenden mensen de website, met al zijn pagina's. In de top tien van meest bezochte pagina's treffen we de onderstaande paginaweergaven. Door een andere manier van meten en de nieuwe regeling rond 'cookies', kunnen we deze cijfers niet vergelijken met de cijfers van 2018 (zie verder). Alle weergegeven cijfers zijn van bezoekers die de cookies aanvaard hebben. Het is dus fair aan te nemen dat effectieve aantallen hoger zullen liggen. De cijfers kan je wél gebruiken om onderlinge verhoudingen tussen bezochte pagina's of pieken in de tijd te interpreteren.



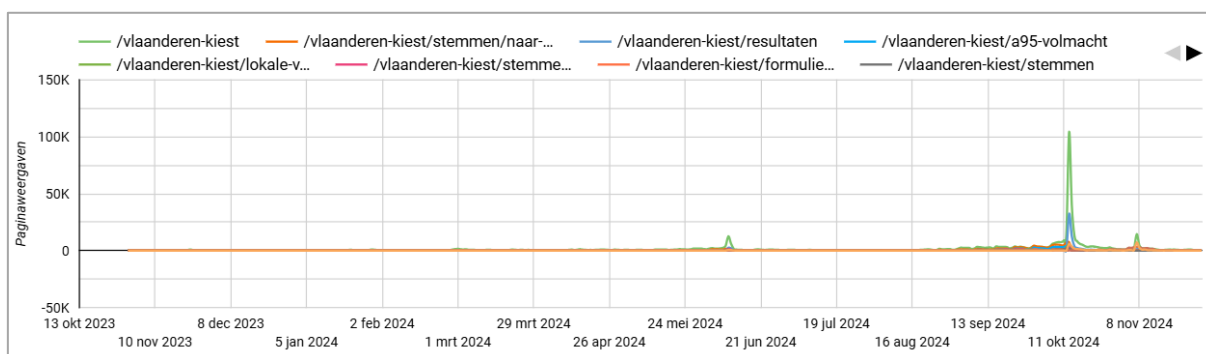
Pagina's top 10	Paginaweergaven
Homepagina	609.335
Pagina: Volmachten	131.387
Pagina: Resultaten	109.767
Formulier A95 (volmacht)	68.742
Pagina: Wat is er nieuw?	62.198
Pagina: Stemrecht	50.297
Overzicht: formulieren	49.658
Pagina: Stemmen	46.587
Pagina: Verkiezingsuitgaven	42.746
Pagina: Bekendmaking fijnmazige stemresultaten	39.713

Pieken in bezoekersaantallen

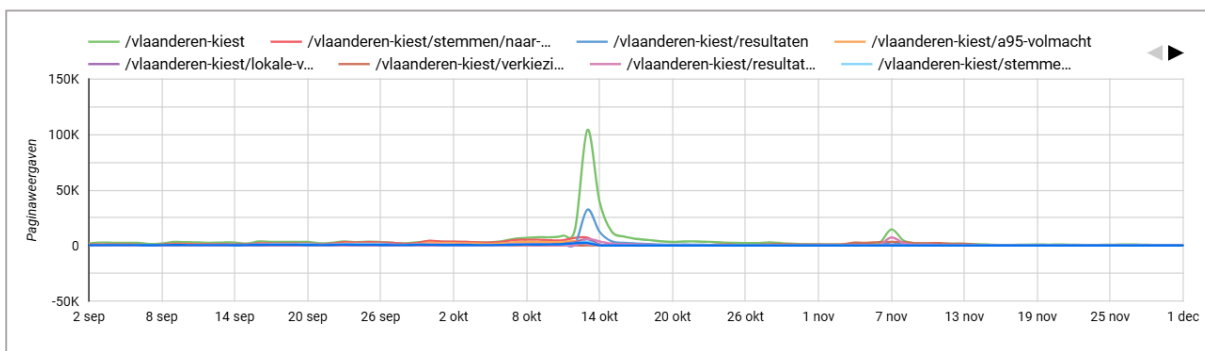
Het verloop van de bezoekersaantallen aan de informatiewebsite kende verschillende pieken. De eerste piek vond plaats op 9 juni 2024, de dag van de Europese, federale en Vlaamse verkiezingen. Toen waren er zo'n 59.000 unieke paginaweergaven over de hele website. Kiezers die informatie over die verkiezingen zochten, verwees ABB door naar de verkiezingswebsite van de FOD Binnenlandse Zaken.

De tweede piek was, weinig verrassend, op verkiezingsdag zelf op 13 oktober 2024. Het aantal unieke paginaweergaven die dag lag op 227.607 weergaven over de hele website. Dat was overigens de drukstbezochte dag van 2024 voor de hele Vlaanderen.be-omgeving.

De derde piek was op 7 november 2024, enkele dagen voor de deadline van de indiening van de verkiezingsuitgaven (12 november 2024). Toen registreerden we 37.031 paginaweergaven over de hele website.



Grafiek 1: Beeld van bezoekers vanaf lancering van de site op 13 oktober 2023 tot en met 1 december 2024



Grafiek 2: Beeld van bezoekers vanaf 2 september 2024 (lancering campagne) tot en met 1 december 2024

Evolutie bezoekersaantallen tegenover de verkiezingen in 2018

Bij de vorige verkiezingen, op 14 oktober 2018, waren er in de eerste helft van oktober bijna 1.2 miljoen unieke paginaweergaven op de website Vlaanderenkiest.be. In 2024 lag dat aantal op 566.030 paginaweergaven van 1 tot en met 13 oktober. Als we kijken naar de top 10 meest bezochte pagina's in 2018, dan zien we de cijfers in onderstaande tabel:

Pagina's top 10 (2018)	Paginaweergaven
Homepagina	879.818
Volmachtsformulier	188.157
Zetelverdeling	83.362
Formulieren	76.971
Attest verblijf in het buitenland	65.723
tab voor kandidaten	65.367
Tab voor kiezers	65.363
Verkiezingen 2012	63.954
FAQ's	60.536
Wanneer kan je met volmachten stemmen?	58.685

Opletten met vergelijken:

Hoewel de bezoekersaantallen bij deze verkiezingen veel lager 'lijken' dan in 2018, zijn er verschillende nuances te maken. Zo is de definitie van de meeteenheid 'unieke paginaweergaven' gewijzigd. Die is immers niet meer beschikbaar in de huidige Google Analytics 4, iets wat wel beschikbaar was in Google Analytics 3 dat in 2018 bovenstaande gegevens gaf. Tegenover 2018 krijgen gebruikers in 2024 overigens de keuze om 'cookies' die meetbare informatie geven te aanvaarden of te weigeren, een gevolg van de strengere AVG-wetgeving die in heel Europa inmiddels goed gekend is. We hebben geen zicht op hoeveel mensen dit wel of niet doen. Hierdoor kunnen we geen exacte meting uitvoeren van hoeveel paginaweergaven er effectief waren. Beide dynamieken samen maakt dat we een andere methodiek (moeten) gebruiken en we geen cijfers uit 2018 kunnen vergelijken met die van 2024.

Formulieren

Naast de informatie over de verkiezingen, publiceerde ABB op de website ook de formulieren die nodig zijn voor, tijdens en na verkiezingsdag. De overzichtspagina 'Formulieren' bundelt de 289 beschikbare formulieren. Op de pagina biedt ABB de optie om de resultaten te filteren op verschil-

lende kenmerken. Dat gaat over de doelgroep (*bureau, kandidaat, kiezer en lokaal bestuur*), periode (*voor de verkiezingsdag, op de verkiezingsdag en na de verkiezingsdag*), het type stemming (*digitaal stemmen of stemmen op papier*) en de verkiezing waarvoor het formulier nodig was (*gemeente-, OCMW-, provincie- of stadsdistrictsraadsverkiezingen*).

De tien meest gedownloade formulieren vind je in onderstaande tabel:

Formulieren top 10	Downloads
A95 – Volmacht	61.073
A96a - Volmacht: Attest van tijdelijk verblijf in het buitenland	20.318
A96b - Volmacht: Attest uitoefening beroep van schipper, marktkramer of kermisreiziger	4.367
A25 - Akte van bekendheid	1.558
A00a - Verzoek kiezerslijst indiener	1.511
A00b - verzoek kiezerslijst kandidaat	1.264
G33 - Voordracht kandidaten gemeenteraad handtekening raadslid	1.042
A101 - Aangifte verkiezingsuitgaven en herkomst geldmiddelen politieke partijen	1.023
A10 - Aanwijzing getuigen stembureaus en telbureaus G en P - papieren stemming	978
A100 - Aangifte verkiezingsuitgaven - machtiging door kandidaat	914

Handleidingen webtoepassingen, opstart stembureaus en digitaal stemmen

Doorheen de voorbereidingen voor de verkiezingen stelde ABB 26 handleidingen op om gemeentelijke en digitale coördinatoren, lijsttrekkers, kandidaten, voorzitters van stem- en telbureaus en bijzitters van digitale stembureaus te ondersteunen. Dat gebeurde vaak in samenwerking met de leveranciers van de software en van de stemsystemen.

Dat ging vaak om vernieuwde versies van reeds bestaande handleidingen uit 2018. Een aantal bijkomende documenten (o.a. flowcharts) was nieuw, onder meer omdat ABB duidelijke noden capteerde op basis van de actualiteit.

Zo was er bij de Europese, federale en Vlaamse verkiezingen verwarring in sommige stembureaus, waardoor 16- en 17-jarigen ook op het federale en Vlaamse niveau konden stemmen. Bij de lokale en provinciale verkiezingen bestond dit risico niet. Om te vermijden dat niet-Belgische kiezers (die enkel voor het gemeentelijke niveau mogen stemmen, na registratie), door een menselijke fout een verkeerd geactiveerde chipkaart of meerdere stembrieven mee zouden krijgen naar het stemhokje, werden er onder meer (extra) flowcharts voor de verschillende generaties stemsystemen opgesteld voor de voorzitters.

De onderstaande tabel geeft aan hoe vaak de vijf populairste handleidingen zijn gedownload:

Handleiding	Downloads
Gebruiksaanwijzing ingave kandidaten en lijsten	863
Gebruiksaanwijzing ingave kandidatuur door kandidaat	534
Onderrichtingen voorzitters gemeentelijke hoofdbureaus	434
Onderrichtingen voorzitters digitale stembureaus	426
Handleiding verkiezingsuitgaven voor kandidaten	337

Video's en demonstraties (YouTube)

In aanloop naar de lokale verkiezingen maakte ABB heel wat videomateriaal, los van de video's die gemaakt zijn in kader van de sensibiliseringscampagne (zie infra). Het gaat om 9 animatievideo's, opnames van verschillende vormingen en demonstratievideo's van meerdere webtoepassingen.

Met de animatievideo's richt ABB zich op:

- **Burgers:** nieuwe regelgeving, hoe stem je digitaal?, hoe stem je op papier?, hoe wordt de burgemeester aangeduid?, de fijnmazige stemresultaten
- **Kandidaten en lijsten:** digitale indiening kandidatenlijsten, hoe dien je de verkiezingsuitgaven digitaal in?
- **Leden van stem- en telbureaus:** hoe werkt een digitaal stembureau?, hoe start je een telbureau op?

ABB maakte deze video's in samenwerking met het productiehuis Bataljon. De aanduiding van het productiehuis liep conform de regels voor overheidsopdrachten, en kostte in totaal 44.915 euro (excl. btw).

De opnames en de demovideo's zijn dan weer gericht op:

- **Gemeentelijke coördinatoren:** webinar organisatie lokale en provinciale verkiezingen, provinciale vorming hoofdbureaus en gemeentelijke coördinatoren
- **Leden van de stembureaus:** opleiding voorzitters stembureaus
- **Kandidaten en lijsten:** demo lijst aanmaken, demo kandidaten toevoegen, demo ondertekenaars toevoegen, demo een lijst indienen en handleiding gebruik Aletheia

De tien meest bekeken video's (volgens de cijfers op YouTube) zijn:

Video's top 10	Weergaven
Lokale en provinciale verkiezingen: Hoe stem je digitaal?	13.171
De nieuwe regelgeving bij de lokale verkiezingen	7.350
Lokale en provinciale verkiezingen: Hoe stem je op papier?	4.449
De fijnmazige stemresultaten	2.208
Hoe wordt de burgemeester aangeduid?	1.481
Lokale verkiezingen 2024 - Opleiding voorzitters stembureaus	1.304

Webinar organisatie lokale en provinciale verkiezingen	1.267
Lokale verkiezingen 2024 - Demovideo: een lijst aanmaken	899
De digitale indiening van kandidatenlijsten	865
Lokale verkiezingen 2024 - Gebruikershandleiding Aletheia	846

3.2.1.2 Resultatensite

De resultatensite (ook Vlaanderenkiest.be) is de website waar op de verkiezingsdag de uitslagen van de verkiezingen gradueel op verschenen. De website had op 13 oktober 2024 **194.279 unieke bezoekers** met een totaal van 267.398 bezoeken. De website kende een piek in bezoekersaantallen rond 16u30 met 13.400 bezoekers. Bezoekers bleven gemiddeld 14 minuten en 41 seconden op de website. 84,2% van de bezoekers surfte vanop een mobiel apparaat, 13,6% vanop een desktop en 1,8% vanop een tablet.

Uit de analyses blijkt dat de meeste bezoekers via een rechtstreekse link naar de resultatensite zijn gesurft (ca. 163.000). Circa 12.500 bezoekers hebben doorgeklikt via Facebook wat aantoonde dat het promoten van de resultatensite op Facebook wel degelijk zijn nut heeft gehad. De overige bezoekers zijn via een link op een website van een lokaal bestuur (met de Stad Gent als uitsteker met 3.100 bezoekers) of via Google op de resultatensite terecht gekomen.



3.2.2 Nieuwsbrief Vlaanderen Kiest 2024 #VK102024

Net zoals tijdens de lokale en provinciale verkiezingen in 2018 stuurde ABB ook nieuwsbrieven over de verkiezingen uit. Dat kanaal diende voornamelijk om betrokken actoren actief te attenderen op relevante berichten. De opbouw van de nieuwsbrief was zo dat we lezers richtten tot de website om er per nieuwsbericht/boodschap verder te lezen en zo de centrale rol van de Vlaanderenkiest.be te bestendigen.



In de periode tussen 1 januari 2024 en 18 december 2024 verstuurd ABB **22 nieuwsbrieven**, bij de laatste editie waren er **1.662 contacten** ingeschreven. Ter vergelijking: in 2018 verstuurd ABB 21 nieuwsbrieven, met 3.207 contacten bij de laatste editie.

3.2.2.1 Doelgroep

ABB richtte zich met deze nieuwsbrief op algemeen directeurs, medewerkers van lokale besturen, voorzitters van de hoofdbureaus, gemeentelijke en digitale coördinatoren, kandidaten en kiezers. Geïnteresseerden konden zich op basis van (een of meerdere van) deze segmenten inschrijven op de nieuwsbrief, om gepersonaliseerde communicatie te krijgen. In tegenstelling tot een website is een nieuwsbrief een actief instrument dat de betrokken doelgroep benadert en hen attent maakt op mijlpalen of te nemen acties.

3.2.2.2 Inhoud

De nieuwsbrief verwees naar de nieuwsberichten op [Vlaanderenkiest.be](https://vlaanderenkiest.be). Die berichten omvatten onder andere: aankondigingen van webinars en opleidingen, de subsidieoproep voor doelgroepenacties (zie infra), mededelingen over de verschillende webtoepassingen, aankondiging van de animatievideo's, demovideo's en opnames van opleidingen, verwijzingen naar de resultatensites (zowel op 9 juni als op 13 oktober 2024).

3.2.2.3 Frequentie

Het agentschap stemde de frequentie van de nieuwsbrief af op de noden van de lezers. Afhankelijk van de periode in aanloop naar de verkiezingen werd de frequentie op- en afgeschaald:

- tussen januari en maart 2024 werd de nieuwsbrief eens per maand verstuurd;
- in de periode van 10 april tot en met 7 augustus 2024 werd die tweewekelijks verzonden, met een pauze tussen 4 en 31 juli (zomervakantie);
- vanaf 21 augustus tot en met 16 oktober 2024 werd de frequentie opgedreven tot een wekelijkse editie;
- na de verkiezingen was er geen vast moment meer ingepland: nieuwsbrieven werden ad hoc verstuurd op basis van de communicatienoden; dit werden er uiteindelijk twee: een nieuwsbrief begin november en een nieuwsbrief midden december 2024.

3.2.2.4 Openingscijfers

De nieuwsbrief Vlaanderen Kiest #VK102024 scoorde zeer goed in vergelijking met internationale benchmarks¹⁹³ voor politieke en/of overheidscommunicatie (al is dit louter indicatief). De resultaten hieronder zijn een gemiddelde over alle verstuurd nieuwsbrieven, met uitschieters in beide richtingen (nieuwsbrief 4, 10 april 2024: 73,9% open rate en 50,5% click-through rate¹⁹⁴, CTR / nieuwsbrief 22, 18 december 2024: 54,8% open rate en 13,6 CTR).

	Nieuwsbrief 2024	Nieuwsbrief 2018	Benchmark
Open rate (aantal keer opengeklikt)	64,9%	57,7%	19,4%
Click-through rate (CTR)	36,5%	29,1	2,8%

3.2.3 SMS-dienst gemeentelijke coördinatoren

Voor dringende communicatie naar de gemeentelijke en digitale coördinatoren gebruikte ABB een tool van Proximus om sms-berichten te sturen. Deze korte berichten waren bedoeld om de ontvangers heel snel in te lichten over storingen in de webtoepassingen of updates over de helpdesk. De service kostte 808,43 euro, excl. btw. In totaal werden er 13 sms-berichten verzonden:

Datum	Inhoud	Bestemmingen
13/08/2024	Testbericht	319
9/09/2024	Herinnering inlogtest pc's hoofdbureau	305
13/09/2024	Oproep testen digitale handtekening in toepassing kandidatenbeheer	306
13/09/2024	Aankondiging opstart helpdesk (incl. telefoonnummers)	306
14/09/2024	Technische storing toepassing kandidatenbeheer	306
14/09/2024	Technische storing in kandidatenbeheer opgelost	306
30/09/2024	Melding aan contactpersonen van fusiegemeenten: fout in de onderrichtingen	24
7/10/2024	Aankondiging activatie toepassing resultatenbeheer	306
7/10/2024	Testbericht digitale coördinatoren	167
7/10/2024	Melding update database toepassing resultatenbeheer	414
7/10/2024	Melding resultatenbeheer weer online na update database	414
13/10/2024	Herhaling nummers helpdesks	418
14/10/2024	Melding sluiting telefonische helpdesk, verwijzing naar site en mailadres	418

3.2.4 Pers- en crisiscommunicatie

Ook perscommunicatie was één van de pijlers van het communicatiebeleid rond de verkiezingen. Steeds in afstemming met de voogdijminister(s) verzorgde ABB zowel (pro)actieve (persberichten, persevents; het actief opzoeken van pers) als reactieve perscommunicatie (het beantwoorden van vragen vanuit de media). Dat gebeurde via een centraal perscontact en de administrateur-generaal. Die laatste trad op als woordvoerder bij vragen van radio of tv.

¹⁹³ Zie 'Government & politics' in de tabel van [Campaign Monitor](#).

¹⁹⁴ Percentage dat uitdrukt hoeveel lezers er op een link uit de nieuwsbrief klikken.

3.2.4.1 Reactieve perscommunicatie

Gezien ABB geen vaste registratie kent van persvragen, is volgende beschrijving niet methodologisch sluitend. Er is ook geen éénsluitend kanaal waarlangs alle vragen lopen: sommige journalisten en media stellen vragen via SMS, andere via mail, vaak ook WhatsApp of via telefoon.

Op basis van een telling weten we dat het onder meer gaat om 364 schriftelijke vragen (periode van 22 mei tot 18 december 2024), 33 WhatsApp-conversaties (1 september tot 14 oktober 2024), SMS-verkeer met 37 journalisten (zelfde tijdsperiode). Over aantal telefoonoproepen – wat toch gevoelsmatig het primaire kanaal was – valt kwantitatief moeilijk een uitspraak te doen.

In de periode van woensdag 25 september tot dinsdag 15 oktober koos ABB er wél voor om tijdelijk alle persvragen bij te houden. De reden hiervoor was praktisch van aard: er kwamen zoveel vragen binnen dat de schriftelijke registratie noodzakelijk werd om erop toe te zien dat elke journalist later die dag een antwoord kreeg. In die periode registreerde ABB 112 persvragen, oftewel gemiddeld 7 per dag¹⁹⁵. Let wel, een belangrijke nuance hierbij is dat er op zondag 13 oktober zélf geen ruimte was om persvragen te registreren. Dus die (piek)dag zit niet in de cijfers.

Tot na de federale verkiezingen van 9 juni bleef het nagenoeg mediastil, op een sporadische vraag na. Het gros van de persvragen kwam er vanaf eind augustus 2024.

3.2.4.2 Actieve perscommunicatie

De actieve perscommunicatie van ABB bleef relatief beperkt. Het agentschap heeft een eerder discrete stijl: we zijn beschikbaar bij persvragen, maar zullen niet zo snel zelf de media opzoeken. In het kader van de verkiezingen (en de operationele mijlpalen) zocht het agentschap een aantal keer wel expliciet de pers op via events en/of persberichten. Een chronologisch overzicht:

- Woensdag 26 juni 2024: ABB organiseerde die dag een **virtuele persbriefing**, met een technische insteek. Het opzet was om alle redacties te informeren over de technische componenten om de verkiezingsresultaten op 13 oktober in realtime ter beschikking te stellen. Alle Vlaamse, nationale en regionale mediagroepen waren uitgenodigd en ook aanwezig. Het overleg maakte voor hen mogelijk om (nadien) eigen tools juist op te bouwen, zodat ze de verkiezingsdata op websites en/of tv correct konden publiceren. De presentatie gebeurde in tandem met de softwareleverancier CIVADIS/CEVI voor de verkiezingssoftware.
- Dinsdag 3 september 2024: In het Errerahuis in Brussel vond de **loting van de beschermde lijstnamen** plaats, zoals het hoort decretaal 40 dagen voor de lokale verkiezingen. De pers werd uitgenodigd om verslag uit te brengen van de loting. Meteen na de bekendmaking publiceerde ABB het persbericht *‘Gemeenschappelijke volgnummers lokale verkiezingen zijn gekend’*.
- Dinsdag 10 september 2024: In het station Antwerpen-Centraal, de grootste gemeente in de Vlaamse lokale verkiezingen, vond die dag de **(pers)activatie van de brede publiekcampagne**¹⁹⁶ **om bewust om te gaan met stemplicht** plaats. De slagzin van de campagne was: “Laat je mening niet alleen horen in/op ..., maar ook in het stembokje”. Geïnspireerd door de uitwerking van de campagne koos ABB - in samenspraak met het reclamebureau LDV en de toenmalige voogdijminister Lydia Peeters - voor de lancering van een pop-upkapperszaak in een stembokje. Toevallige passanten konden vrij hun haar laten opmaken door een kapper en werden – conform de campagne – aangespoord om hun (politieke) mening niet alleen daar te benoemen, maar ook en vooral op 13 oktober 2024 in het echte stem-

¹⁹⁵ Berekening op basis van de registratie van 16 dagen.

¹⁹⁶ Voor de campagne, zie evaluatierapport ‘Afschaffing van de opkomstplicht’

hokje. De pers werd uitgenodigd in aanwezigheid van minister Peeters, die zelf ook plaatsnam in het hokje. Aansluitend verstuurde ABB het persbericht: *‘Minister in kleinste kappersstoel voor een goede opkomst’*.

- Dinsdag 17 september 2024: ABB publiceerde het persbericht *‘Je komt wellicht Jan en Ann tegen op je stembiljet’* naar aanleiding van het **afsluiten van de voorlopige kandidatenlijsten**. Het bericht bevatte een data-analyse (aantal man/vrouw, jong/oud, evoluties tov. 2018, etc.) van de kandidaten van de verkiezingen.
- Woensdag 2 oktober 2024: Tot slot stippen we aan dat ABB nog een brede, algemene persbriefing verstuurde naar een grote verzendlijst van journalisten met **alle praktische informatie over de verkiezingsdag zelf** (timings, interviewmogelijkheden, cijfers etc.). Dat bericht was oorspronkelijk later gepland, maar vanuit verschillende media(planners) kwam de vraag om informatie sneller aan te reiken zodat zij hun eigen mensen voor die dag goed konden organiseren.

Volgende collage geeft een sfeerbeeld van een aantal persactivaties. Het bevat zowel beelden van de lottrekking, campagne-activatie als van de “war room” op 13 oktober 2024.



3.2.5 Sociale media

De aanwezigheid van het agentschap op de sociale media in het kader van deze verkiezingen was zeer belangrijk. Met de berichten op deze kanalen informeerde ABB (in brede zin) de volgers van de verschillende platformen. Deze communicatie was complementair aan bovenstaande communicatiekanalen, en diende om berichten op de website te versterken en het bereik ervan te vergroten.

Het agentschap gebruikte tijdens deze verkiezingsperiode de sociale media op twee verschillende manieren: zowel betalende posts (via advertenties) als organische posts. Dit hoofdstuk behandelt de organische bijdragen op zowel de eigen kanalen van ABB (LinkedIn en X) als de publieke kanalen van de Vlaamse Overheid (Facebook en Instagram). Op verkiezingsdag gebruikte ABB de tool Spotler Engage om tendensen op verschillende websites en sociale media op te volgen (en bij problemen te signaleren aan het Crisis Management Team).

3.2.5.1 Eigen kanalen

Op haar eigen LinkedIn-pagina publiceerde ABB 24 posts over de verkiezingen. Gemiddeld haalden deze posts per bericht 3.208 weergaven, waren er 436 interacties (waarvan 383 kliks en 47 reacties (likes)). De top drie berichten met de meeste interacties is:

Datum	Inhoud	Inter-acties	Reacties (likes)	Click-through-rate
7/10/2024	Loting lijstnummers	2.430	43	55,6%
13/10/2024	Verkiezingsdag in cijfers	1.952	239	17,3%
7/05/2024	Webinar lokale verkiezingen	1.662	60	32,8%

De LinkedIn posts tonen aan dat foto's van "achter de schermen van de verkiezingen" een positief effect hadden op het aantal interacties. Volgers zijn nieuwsgierig, daarom raadt ABB aan om bij de volgende verkiezingen meer in te zetten op dit soort berichten.

ABB postte 22 berichten op het [ABB-kanaal van X](#) (voorheen Twitter) tussen 16 november 2023 en 13 oktober 2024. Gemiddeld haalden deze posts 194 weergaven (views), 1 like en geen commentaren. Het bereik van dit platform is de afgelopen jaren aan het dalen. Het Directiecomité van ABB besliste om het account niet meer actief te gebruiken.

3.2.5.2 Kanalen Vlaamse Overheid

Naast de eigen kanalen kon het agentschap ook gebruik maken van de sociale mediakanalen die de Vlaamse overheid (VO) voor communicatie naar de burger in de brede zin gebruikt. Deze berichten gingen over volmachten, hoe de kiezer moest stemmen en een bericht over de campagne.

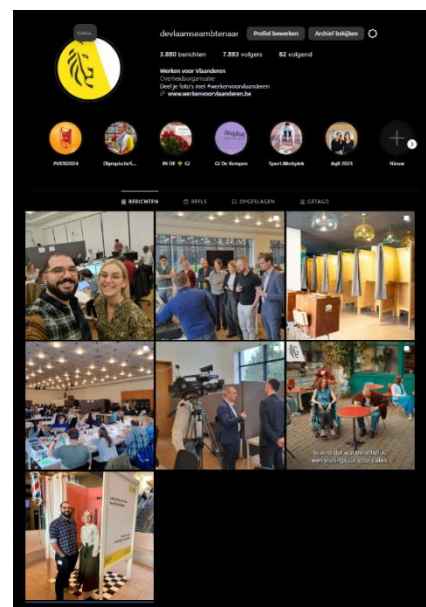
Op het [Facebookprofiel van de VO](#) plaatste ABB 10 berichten in de periode tussen 23 augustus 2024 en 28 oktober 2024. Gemiddeld haalden deze posts per bericht 3.051 weergaven, bereikten ze 2.280 mensen en haalden ze 8 reacties (*like, geweldig, grappig, verbluft, verdrietig of boos*). Het [algemene profiel van de VO op Instagram](#) werd 9 keer ingezet als kanaal door ABB. Gemiddelden per post zijn: 3.078 weergaven, 2.369 personen bereikt en 41 likes.

3.2.5.3 Take-over Instagramaccount 'De Vlaamse Ambtenaar'

Het laatste VO-kanaal dat ABB inzette in het kader van de verkiezingen, was dat van 'De Vlaamse Ambtenaar' op Instagram. De volgers van dit kanaal zijn voornamelijk collega's van de Vlaamse overheid, alsook geïnteresseerden die de pagina volgen. In de week van de verkiezingen hebben twee communicatiemedewerkers van ABB elke dag een post gedaan om een blik achter de schermen te tonen. Gemiddeld haalden de posts 70 likes per dag. Dit kanaal is zeker geen platform dat een grote groep mensen aanspreekt, maar het is wel een opportuniteit voor het agentschap om andere entiteiten binnen de Vlaamse overheid te inspireren.

3.2.5.4 Tendensen via Spotler Engage op verkiezingsdag

ABB zette op verkiezingsdag, vanaf 8.00 uur, de tool Spotler Engage in om tendensen, gesprekken en reacties over het verkiezingsproces op sociale media op te volgen. Het achterliggende idee is dat berichten op sociale media eventuele problemen in de stembureaus kunnen signaleren, naast onze nauwe contacten met de lokale besturen. Medewerkers van het agentschap hielden ook een oog in het zeil om desinformatie en *fake news* te spotten en in te grijpen waar nodig. Uit analyse van de bronnen van de relevante reacties, blijkt dat er doorheen de verkiezingsdag 878 meldingen waren over de lokale verkiezingen binnen het luik 'online media'. Dat zijn websites van kranten, blogs en andere kanalen die over de verkiezingen berichtten. Op sociale media, voornamelijk X (Twitter), werden 4.770 berichten gepost. Ook daar is het grootste deel gepost door kranten en journalisten.



Berichten per zoekopdracht

Tijd	Berichten per zoekopdracht
00:00	100
02:00	50
04:00	50
06:00	100
08:00	150
10:00	250
12:00	350
14:00	400
16:00	350
18:00	450
20:00	400
22:00	350

FVG102024

Top bronnen / websites

Naam	#
twitter.com	4.761
www.hln.be	225
kw.be	176
www.nieuwsblad.be	107
www.vrt.be	80
www.gva.be	57
www.demorgen.be	24

Het gesprek op de sociale en de online media verliep rustiger dan geanticipeerd. Er waren geen meldingen van incidenten, de stembusgang is zonder grote problemen verlopen. Dat vertaalt zich in de volgende woordenwolken:



Woordenwolk sociale media Spotler Engage

3.2.6 Opleidingsmomenten

Het agentschap organiseerde verschillende opleidingsmomenten in aanloop naar de verkiezingen, zowel fysiek als digitaal. Dit gaf ABB de mogelijkheid om rechtstreeks in contact te treden met de betrokken lokale organisatoren, inzicht te krijgen in hun kennis van de afspraken en nieuwigheden en hen te ondersteunen bij een vlotte organisatie van de verkiezingen.

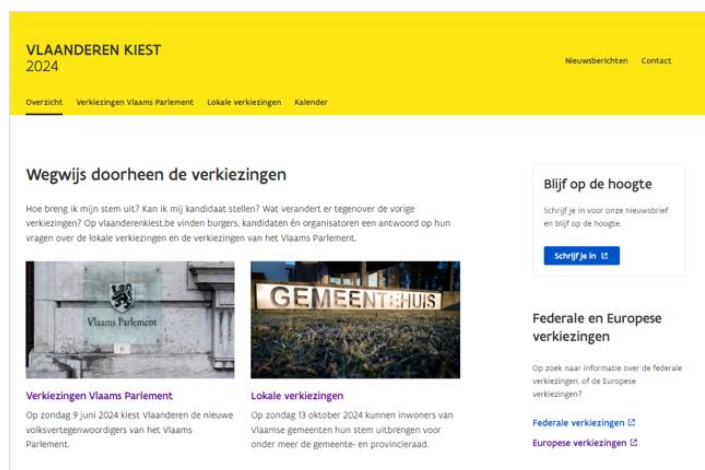
- **Toelichting nieuwe regelgeving** – 29 januari 2024
 - o 1 webinar met opname die ABB achteraf op vlaanderenkiest.be plaatste
 - o Doelgroep: gemeentelijke coördinatoren en medewerkers van lokale besturen
 - o Inhoud: belangrijkste wijzigingen in kiesregelgeving t.o.v. vorige lokale en provinciale verkiezingen
- **Vorming hoofdbureaus** – juni 2024
 - o 5 fysieke vormingen (1 voor elke provincie): 13 juni (Hasselt), 18 juni (Gent), 20 juni (Brugge), 21 juni (Brussel) en 24 juni (Mechelen)
 - o Doelgroep: leden van de hoofdbureaus en gemeentelijke coördinatoren
 - o Inhoud: taken van de hoofdbureaus en werking van de verkiezingssoftware

Uit een bevraging in januari 2025 van ABB bij de gemeentelijke coördinatoren kwam naar voren dat een aantal gemeentelijke coördinatoren nood had aan meer (praktijkgerichte) opleidingen. Met het oog op de volgende verkiezingen zal het agentschap bekijken hoe het opleidingsaanbod in deze zin uitgebreid kan worden.

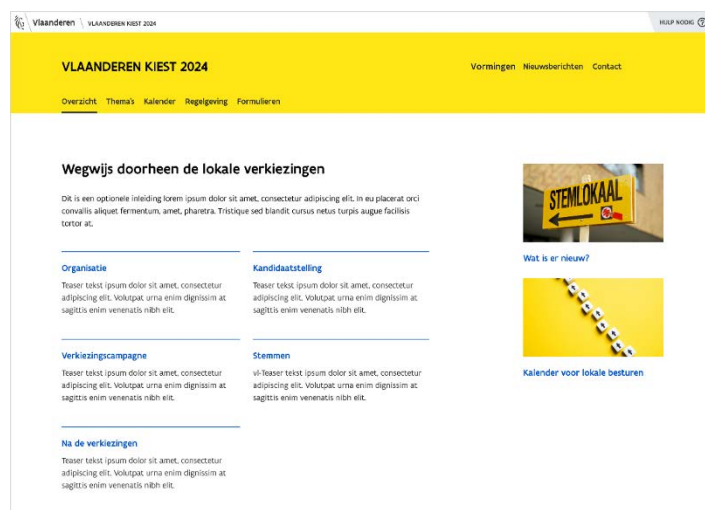
3.2.7 Samenwerking met Vlaams parlement

Bij de lancering van Vlaanderenkiest.be was het initiële plan om te communiceren over zowel de Vlaamse verkiezingen als over de lokale en provinciale verkiezingen. Begin februari 2024 bleek dat de communicatiedienst van het Vlaams Parlement inmiddels een andere strategie wilde volgen en geen nieuwsberichten op Vlaanderenkiest.be wilde plaatsen. Daardoor besliste ABB, in samenwerking met de contactpersonen binnen het Vlaams Parlement, om de vooropgestelde werkwijze aan te passen – en de website nog meer uit te bouwen als platform voor de Lokale en Provinciale verkiezingen. Op de startpagina bleef er wél altijd een rechtstreekse link naar [de verkiezingspagina van het Vlaams Parlement](#).

In aanloop naar de Vlaamse verkiezingen, publiceerde ABB een aantal nieuwsberichten op haar nieuwspagina: [publicatie kandidaten Vlaams Parlement](#) op 29 april 2024, en de [aankondiging automatische doorverwijzing naar resultatsite](#) op 27 mei 2024.



Homepagina Vlaanderen Kiest met verwijzing Vlaams Parlement



Homepagina Vlaanderen Kiest zonder verwijzing Vlaams Parlement

3.2.8 Kostprijs

Het agentschap voorzag in totaal 300.000 euro (incl. btw) om alle kosten voor de organisatorische communicatie te dragen.¹⁹⁷ Dat budget is ingezet voor de productie van een aantal specifieke verkiezingscommunicatie. Het ging daarbij in hoofdlijnen om videoproductie (animatievideo's), fotografie (stockfoto's) en website-ontwikkeling (Vlaanderenkiest.be).

Vereenvoudigde weergave:

Digitaal Vlaanderen	Opzetten hub Vlaanderen kiest + extra ontwikkelingen	€ 16.560,00
Bataljon	Animatievideos reeks	€ 54.347,00
Medialife	Fotografieopdracht	€ 4.888,40
Print.Vlaanderen	Drukkosten pakketten stembureaus	€ 3.134,06
Spotler Engage	Ondersteuning tracking sociale media	€ 325
Digitaal Vlaanderen	Stand-by zondag 13/10 Vlaanderenkiest.be	€ 4.000,00
LDV United	Ondersteuning Sensibiliseringscampagne	€ 189.215,19

Het resterende bedrag van de geraamde 300.000 euro (incl. btw), net geen 190.000 euro, werd mee ingezet in de productie van de Sensibiliseringscampagne.

3.2.9 Aanbevelingen

Het algemene aanvoelen van ABB is dat de globale aanpak van de organisatorische communicatie goed werkte en geloond heeft. Er lag een brede en afdekkende waaier aan kanalen klaar om de verschillende doelgroepen te bereiken – en de informatie over te maken:

- er was een duidelijke website met een heldere structuur en een homepage die telkens sterk inspeelde op de lopende actualiteit (nakende Vlaamse en latere lokale verkiezingen).

¹⁹⁷ De kosten voor de ontwikkeling en beheer van de resultatenwebsite maakten geen deel uit van dat budget.

- de leescijfers van de nieuwsbrief bevestigen dat de het ritme en de relevantie aansloegen bij de doelgroep.
- met de SMS-dienst beschikte ABB over een bijkomend instrument om heel kort en direct alle betrokken coördinatoren te bereiken.

Die aanpak was op zich niet nieuw, maar het resultaat van verfijning verkiezing-op-verkiezing. En dat loont, want het agentschap dekt op hoofdlijnen wel de behoeften af.

Dat de globale communicatie-aanpak loonde, blijkt ook uit het aantal vragen dat Vlaanderen registreerde over de verkiezingen. Ondanks de toegenomen complexiteit en grote veranderingen daalde het aantal geregistreerde vragen in de e-mailhelpdesk van 9.600 (2018) tot 7.000 (2024)¹⁹⁸. Het agentschap wenst hier dan ook op verder te bouwen met het oog op toekomstige verkiezingen.

3.2.9.1 Behoud huisstijl

Het merk 'Vlaanderen Kiest' is een sterk merk dat duidelijk communiceert vanuit de Vlaamse overheid¹⁹⁹. Het Agentschap raadt daarom aan om bij volgende verkiezingen, net als in 2024, opnieuw de huisstijl van Vlaanderen Kiest door te trekken naar de website, animatievideo's, handleidingen en nieuwsbrieven. Zo vormen ze een coherent geheel dat duidelijkheid schept voor burgers, kandidaten én lokale besturen.

3.2.9.2 Website

Vlaanderenkiest.be fungeert als een dynamische toegangspoort die, afhankelijk van de verkiezingsfase, schakelt tussen de informatiesite (dominant in de voorbereidingsfase) en de resultatsite²⁰⁰ (actief vanaf midden september 2024 en dominant rond de verkiezingsdag op 13 oktober 2024). De dominante site bevat een duidelijk zichtbare link naar de niet-dominante site. ABB stelt voor om te verkennen of de Resultatsite niet via 'embedding'²⁰¹ in de omgeving van de Informatie-website opgenomen kan worden, met een duidelijke verwijzing naar de kandidatenlijsten en de resultaten enkele dagen voor verkiezingsdag. Zo bieden we doorheen het hele verkiezingsproces eenzelfde coherente website aan voor alle gebruikers. Een belangrijke kanttekening bij deze 'embedding' is dat het risico op beveiligings- en prestatieproblemen zeker grondig onderzocht moet worden. Indien dit niet gunstig geëvalueerd wordt, blijft de bestaande aanpak behouden.

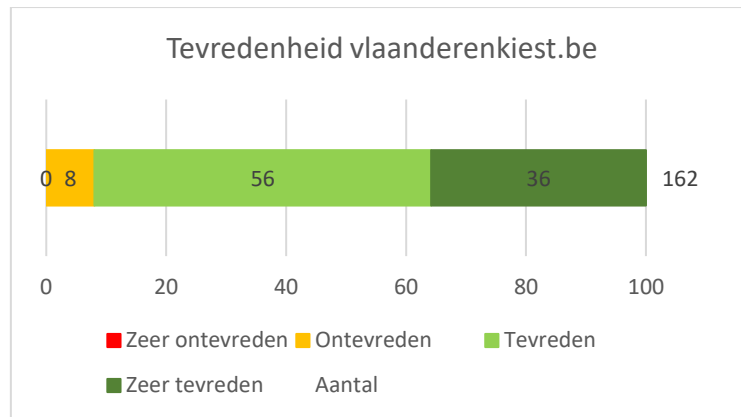
De structuur van de website werd positief geëvalueerd door de gebruikers met wie ABB-medewerkers informeel spraken. Dat wordt ook in de bevraging bij de gemeentelijke coördinatoren in januari 2025 bevestigd.

¹⁹⁸ Voor verdere duiding, zie rubriek 2.1. Praktische organisatie van het agentschap – organisatie van de helpdesk.

¹⁹⁹ [Huisstijlonderzoek Ipsos naar bekendheid en herkenning huisstijl Vlaanderen](#)

²⁰⁰ De techniciteit voor deze site is veel groter dan de informatiewebsite. De site werd daarom extern ontwikkeld door DXC-Cegeka.

²⁰¹ Embedding is het insluiten van externe content, zoals video's, kaarten of socialemedia posts in de webpagina, zodat gebruikers die kunnen bekijken zonder de site te verlaten.



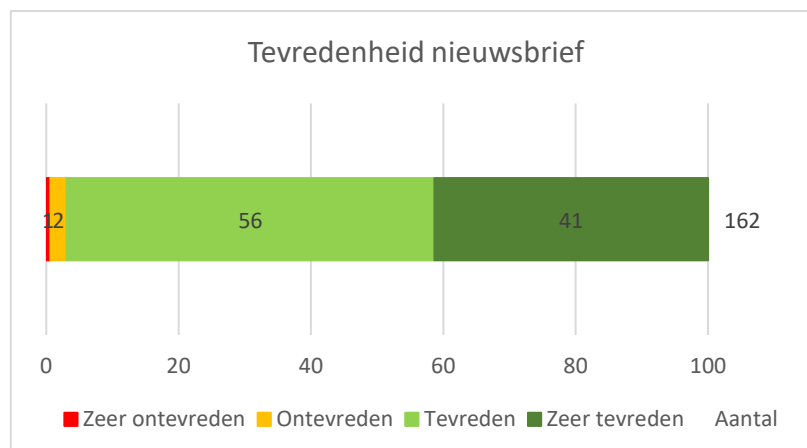
Enkele gebruikers gaven in vrije invulvelden echter aan dat ‘de structuur overzichtelijker kan’ en dat ‘de informatie moeilijker te vinden is’. ABB zal deze opmerkingen meenemen bij de opmaak van de nieuwe website(s).

Voornamelijk de zoekfunctie bij de formulieren kwam als een werkpunt uit de bevraging. De indeling van de formulieren zoals beschreven in hoofdstuk ‘a. Website’ kan anders. ABB zal kijken om de filtering op een groter detailleringsniveau te voorzien:

- Bij de filter ‘doelgroep’ zou er de volgende keer een onderscheid mogen komen tussen de formulieren van het hoofdbureau, digitaal stembureau, papieren stembureau en telbureau. In 2024 bleef de filtermogelijkheid beperkt tot de keuze ‘bureau’.
- Ook zou de doelgroep ‘lokaal bestuur’ vervangen kunnen worden door de opdeling ‘gemeentelijk coördinator’ en ‘digitaal coördinator’.

3.2.9.3 **Nieuwsbrief**

De planmatige aanpak van de nieuwsbrief ‘Vlaanderen Kiest 2024’, met gefaseerde frequentie van verzending naarmate het verkiezingsproces vorderde, was een efficiënte werkwijze. De gemeentelijke coördinatoren geven in de bevraging aan tevreden te zijn over de communicatie via de nieuwsbrieven.



4 DE VOLMACHTENREGELING EN ANDERE ALTERNATIEVE STEMMETHODEN

4.1 INLEIDING

De aanleiding voor het schrijven van dit hoofdstuk wordt deels gevormd door het feit dat na de lokale en provinciale verkiezingen van 13 oktober 2024 een gerechtelijk onderzoek is gestart naar het gebruik van volmachten in een tiental gemeenten. Het is bijgevolg aangewezen om na te gaan of het gebruik van volmachten wel een goede manier is om kiezers die niet op de dag van de stemming naar het stembureau kunnen gaan, toch de mogelijkheid te geven hun stem uit te brengen.

Een andere aanleiding wordt gevormd door de opkomst bij de lokale en provinciale verkiezingen in het Vlaams gewest. Die was in 2024 een heel stuk lager dan in 2018 (63,6 % t.o.v. 92,6%). Een alternatieve stemmethode kan interessant lijken om de opkomst van de kiezers te verhogen.

Sommige politieke partijen zijn voorstander om andere alternatieve stemwijzen in te voeren. Zo heeft in 2022 de Vlaamse Regering, op vraag van een van de coalitiepartners, een studie²⁰² laten uitvoeren naar alternatieve stemmethoden en in januari 2025 werd bij de Kamer nog een wetsvoorstel²⁰³ ingediend met de bedoeling het 'elektronisch stemmen op afstand' (online stemmen) mogelijk te maken.

De Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten vermeldt in zijn inbreng van 20 maart 2025 voor deze evaluatie: 'Er zijn veel vragen geweest zijn bij het volmachtensysteem. Enerzijds zou een versoepeling daarvan kunnen leiden tot een hogere opkomst, anderzijds zijn er veel discussies over het gebruik van volmachten. Er moet onderzocht worden waar het huidige systeem tekortschiet, zodat er gewerkt kan worden aan duidelijkere en eenvoudigere regels.'

De provinciegouverneur van Antwerpen zegt in haar feedback over de lokale en provinciale verkiezingen: 'Tot slot is het aangewezen om te werken aan grotere transparantie m.b.t. de volmachten. Vertrouwen in de (lokale) democratie is een buitengewoon belangrijk en te koesteren goed. Zeker in tijden van onzekerheid en vertwijfeling. Elke regeling die fraudegevoelig is, moet absoluut worden vermeden en/of bijgestuurd. Eerder dan een systeem van volmachten in stand te houden, rijst de vraag of niet eerder kan worden gewerkt met beveiligd stemmen per brief of beveiligd anoniem digitaal stemmen.'

Uit de studie die het Centrum voor Lokale Politiek van de Universiteit Gent in opdracht van het Agentschap Binnenlands Bestuur heeft uitgevoerd, blijkt ook dat een significant aandeel van de kiezers die niet gestemd hebben, aangeeft dat ze overtuigd hadden kunnen worden om wel te gaan stemmen als het mogelijk was geweest om via het Internet te stemmen (51,8%), om mobiel te stemmen (36,8%), om per brief te stemmen (27,7%), om vervroegd te stemmen (23,4%) of als de volmachtenregeling eenvoudiger was geweest (23,3%).

²⁰² Alternatieven van en voor het stemmen per volmacht: denkbaar, wenselijk en haalbaar? (Prof. Dr. Kristof Steyvers & Lieven Boelen, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 1 juli 2022)

²⁰³ [Wetsvoorstel tot wijziging van het Kieswetboek met het oog op de invoering van het elektronisch stemmen vanop afstand](#)

Een onderzoek naar verschillende vormen van alternatieve stemmethoden lijkt dus aangewezen. Elk idee om kiezers te ondersteunen bij het uitbrengen van hun stem, om drempels te verlagen of om het stemmen gewoon comfortabeler te maken, verdient onderzocht te worden, waarbij het getoetst moet worden aan elementaire principes en aan de impact op het verkiezingsproces. In dit hoofdstuk wordt de bestaande volmachtenregeling besproken en worden ook andere alternatieve stemmethoden tegen het licht gehouden. De stemmethoden worden getoetst aan de beginselen die essentieel zijn bij het organiseren van vrije en eerlijke verkiezingen, en er wordt ook aandacht besteed aan andere, meer praktische aspecten van de alternatieve stemmethoden.

De fundamentele beginselen voor het houden van vrije en eerlijke verkiezingen kunnen worden afgeleid uit vastgelegde verdragsteksten, zoals het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 16 december 1966. België ratificeerde dat verdrag op 21 april 1983.

Artikel 25 van dat verdrag (waarbij punt (b) van belang is voor de verkiezingen) luidt als volgt:

‘Elke burger heeft het recht en dient in de gelegenheid te worden gesteld, zonder dat het onderscheid bedoeld in artikel 2 wordt gemaakt en zonder onredelijke beperkingen:

- (a) deel te nemen aan de behandeling van openbare aangelegenheden, hetzij rechtstreeks of door middel van vrijelijk gekozen vertegenwoordigers;
- (b) te stemmen en gekozen te worden door middel van betrouwbare periodieke verkiezingen die gehouden worden *krachtens algemeen en gelijkwaardig kiesrecht en bij geheime stemming, waardoor het vrijelijk tot uitdrukking brengen van de wil van de kiezers wordt verzekerd;*
- (c) op algemene voet van gelijkheid te worden toegelaten tot de overheidsdiensten van zijn land.’

Verschillende organisaties hebben geprobeerd om de fundamentele beginselen voor het houden van vrije en eerlijke verkiezingen zoals die in verdragsteksten zijn vastgelegd, te concretiseren. De Organisatie voor Vrede en Samenwerking in Europa (OVSE) heeft dat gedaan in het ‘Document van Kopenhagen’ (1990) en de Commissie voor Democratie door Recht van de Raad van Europa, ook de Commissie van Venetië genoemd, heeft dat gedaan in de ‘Code van Goede Praktijken in Verkiezingsaangelegenheden’ (2002). Internationale waarnemers die kritiek leveren op de volmachtenregeling in Nederland, gebruiken die twee documenten als aanvullende bronnen voor internationale electorale standaarden.²⁰⁴

De fundamentele beginselen voor het houden van vrije en eerlijke verkiezingen zoals vastgelegd in de IVBPR en geconcretiseerd in de bovenvermelde documenten, zijn de stemvrijheid, het stemgeheim en de stemgelijkwaardigheid.

4.1.1 Stemvrijheid

Artikel 25 van het IVBPR bepaalt dat bij een verkiezing de vrije wil van de kiezer gegarandeerd moet worden.

De Code van Goede Praktijken in Verkiezingsaangelegenheden van de Commissie van Venetië onderscheidt in sectie I.3 twee aspecten van de stemvrijheid:

- de vrijheid om zich een mening te vormen;
- de vrijheid om die mening uit te drukken.

²⁰⁴ W.A.E. Brühem, *Stemmen bij volmacht*, Boomjuridisch, 2023, p. 32

Het is uiteraard belangrijk dat kiezers zich in alle vrijheid een mening kunnen vormen door zich voorafgaand aan de verkiezing te informeren, via de media, op samenkomsten, door het bijwonen van debatten, door communicatie met kandidaten en partijen, enz.

Op de dag van de stemming moet de kiezer zijn mening in alle vrijheid tot uitdrukking kunnen brengen. Daarvoor moet de kiezer in de juiste omstandigheden, zonder druk van buitenaf, kunnen stemmen. Dat kan alleen worden gewaarborgd als alleen de kiezer zelf kan weten voor wie hij gestemd heeft. De stem van elke kiezer moet dus in het geheim uitgebracht worden.

4.1.2 Stemgeheim

Artikel 25 van het IVBPR bepaalt eveneens dat een verkiezing gehouden moet worden bij geheime stemming, waardoor verzekerd wordt dat de kiezer zijn wil vrij kan uitdrukken.

Het VN Comité voor de Mensenrechten heeft in zijn interpretatie van artikel 25 van het IVBPR evenwel bepaald dat kiezers ook geen afstand mogen doen van hun stemgeheim²⁰⁵. De Code van de Commissie van Venetië is hierover nog duidelijker en stelt in sectie I.4 letterlijk dat het stemgeheim niet alleen een recht, maar ook een plicht is voor de kiezer.

Om bijvoorbeeld misbruiken zoals omkoping, intimidatie enz. tegen te gaan, moet het voor kiezers onmogelijk en zelfs verboden zijn om op enige manier aan derden te bewijzen hoe zij hebben gestemd.

Dat is natuurlijk strijdig met een regeling waarbij kiezers met een handicap beroep mogen doen op bijstand van een persoon naar eigen keuze, als zij door die handicap niet zelfstandig hun stem kunnen uitbrengen. In bepaalde omstandigheden zal die kiezer niet anders kunnen dan aan zijn bijstandverlener onthullen hoe hij wil stemmen, en zal die bijstandverlener ook weten hoe die kiezer heeft gestemd. Een beperkte inbreuk op het stemgeheim door toe te laten dat een derde persoon bijstand verleent, is evenwel te verkiezen boven de situatie waarbij die kiezer omwille van de omstandigheden helemaal niet kan deelnemen aan de stemming. Het uitoefenen van het stemrecht primeert hier dan boven het stemgeheim.

4.1.3 Stemgelijkwaardigheid

Ook dit beginsel wordt in artikel 25 van het IVBPR benoemd, in de vorm van de vereiste dat een verkiezing gehouden moet worden krachtens algemeen en gelijkwaardig kiesrecht. Het beginsel wordt het best uitgewerkt in de Code van de Commissie van Venetië.

De Code maakt een onderscheid tussen passieve en actieve stemgelijkwaardigheid. Samengevat houdt de passieve gelijkwaardigheid in dat alle kiezers in dezelfde mate invloed kunnen hebben op het verkiezingsresultaat, m.a.w. elke kiezer mag één stem uitbrengen. De actieve gelijkwaardigheid betekent dat elke kiezer ook in staat wordt gesteld om effectief zijn stemrecht uit te oefenen.²⁰⁶ De verkiezingsoverheid moet dus de juiste omstandigheden creëren en de nodige maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat elke kiezer zijn stem kan uitbrengen.

4.2 DE REGULIERE STEMPROCEDURE EN DE ALTERNATIEVEN

De bovenvermelde beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen kunnen het best gewaarborgd worden wanneer de kiezer zich persoonlijk op de dag van de stemming aanmeldt bij het stembureau en daar, afgezonderd in een stemhokje, zijn stem kan uitbrengen zonder dat iemand kan

²⁰⁵ W.A.E. Brüheim, Stemmen bij volmacht, Boomjuridisch, 2023, p. 41

²⁰⁶ W.A.E. Brüheim, Stemmen bij volmacht, Boomjuridisch, 2023, p. 50

zien hoe hij stemt. Vervolgens verlaat de kiezer het stembokje en deponeert hij zelf het gesloten stembiljet in de stembus. De leden van het stembureau zorgen voor het correcte verloop van de stemverrichtingen en eventuele getuigen van de opkomende kandidatenlijsten zien erop toe.

Het is daarbij essentieel voor de stemvrijheid dat de kiezer alleen op de dag van de stemming zijn stem kan uitbrengen, zodat hij maximaal de gelegenheid heeft gekregen om zich te informeren over kandidaten en lijsten teneinde zijn mening te kunnen vormen.

Het kunnen stemmen in het stemlokaal, in aanwezigheid van het stembureau en eventuele getuigen, is essentieel om het stemgeheim te waarborgen. Het stemlokaal biedt een veilige omgeving waarin de kiezer beschermd wordt om in het geheim, en dus in alle vrijheid, zijn mening tot uitdrukking te brengen.

Als elke kiezer de mogelijkheid heeft om op de dag van de stemming in het stemlokaal zijn stem uit te brengen, dan is ook de stemgelijkwaardigheid gegarandeerd. Het stembureau zorgt ervoor dat elke kiezer slechts één keer kan stemmen.

In de praktijk zullen er natuurlijk allerlei omstandigheden voorkomen die ertoe leiden dat sommige kiezers niet zelf naar het stembureau kunnen gaan, of op de dag van de stemming verhinderd zijn, bv. kiezers die wegens een handicap minder mobiel zijn, of kiezers die op de dag van de stemming moeten werken. In de mate van het mogelijke moet de organiserende overheid ervoor zorgen dat alle extra drempels die bepaalde categorieën van kiezers kunnen hinderen, worden weggenomen of verlaagd, zodat die kiezers zich toch op de dag van de stemming persoonlijk in het stemlokaal zouden kunnen aanmelden. Slechts wanneer het niet anders kan, kan toegelaten worden dat een kiezer zijn stem uitbrengt met een alternatieve methode.

De Nationale Hoge Raad Personen met een Handicap heeft het als volgt verwoord in zijn Positienota 'Deelname aan het politieke leven (verkiezingen)' van 19 februari 2018 (p. 7):

"Toch mogen, zoals het Bureau van het Hoge Commissariaat voor de rechten van de mens van de Verenigde Naties in zijn thematische studie van december 2011 in punt 74 aangeeft, "(...) de alternatieve middelen om te stemmen uitsluitend ingezet worden wanneer het voor personen met een handicap niet mogelijk ofwel zeer moeilijk is om, net als iedereen, in een stembureau te stemmen. (...)"

M.a.w. een alternatieve stemmethode moet de uitzondering blijven. Als het niet door bepaalde omstandigheden onmogelijk of zeer moeilijk is om zich naar een stemlokaal te begeven om te gaan stemmen, dan mag een alternatieve stemmethode niet gebruikt worden.

Alternatieve stemmethoden zijn bedoeld om kiezers die door omstandigheden niet zelf naar het stembureau kunnen gaan, of die verhinderd zijn op de dag van de stemming, of om andere redenen niet zelf kunnen stemmen, toch de kans te geven hun stem uit te brengen. Ze faciliteren dus de toegang tot het verkiezingsproces voor bepaalde categorieën van kiezers die anders niet aan de stemming zouden kunnen deelnemen. Die alternatieve stemmethoden kunnen wel het nadeel hebben dat zij minder of niet kunnen garanderen dat de beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen worden gerespecteerd.

In de volgende rubrieken 4.3 tot en met 4.6 wordt nagegaan in welke mate de volmachtenregeling en een aantal andere alternatieve stemmethoden geschikt zijn om kiezers een alternatief te bieden voor het persoonlijk stemmen in het stemlokaal, en tevens in welke mate ze voldoen aan de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen.

In de 'Gids van goede verkiezingspraktijken in de lidstaten ter bevordering van de deelname van burgers met een handicap aan verkiezingsprocessen' van 6 december 2023, die de Europese Commissie heeft samengesteld, wordt een aantal aanvullende stemmethoden opgesomd die in verschillende lidstaten bestaan:

- vervroegd stemmen;
- buiten het stemlokaal stemmen (aan de ingang van het lokaal of op het gelijkvloers als het stemlokaal zich op een verdieping bevindt);
- mobiele stembussen gebruiken;
- briefstemmen;
- online stemmen;
- bij volmacht stemmen.

Het stemmen buiten het stemlokaal is blijkbaar bedoeld voor de situatie waarbij men wel tot aan het gebouw geraakt waar de stemlokalen zich bevinden, maar het stemlokaal niet of niet voldoende toegankelijk is. Dat is in het Vlaams gewest evenwel uitgesloten, omdat de toegankelijkheidsnormen waaraan de stemlokalen en stemhokjes moeten voldoen, wettelijk vastgelegd zijn, en in elk gebouw waar zich een stemlokaal bevindt, moet een minimum aantal stemhokjes aangepast zijn aan de behoeften van een kiezer met een handicap. Het stemmen buiten het stemlokaal is dus een alternatief dat niet verder besproken hoeft te worden.

Het online stemmen kan gezien worden als een variant op het briefstemmen, waarbij de papieren brief die per post of door een andere koerierdienst wordt bezorgd, wordt vervangen door een digitale versie die via een digitaal kanaal wordt verstuurd. Het online stemmen heeft natuurlijk zijn specifieke kenmerken en technische uitdagingen²⁰⁷, waarop in andere studies al uitgebreid is ingegaan, zoals die van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing²⁰⁸.

In de volgende rubrieken van dit hoofdstuk komen dus de overige alternatieve stemmethoden aan bod, namelijk het vervroegd stemmen, mobiel stemmen, briefstemmen en stemmen bij volmacht.

4.3 STEMMEN BIJ VOLMACHT

4.3.1 De volmachtenregeling in het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet

De volmachtenregeling die van toepassing is op de lokale en provinciale verkiezingen in het Vlaams gewest, is oorspronkelijk gebaseerd op de regeling die, op het moment dat het Kiesdecreet werd opgesteld, van kracht was voor de verkiezingen van de Kamer, het Vlaams en het Europees parlement, en die bepaald was in het Kieswetboek. In de loop van de tijd werden zowel aan het Kiesdecreet wijzigingen aangebracht als aan het Kieswetboek. Die wijzigingen liepen niet altijd analoog. Door de laatste staatshervorming zijn de gewesten immers bevoegd geworden voor de verkiezing van de gemeentelijke, binnengemeentelijke en provinciale organen, terwijl de federale overheid bevoegd is gebleven voor de verkiezing van de Kamer, het Vlaams en het Europees parlement. Dat leidt ertoe dat elke verkiezingsoverheid zijn eigen regelgeving bepaalt voor wat betreft de verkiezingen waartoe die bevoegd is (met uitzondering van enkele deelaspecten), en dat die regelgevingen kunnen divergeren.

²⁰⁷ De veiligheidsrisico's die gepaard gaan met online stemmen komen aan bod in rubriek 2.3.7. 'Toekomstige stemmethode'.

²⁰⁸ Alternatieven van en voor het stemmen per volmacht: denkbaar, wenselijk en haalbaar? (Prof. Dr. Kristof Steyvers & Lieven Boelen, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 1 juli 2022, p. 81 - 88)

De principes van de volmachtenregeling zijn evenwel dezelfde voor alle verkiezingen: met die regeling wordt beoogd om kiezers die zich op de dag van de verkiezingen niet zelf naar het stembureau kunnen begeven, toch de mogelijkheid te bieden om hun stem uit te brengen door iemand anders te machtigen om dat in hun plaats te doen, door middel van een volmacht dus.

Bij de lokale en provinciale verkiezingen wordt een volmacht alleen onderhands gegeven. Daarmee wordt bedoeld dat de volmachtgever en de volmachtkrijger het verlenen van de volmacht zelf onderling regelen, zonder tussenkomst van een verkiezingsautoriteit. Zij vullen daarvoor het zogenaamde volmachtformulier in en ondertekenen het (voor de lokale verkiezingen in het Vlaams gewest is dat het formulier met het nummer A95). Dat volmachtformulier is vastgesteld met een ministerieel besluit²⁰⁹ en is verplicht te gebruiken bij het verlenen van een volmacht. Op dat formulier vermelden zowel de volmachtgever als de volmachtkrijger hun naam, adres en geboortedatum. De volmachtgever duidt ook op een limitatieve lijst de reden aan waarom hij niet zelf kan gaan stemmen.

Naast het volmachtformulier moet de volmachtgever aan de volmachtkrijger ook een bewijsstuk of attest bezorgen, waarmee de volmachtgever aantoont dat hij in de onmogelijkheid verkeert zich op de verkiezingsdag zelf naar het stembureau te begeven. Tenslotte bezorgt de volmachtgever aan de volmachtkrijger ook zijn uitnodigingsbrief.

Een volmacht geldt voor alle verkiezingen waarvoor de volmachtgever stemgerechtigd is. De volmachtgever kan er m.a.w. niet voor kiezen om een volmacht voor de gemeenteraadsverkiezing aan de ene kiezer te geven, en een volmacht voor de provincieraadsverkiezing aan een andere kiezer. Het is daarom ook noodzakelijk dat de volmachtkrijger zelf stemgerechtigd is voor alle verkiezingen waarvoor de volmachtgever stemgerechtigd is. Zo zal bijvoorbeeld een Belgische kiezer geen volmacht kunnen geven aan een niet-Belgische kiezer, omdat de niet-Belgische kiezer geen stemrecht heeft voor de provincieraadsverkiezing.

Op de verkiezingsdag kan de volmachtkrijger zich begeven naar het stemlokaal waar de volmachtgever normaal zijn stem zou moeten uitbrengen. De volmachtkrijger legt aan het stembureau de volgende documenten voor:

- het volmachtformulier;
- het attest;
- de uitnodigingsbrief van de volmachtgever;
- de eigen uitnodigingsbrief;
- de eigen identiteitskaart.

Het stembureau zal de volmachtkrijger dan toelating geven om een stem uit te brengen in de plaats van de volmachtgever. Het stembureau zal op de aanstiplijst de naam aanstippen van de volmachtgever, om aan te duiden dat die zijn stem heeft uitgebracht, en zal ook een stempel aanbrengen op diens uitnodigingsbrief, zodat de volmachtgever nadien ook zelf kan vaststellen dat zijn stem is uitgebracht. Op de uitnodigingsbrief van de volmachtkrijger wordt een speciale stempel geplaatst om aan te duiden dat die een volmacht heeft uitgeoefend, want men mag slechts 1 volmacht aanvaarden en uitoefenen voor een andere kiezer. De volmachtkrijger kan zich dus geen tweede keer aanmelden bij een ander stembureau om daar een andere volmacht voor een andere kiezer uit te oefenen, want het stembureau zal kunnen vaststellen dat hij al een speciale stempel op zijn uitnodigingsbrief heeft staan.

²⁰⁹ het ministerieel besluit van 17 november 2023 tot vaststelling van het model van het volmachtformulier voor de verkiezingen van 13 oktober 2024, van het model van de attesten die de burgemeester afgeeft aan de kiezers die het beroep van schipper, marktkramer of kermisreiziger uitoefenen, en aan de kiezers die op de dag van de verkiezingen tijdelijk in het buitenland verblijven

De procedure om onderhands een volmacht te geven is vrij flexibel en laagdrempelig. Van zodra het volmachtformulier ter beschikking is (en voor de lokale verkiezingen van 13 oktober 2024 was dat al ongeveer elf maanden voor de verkiezingsdag het geval) kan men op elk moment en op elke plaats een volmacht verlenen. De volmachtgever moet wel over een bewijsstuk of een attest beschikken dat aantoonst dat hij niet zelf naar het stembureau kan gaan. Men kan immers niet om eender welke reden een volmacht verlenen. De omstandigheden waarin men een volmacht kan verlenen, zijn limitatief opgesomd in artikel 56, §2 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet, dat luidt als volgt:

‘§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 dat 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. De Vlaamse Regering bepaalt 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.’

De volmachtgever kan dus een volmacht verlenen op basis van een medisch attest, een attest van de werkgever, van de inrichting waar men verblijft in het geval van vrijheidsbeneming, van een religieuze overheid of van een onderwijsinstelling. In twee gevallen moet de volmachtgever zich richten tot de lokale overheid van zijn woonplaats om een attest te verkrijgen, namelijk in het geval dat men het beroep uitoefent van schipper, marktkramer of kermisreiziger, en wanneer men op de verkiezingsdag tijdelijk in het buitenland zal verblijven om andere redenen dan die vermeld in de eerste zes punten.

Het feit dat men ook over dat attest moet beschikken, maakt de procedure wat minder laagdrempelig, maar nog altijd niet onoverkomelijk voor wie het nodig heeft.

Een essentieel kenmerk van de volmacht is tevens dat het initiatief om een volmacht te verlenen, moet uitgaan van de volmachtgever. Dat is recent nog duidelijk bevestigd in de memorie van toelichting bij artikel 21 van het decreet van 16 juli 2021 tot wijziging van diverse decreten wat betreft versterking van de lokale democratie (*Parl. St.* VI. Parl. 2020-2021, nr. 790/1, 21). Het ‘ronsen’ van volmachten, waarbij iemand meerdere keren probeert om kiezers aan te zetten tot het geven van een volmacht, is met dat decreet strafbaar gesteld.

4.3.2 Toetsing aan de beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen

4.3.2.1 Stemvrijheid

De mogelijkheid om te stemmen bij volmacht houdt risico's in voor de vrijheid om zich een mening te vormen. Die vrijheid kan bijvoorbeeld aangetast worden wanneer een kiezer zich laat omkopen om voor een bepaalde kandidaat of partij te stemmen. Een kiezer omkopen om op een bepaalde manier te stemmen, is evenwel weinig zinvol als men door het geheim van de stemming achteraf niet kan controleren of die kiezer zich wel aan de afspraak heeft gehouden. Een volmacht biedt daartoe een alternatief: als de kiezer kan worden omgekocht om een volmacht te geven, dan weet de volmachtkrijger wel hoe de volmachtgever heeft gestemd. Hij doet het immers zelf.

Hetzelfde geldt voor het verschijnsel van ‘groeps- of gezinshoofdstemmen’ (in het Engels ook ‘family voting’ genoemd), waarbij de kiezer bijvoorbeeld omwille van geloofsovertuiging zijn of haar stem via een volmacht overdraagt aan een andere kiezer, of daartoe wordt aangezet door sociale druk, misleiding, beïnvloeding of zelfs intimidatie.

4.3.2.2 Stemgeheim

Het stemmen bij volmacht lijkt op het eerste zicht ook strijdig met het stemgeheim. Het concept van stemmen bij volmacht impliceert automatisch dat de volmachtkrijger weet hoe de volmachtgever heeft gestemd: hij doet het immers zelf. Maar aangezien de volmachtkrijger de stem die hij bij volmacht uitbrengt, ook in het geheim uitbrengt, kan hij met die informatie niets doen: hij kan niet aan derden bewijzen hoe hij voor de volmachtgever heeft gestemd. Hij kan dat zelfs niet bewijzen aan de volmachtgever zelf. Het resultaat is dus hetzelfde als wanneer de volmachtkrijger het gewoon niet zou weten.

Ook de Commissie van Venetië vindt een volmachtenregeling niet per definitie onverenigbaar met het stemgeheim. In de toelichting bij de Code heeft de Commissie opgemerkt dat stemmen bij volmacht onder strikte voorwaarden geen ontoelaatbare schending van het stemgeheim oplevert.²¹⁰

4.3.2.3 Stemgelijkwaardigheid

De mogelijkheid om te stemmen bij volmacht houdt tenslotte ook voor de passieve stemgelijkwaardigheid risico's in. In theorie brengt de volmachtkrijger, naast zijn eigen stem, ook de stem van de volmachtgever uit. In het beste geval heeft de volmachtgever aan de volmachtkrijger instructies meegegeven om te stemmen voor een bepaalde kandidaat of partij. Door het geheim van de stemming kan echter niet nagegaan worden of de volmachtkrijger die instructies wel heeft uitgevoerd. Er bestaat bijgevolg een risico dat de volmachtkrijger bij het uitbrengen van de stem bij volmacht zijn eigen keuze volgt, waardoor hij in feite twee keer zijn keuze invult op een stembiljet en waardoor hij dus meer invloed uitoefent op de verkiezingsuitslag dan de kiezers die alleen hun eigen stem uitbrengen. Dat is ook het geval wanneer de volmachtgever geen instructies

²¹⁰ W.A.E. Brühem, *Stemmen bij volmacht*, Boomjuridisch, 2023, p. 45

meegeeft of aan de volmachtkrijger toelating geeft om in zijn plaats te stemmen voor wie hij zelf wil.

4.3.2.4 Conclusie

De volmachtenregeling houdt risico's in met betrekking tot de stemvrijheid en de stemgelijkwaardigheid. In welke mate die risico's ook effectief tot inbreuken op die twee beginselen leiden, is niet gekend.

Het beginsel van het stemgeheim kan niet worden nageleefd, omdat de volmachtkrijger met zekerheid weet hoe de volmachtgever heeft gestemd. Maar die informatie kan niet worden bewezen of ergens voor worden gebruikt, en is dus waardeloos. De inbreuk op dit beginsel is dus zeer licht en te verkiezen boven het alternatief waarbij de volmachtgever gewoon niet zou kunnen stemmen.

4.4 VERVROEGD STEMMEN

4.4.1 Regeling in het Kieswetboek

Vervroegd stemmen is in België alleen opgenomen als uitzonderingsregel in het Kieswetboek voor kiezers die in het buitenland wonen. Die kunnen voor de federale verkiezingen vervroegd stemmen op de consulaire beroepspost, op de woensdag voor de dag van de verkiezing in België, van 13 tot 19 uur, plaatselijke tijd. De minister van Buitenlandse Zaken kan de openingstijd om veiligheidsredenen beperken tot 16 uur (art. 180quinquies Kieswetboek).

In het evaluatierapport van de lokale en provincieraadsverkiezingen van 14 oktober 2018 heeft het Agentschap Binnenlands Bestuur wel een aanzet gegeven voor een mogelijke regeling van vervroegd stemmen:

- 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 19 uur, alleen voor de kiezers die voorafgaandelijk met een geldig attest hebben meegedeeld dat ze op de verkiezingsdag zelf niet konden gaan stemmen;
- de uitgebrachte stemmen moeten (door een stembureau) 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, zou men het vervroegd stemmen op papier kunnen laten plaatsvinden. Op de verkiezingsdag zelf zou iemand van de organiserende overheid de ingevulde papieren stembiljetten in een digitaal stembureau kunnen omzetten in digitale stemmen, zodat die stemmen uiteindelijk automatisch meegeteld worden in het totale verkiezingsresultaat. Op die manier wordt vermeden dat er al op de dag van de vervroegde stemming extra USB-sticks met de lijsten en kandidaten beschikbaar moeten zijn, met alle gevolgen van dien op het vlak van veilige bewaring van die USB-sticks en bezorging aan het gemeentelijk hoofdbureau op de verkiezingsdag. Anderzijds brengt dit wel een risico met zich mee op fouten bij het omzetten van de papieren stemmen naar digitale stemmen.

Het spreekt vanzelf dat het stembureau ook de namen van de kiezers die vervroegd hebben gestemd, noteert, zodat de aanstiplijsten kunnen worden bijgewerkt.

Voor kiezers die niet of moeilijk op de verkiezingsdag zelf kunnen stemmen, vergroot vervroegd stemmen de toegang tot het kiesproces, bijvoorbeeld voor kiezers die op de dag van de stemming moeten werken of zich in het buitenland zullen bevinden.

De studie van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing vermeldt evenwel dat uit onderzoek niet eenduidig blijkt dat vervroegd stemmen een effect heeft op de opkomst van kiezers.²¹¹

4.4.2 Toetsing aan de beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen

4.4.2.1 Stemvrijheid

Kiezers die vervroegd stemmen, leggen hun keuze per definitie al vast vóór de verkiezingsdag. Zij doen dit dus wanneer de verkiezingscampagnes nog volop lopen. Dat betekent dat zij op dat moment geen kennis hebben van informatie die zij mogelijk nadien nog ontvangen. Het is niet ondenkbaar dat zij nog bijkomende informatie krijgen via debatten, interviews, e.d. waardoor zij alsnog van mening kunnen veranderen. Of zij kunnen hun mening herzien door onverwachte gebeurtenissen of berichtgevingen. Maar zij kunnen die gewijzigde mening niet meer tot uitdrukking brengen, aangezien zij hun stem al hebben uitgebracht.

De optie om vervroegd stemmen in te voeren kwam niet aan bod tijdens de bespreking door de Commissie voor Binnenlands Bestuur op 22 februari 2022 van de conceptnota's die de meerderheidspartijen eind 2021 hadden ingediend²¹². Professor Dr. Herman Matthijs (VUB) merkte wel op dat een verkiezing pas eerlijk kan zijn als iedereen op dezelfde dag gaat stemmen.

Vervroegd stemmen houdt dus een risico in voor het respecteren van het beginsel van de stemvrijheid. Hoe vroeger men stemt, hoe groter ook dat risico wordt.

Er bestaat bovendien een risico dat politieke partijen of kandidaten gaan proberen om de kiezers aan te zetten om vervroegd te stemmen, wanneer zij inschatten dat zij op dat moment in een gunstige positie staan om een goed verkiezingsresultaat te behalen. Zij kunnen dan proberen om dat resultaat al maximaal veilig te stellen door zo veel mogelijk kiezers te overtuigen om hun stem vervroegd uit te brengen. Op die manier ontnemen zij die kiezers echter de mogelijkheid om nadien hun eventueel gewijzigde mening tot uitdrukking te brengen op de verkiezingsdag zelf.

Vervroegd stemmen kan voor bepaalde categorieën van kiezers dus wel de toegang tot het kiesproces vergroten en misschien leiden tot een hogere opkomst, maar dat betekent niet noodzakelijk dat de representativiteit van de verkiezingsuitslag verbetert.²¹³ Bovendien vermeldt de studie van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing dat uit onderzoek niet eenduidig blijkt dat vervroegd stemmen een effect heeft op de opkomst van kiezers, zoals eerder is aangehaald.

²¹¹ Alternatieven van en voor het stemmen per volmacht: denkbaar, wenselijk en haalbaar? (Prof. Dr. Kristof Steyvers & Lieven Boelen, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 1 juli 2022, p. 36)

²¹² Hoorzitting 55 (2021-2022)

²¹³ W.A.E. Brühem, Stemmen bij volmacht, Boomjuridisch, 2023, p. 62

4.4.2.2 Stemgeheim

Bij vervroegd stemmen wordt wel het stemgeheim bewaard, aangezien men, net zoals op de verkiezingsdag zelf, zijn stem uitbrengt in een stemlokaal waar men zich in een stemhokje kan afzonderen, zodat men in het geheim zijn stem kan uitbrengen, en nadien zelf het gesloten stembiljet kan deponeren in de stembus, in aanwezigheid van leden van een stembureau.

4.4.2.3 Stemgelijkwaardigheid

De kiezer die vervroegd stemt, brengt nog altijd alleen zijn eigen stem uit, in dezelfde omstandigheden als de kiezers die op de verkiezingsdag gaan stemmen. Hij doet dat alleen op een vroeger tijdstip dan de andere kiezers. Vervroegd stemmen heeft bijgevolg geen impact op het beginsel van de stemgelijkwaardigheid.

4.4.2.4 Conclusie

Vervroegd stemmen heeft een negatieve impact op de waarborg voor de stemvrijheid, aangezien de kiezer op het ogenblik dat hij zijn stem uitbrengt, niet over dezelfde informatie beschikt als de kiezers die op de verkiezingsdag stemmen. De kiezer brengt bij het stemmen dus zijn mening tot uitdrukking op basis van de informatie die hij op dat ogenblik heeft. Als hij daarna informatie krijgt waardoor hij van mening verandert, kan hij die mening niet meer uitdrukken, in tegenstelling tot de kiezers die op de verkiezingsdag stemmen.

Als de kiezer vervroegd kan stemmen in dezelfde omstandigheden als de kiezers die op de verkiezingsdag stemmen, dan is er geen negatieve impact op de beginselen van het stemgeheim en van de stemgelijkwaardigheid.

4.5 MOBIEL STEMMEN

4.5.1 Het concept van mobiel stemmen

Met mobiel stemmen wordt in dit verslag bedoeld dat de kiezer zich niet moet verplaatsen naar het stemlokaal, maar dat het stembureau zich naar de kiezer begeeft.

Men kan bijvoorbeeld de leden van een mobiel stembureau naar een rusthuis sturen om daar de bewoners te laten stemmen in omstandigheden die vergelijkbaar zijn met die van een stemlokaal. De gemeente kan natuurlijk een regulier stemlokaal inrichten in een rusthuis, maar dan moeten er ook kiezers uit de buurt van het rusthuis terecht kunnen om te stemmen, omdat anders het aantal kiezers dat bij dat stembureau gaat stemmen, veel te laag zou zijn. Als de bewoners van het rusthuis echter de drukte die kiezers van buiten het rusthuis met zich meebrengen, niet wensen, of als de eigenaar van een woonzorgcentrum, in het geval dat het om een privé-instelling gaat, niet akkoord gaat met de installatie van een gewoon stembureau in het zorgcentrum, dan kan een mobiel stembureau dat tijdelijk op de verkiezingsdag het rusthuis bezoekt om de bewoners te laten stemmen, de oplossing zijn.

Het is ook niet ondenkbaar dat men leden van het stembureau naar het persoonlijk verblijfadres van kiezers stuurt, om die de gelegenheid te geven hun stem in hun eigen woning uit te brengen. Men kan ook een stemlokaal inrichten in een voertuig dat op de verkiezingsdag verschillende locaties aandoet. De kiezers kunnen dan in dat voertuig hun stem uitbrengen en hoeven zich dus niet verder te verplaatsen naar de stemlokalen in een specifiek gebouw.

Daarvoor is het wel nodig dat het lokale bestuur vooraf weet op welke plaatsen een mobiel stembureau op de verkiezingsdag verwacht wordt. Als het gaat om kiezers die in hun woning een stem

willen uitbrengen, zullen die dat vooraf kenbaar moeten maken. Dat geldt eigenlijk voor alle kiezers die van een mobiel stembureau gebruik willen maken, omdat ze slechts op één aanstiplijst vermeld mogen staan. Anders zouden ze hun stem kunnen uitbrengen bij het mobiele stembureau, en zich daarna toch nog begeven naar het stembureau waar ze normaal zouden moeten stemmen, om daar een tweede keer te stemmen. De aanstiplijsten moeten dus kunnen worden bijgewerkt, zodat de gewone stembureaus geen kiezers tot de stemming toelaten die zich hebben geregistreerd om mobiel te stemmen.

Het vraagt van de gemeente dus extra inspanningen op organisatorisch vlak: er moet een mobiel stembureau (of meerdere) samengesteld worden (d.w.z. een voorzitter, een of meer bijzitters, een secretaris), men zal een route moeten opstellen om alle locaties aan te doen waar men stemmen in ontvangst gaat nemen, en men zal best aan de kiezers die zich hebben aangemeld om mobiel te stemmen, een timing meedelen, zodat die kiezers weten wanneer ongeveer het mobiele stembureau zal langskomen. Tenslotte moeten ook de aanstiplijsten bijgewerkt worden.

De rol van het mobiel stembureau is essentieel om ervoor te zorgen dat de stemverrichtingen correct verlopen, dat de ingevulde stembiljetten die zij hebben ontvangen zorgvuldig bewaard en vervoerd worden en uiteindelijk bezorgd worden aan een telbureau. De leden van een stembureau leggen weliswaar een eed af, maar de aanwezigheid van meerdere leden verhoogt de mate van zekerheid dat het kiesproces volgens de regels verloopt. Het agentschap meent daarom dat het aangewezen is dat een mobiel stembureau minstens twee en bij voorkeur drie leden telt.

In gemeenten waar digitaal gestemd wordt, lijkt het eerder onmogelijk om met een mobiel digitaal stembureau te gaan rondrijden. Een digitaal stembureau opbouwen en demonteren om het op een andere plaats terug op te bouwen, zou veel te lang duren en de extra manipulaties met de apparatuur zouden een bijkomend risico op technische defecten vormen. Een digitaal stembureau installeren in een voertuig zou speciale aanpassingen vereisen aan dat voertuig, wat waarschijnlijk een hoge kost zou betekenen om relatief weinig kiezers te laten stemmen.

Het mobiel stemmen zou in de digitaal stemmende gemeenten ook op papier kunnen gebeuren, waarna de leden van het mobiel stembureau de ingevulde papieren stembiljetten bij een digitaal stembureau kunnen omzetten in digitale stemmen, zodat die stemmen uiteindelijk automatisch meegeteld worden in het totale verkiezingsresultaat. Dit brengt wel een risico met zich mee op fouten bij het omzetten van de papieren stemmen naar digitale stemmen.

Voor kiezers die zich niet of moeilijk kunnen verplaatsen naar het stemlokaal, vergroot mobiel stemmen de toegang tot het kiesproces, bijvoorbeeld voor rusthuisbewoners, kiezers die wegens ziekte of om andere dwingende redenen hun woning niet kunnen verlaten of die opgenomen zijn in een verzorgingsinstelling, enz. Voor kiezers die zich op de verkiezingsdag buiten het grondgebied van de gemeente bevinden, zal mobiel stemmen geen optie zijn. Voor kiezers die op de dag van de stemming moeten werken, kan mobiel stemmen een oplossing zijn, als de werkgever toestemming geeft dat zijn werknemers hun werkzaamheden onderbreken om ter plaatse hun stem uit te brengen. In een woonzorgcentrum bijvoorbeeld zou het aanwezige zorgpersoneel perfect kunnen gebruik maken van het mobiel stemmen, samen met de bewoners.

De inrichting van een mobiel stemlokaal in een voertuig kan voor extra toegankelijkheidsproblemen zorgen. Voor kiezers voor wie een stemlokaal of het stemhokje moeilijker toegankelijk is wegens een handicap, is een stemlokaal in een voertuig mogelijk nog minder toegankelijk.

4.5.2 Toetsing aan de beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen

4.5.2.1 Stemvrijheid

Bij het mobiel stemmen begeeft het stembureau zich op de verkiezingsdag naar de kiezer om die de gelegenheid te geven zijn stem uit te brengen. Die kiezer heeft zich bijgevolg kunnen informeren over de verkiezingen gedurende dezelfde periode als de kiezers die zelf naar het stemlokaal gaan. Dat heeft dus geen invloed op de vrijheid van de kiezer om zich een mening te vormen.

Om de kiezer ook de vrijheid te geven om zijn mening uit te drukken, moeten de omstandigheden waarin de kiezer zijn stem uitbrengt, wel dezelfde zijn als in het stemlokaal: de kiezer moet zich kunnen afzonderen om het stembiljet in te vullen, hetzij in een stemhokje dat bijvoorbeeld in een woonzorgcentrum is opgesteld, hetzij in een aparte kamer als de kiezer in zijn eigen woning stemt, of op andere manieren. De kiezer moet daarna zijn ingevuld en gesloten stembiljet in een stembus of eventueel in een ander recipiënt van het mobiel stembureau kunnen deponeren. Als aan die vereisten is voldaan, kan de kiezer in alle vrijheid zijn mening tot uitdrukking brengen en heeft het mobiel stemmen geen invloed op de stemvrijheid.

Een cruciale rol is dus weggelegd voor de leden van het mobiele stembureau. Zij moeten ervoor zorgen dat de kiezer zijn stem kan uitbrengen in dezelfde omstandigheden als in een stemlokaal, d.w.z. alleen in een afgezonderde ruimte. In Bulgarije en Hongarije bevat de regelgeving de verplichting dat de kiezer die mobiel stemt, zich alleen in een kamer moet bevinden voor het uitbrengen van zijn stem.²¹⁴ Er kan in een uitzondering voorzien worden wanneer een kiezer wegens een handicap zijn stembiljet niet alleen kan invullen. In dat geval kan toegelaten worden dat de kiezer zich laat bijstaan door een persoon naar keuze, net zoals dat in het stemlokaal kan.

Het is ook aangewezen dat de stembiljetten niet vooraf worden verzonden naar de kiezers die mobiel willen stemmen, maar dat het mobiele stembureau de stembiljetten meebrengt en ter plaatse aan de kiezer overhandigt. Op die manier kan worden uitgesloten dat de kiezer vooraf al zijn stembiljet invult in omstandigheden die de stemvrijheid niet waarborgen.

4.5.2.2 Stemgeheim

Bij mobiel stemmen kan het stembureau ervoor zorgen dat voor de kiezer de juiste omstandigheden worden gecreëerd om hem toe te laten zijn stem in het geheim uit te brengen. Als aan die voorwaarde is voldaan, heeft het mobiel stemmen geen invloed op de waarborg voor het stemgeheim.

4.5.2.3 Stemgelijkwaardigheid

De kiezer die mobiel stemt, brengt nog altijd alleen zijn eigen stem uit, in dezelfde omstandigheden als de kiezers die zelf naar het stemlokaal gaan. Hij doet dat alleen op een andere locatie dan de andere kiezers. Mobiel stemmen heeft bijgevolg geen impact op het beginsel van de stemgelijkwaardigheid.

4.5.2.4 Conclusie

Mobiel stemmen heeft geen negatieve impact op de waarborg voor de stemvrijheid en het stemgeheim, op voorwaarde dat de kiezer zijn stem in de geschikte omstandigheden kan uitbrengen. Mobiel stemmen heeft geen negatieve impact op het beginsel van de stemgelijkwaardigheid.

²¹⁴ Alternatieven van en voor het stemmen per volmacht: denkbaar, wenselijk en haalbaar? (Prof. Dr. Kristof Steyvers & Lieven Boelen, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 1 juli 2022, p. 70)

4.6 BRIEFSTEMMEN

4.6.1 Regeling in het Kieswetboek

Briefstemmen is in België alleen opgenomen als uitzonderingsregel in het Kieswetboek voor kiezers die in het buitenland wonen. Die kunnen voor de verkiezingen van de Kamer en het Europees parlement per brief stemmen. Het briefstemmen is geregeld in artikel 180septies van het Kieswetboek.

Samengevat wordt aan de kiezer die vooraf aan de consulaire dienst heeft gemeld dat hij per brief wil stemmen, uiterlijk de 24^{ste} dag voor de verkiezing, een omslag, een stembiljet, een retouromslag, een identificatieformulier en de onderrichtingen voor de kiezer gestuurd. De kiezer steekt het ingevulde stembiljet in de omslag en sluit die. Hij steekt die omslag samen met het ingevulde identificatieformulier in de retouromslag, die hij aan het hoofdbureau van zijn kieskring bezorgt.

De voorzitter van het hoofdbureau opent de omslag en stipt de naam van de kiezer die op het identificatieformulier vermeld staat, aan op een aanstiplijst met de kiezers. De omslag met het stembiljet blijft gesloten bewaard tot men start met de telverrichtingen. Wanneer de stembureaus gesloten zijn, worden de omslagen met stembiljetten verdeeld over de telbureaus om geteld te worden. Omslagen met stembiljetten die na de sluiting van de stembureaus bij de voorzitter van het hoofdbureau aankomen, worden niet meegeteld en worden vernietigd.

Bij het briefstemmen wordt het stembiljet dus door de kiezer ingevuld buiten het stemlokaal (bij de kiezer thuis of op een andere plaats) en voorafgaand aan de verkiezingsdag. De kiezer stuurt zijn ingevuld stembiljet naar het bevoegde kiesorgaan (in het geval van de lokale en provinciale verkiezingen zou dat in de regel het gemeentelijk hoofdbureau zijn). Dat kiesorgaan zorgt ervoor dat de stembiljetten die het ontvangt, veilig bewaard worden en dat ze op de verkiezingsdag meegeteld worden in het totale verkiezingsresultaat.

Briefstemmen kwam aan bod tijdens de bespreking door de Commissie voor Binnenlands Bestuur op 22 februari 2022 van de conceptnota's die de meerderheidspartijen eind 2021 hadden ingediend²¹⁵. Een van de meerderheidspartijen stelde in haar conceptnota voor om briefstemmen als aanvullende stemmethode in te voeren voor kiezers vanaf 75 jaar en voor kiezers met een handicap.

In die conceptnota werd de volgende procedure voorgesteld:

- de kiezers ontvangen samen met hun uitnodigingsbrief een formulier waarin ze kunnen aangeven dat ze per brief willen stemmen, en een stembiljet;
- als ze ervoor opteren om per brief te stemmen, is die keuze definitief en kunnen ze vervolgens geen gebruik meer maken van de andere stemwijzen;
- kiezers die per brief stemmen, bezorgen het ingevulde en ondertekende formulier aan de voorzitter van het gemeentelijk hoofdbureau, stadsdistrictshoofdbureau of provinciedistrictshoofdbureau, samen met het ingevulde stembiljet. Ze stoppen dat stembiljet in een afzonderlijke envelop, die ze zorgvuldig dichtplakken zodat het geheim van de stemming wordt gerespecteerd;
- de voorzitter van het gemeentelijk hoofdbureau, stadsdistrictshoofdbureau of provinciedistrictshoofdbureau maakt op basis van de formulieren die hij ontvangen heeft, de lijst op van de kiezers die per brief stemmen en bezorgt die lijst op een elektronische drager aan de vrederechter of de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg, en aan de voorzitters van de stembureaus;

²¹⁵ Hoorzitting 55 (2021-2022)

- de vrederechter of de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg bewaart de enveloppen met de stembiljetten zorgvuldig tot aan de telverrichtingen;
- er wordt geen rekening gehouden met de enveloppen met stembiljetten die nog na de sluiting van de stembureaus binnenkomen: die enveloppen met stembiljetten worden door de vrederechter of de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg vernietigd;
- op de dag van de verkiezingen, bij de sluiting van de stembureaus, gaat de vrederechter of de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg over tot de telling van de stembiljetten van de kiezers die per brief hebben gestemd, door die stembiljetten te verdelen onder de telbureaus;
- die telbureaus kunnen pas met hun verrichtingen beginnen nadat de stembiljetten van de kiezers die per brief hebben gestemd, gemengd zijn met de andere stembiljetten.

Voor kiezers die zich niet of moeilijk kunnen verplaatsen naar het stemlokaal, of die zich op de verkiezingsdag door omstandigheden niet of moeilijk kunnen aanmelden in het stemlokaal, vergroot briefstemmen de toegang tot het kiesproces, bijvoorbeeld voor rusthuisbewoners, kiezers die om dwingende redenen hun woning niet kunnen verlaten of die opgenomen zijn in een verzorgingsinstelling, kiezers die op de dag van de stemming moeten werken of die zich in het buitenland zullen bevinden, enz.

4.6.2 Toetsing aan de beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen

4.6.2.1 Stemvrijheid

Aangezien bij briefstemmen de ingevulde stembiljetten verstuurd moeten worden naar het bevoegde kiesorgaan, en aangezien dat orgaan die stembiljetten tijdig moet ontvangen om ze op de verkiezingsdag te kunnen verwerken in het verkiezingsresultaat, volgt hieruit dat die stembiljetten al moeten ingevuld en verstuurd worden voor de verkiezingsdag. Briefstemmen kan dus ook beschouwd worden als een vorm van vervroegd stemmen en draagt daardoor dezelfde risico's op het vlak van de stemvrijheid als het vervroegd stemmen.

Kiezers die briefstemmen, leggen hun keuze al vast vóór de verkiezingsdag, wanneer de verkiezingscampagnes nog volop lopen. Bijgevolg hebben zij op dat moment geen kennis van informatie die zij mogelijk nadien nog ontvangen. Het is niet ondenkbaar dat zij nog bijkomende informatie krijgen via debatten, interviews, e.d. waardoor zij alsnog van mening kunnen veranderen. Of zij kunnen hun mening herzien door onverwachte gebeurtenissen of berichtgevingen. Maar zij kunnen die gewijzigde mening niet meer tot uitdrukking brengen, aangezien zij hun stem al hebben uitgebracht.

Er is al eerder vermeld dat Professor Dr. Herman Matthijs (VUB) tijdens de bespreking door de Commissie voor Binnenlands Bestuur op 22 februari 2022 van de conceptnota's die de meerderheidspartijen eind 2021 hadden ingediend²¹⁶, had opgemerkt dat een verkiezing pas eerlijk kan zijn als iedereen op dezelfde dag gaat stemmen.

Die opmerking werd ook gemaakt door de Duitse federale verkiezingscommissaris Georg Thiel, die zich zorgen maakte over het feit dat stemmen per post de stemperiode tot meerdere weken verlengt. Wie zijn stem lang vóór de verkiezingsdag heeft uitgebracht, kon bij zijn beslissing geen rekening houden met de actualiteit daarna. Het gelijkheidsbeginsel bij verkiezingen vereist dat de stemgerechtigden over dezelfde relevante informatie beschikken, benadrukt ook grondwettelijk rechtsdeskundige Alexander Thiele van de Universiteit van Göttingen in 2017.²¹⁷

²¹⁶ Hoorzitting 55 (2021-2022)

²¹⁷ [#faktenfinder: De risico's van stemmen per post | tagesschau.de](#)

Briefstemmen houdt dus een risico in voor het respecteren van het beginsel van de stemvrijheid. Hoe vroeger men stemt, hoe groter ook dat risico wordt.

Er bestaat bovendien een risico dat politieke partijen of kandidaten gaan proberen om de kiezers aan te zetten om vervroegd per brief te stemmen, wanneer zij inschatten dat zij op dat moment in een gunstige positie staan om een goed verkiezingsresultaat te behalen. Zij kunnen dan proberen om dat resultaat al maximaal veilig te stellen door zo veel mogelijk kiezers te overtuigen om hun stem vervroegd per brief uit te brengen. Op die manier ontnemen zij die kiezers echter de mogelijkheid om nadien hun eventueel gewijzigde mening tot uitdrukking te brengen op de verkiezingsdag zelf.

Briefstemmen kan voor bepaalde categorieën van kiezers dus wel de toegang tot het kiesproces vergroten en misschien leiden tot een hogere opkomst, maar dat betekent niet noodzakelijk dat de representativiteit van de verkiezingsuitslag verbetert.²¹⁸

Briefstemmen heeft bovendien het bijkomende kenmerk dat de kiezer zijn stem uitbrengt buiten het stemlokaal, zonder de aanwezigheid van een kiesorgaan dat toeziet op het correcte verloop van de stemverrichtingen. Zoals uiteengezet in rubriek 4.2. is kunnen stemmen in het geheim een absolute voorwaarde om in alle vrijheid zijn mening tot uitdrukking te kunnen brengen. Het kunnen stemmen in het stemlokaal, in aanwezigheid van het stembureau en eventuele getuigen, waarborgt dat stemgeheim.

Als de kiezer zijn stem buiten het stemlokaal uitbrengt, is er geen enkele garantie dat hij dat in het geheim kan doen. De kiezer staat bloot aan sociale druk, misleiding, beïnvloeding, pogingen tot omkoping, intimidatie, enz. Die blootstelling kan in het bijzonder voorkomen bij kwetsbare kiezers, zoals kiezers met een fysieke of psychische handicap, ouderen, thuiswonende jongeren, vrouwen behorend tot groepen met bepaalde religieus-culturele overtuigingen. Er is zelfs geen garantie dat de kiezer zijn stembiljet zelf invult.

Door de afwezigheid van de veilige en beschermende omgeving van het stemlokaal, komt bij briefstemmen het beginsel van het stemgeheim, en dus ook van de stemvrijheid, ernstig in het gedrang.

In een artikel van 'Tageschau'²¹⁹ (website van ARD) wees ook de Duitse federale verkiezingscommissaris erop dat bij het stemmen per brief onmogelijk kan vastgesteld worden of de kiezer zijn stem zelf heeft uitgebracht en of hij niet is geobserveerd of beïnvloed. Tevens heeft de verkiezingscommissaris kritiek op het feit dat al jaren minder burgers naar de stembureaus gaan en in plaats daarvan hun stem per brief uitbrengen. Het risico op manipulatie wordt groter, zoals blijkt uit gevallen van verkiezingsfraude.

Een gelijkaardige opmerking werd al gemaakt over de Bondsdagverkiezingen van 2009 in het verslag van de verkiezingsbeoordelingsmissie van het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten (ODHIR) van de Organisatie voor Vrede en Samenwerking in Europa (OVSE). Volgens de verkiezingswaarnemers "moet worden overwogen om de geschiktheid van de bestaande waarborgen tegen mogelijk misbruik van het stelsysteem per post te herzien."

Ook tijdens de bespreking door de Commissie voor Binnenlands Bestuur op 22 februari 2022 van de conceptnota's die de meerderheidspartijen eind 2021 hadden ingediend, is daarop gewezen. De Vereniging van Steden en Gemeenten (VVSG) stelde zich de vraag hoe het stemgeheim (en dus ook de stemvrijheid) kon gegarandeerd worden. De Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken

²¹⁸ W.A.E. Brühem, Stemmen bij volmacht, Boomjuridisch, 2023, p. 62

²¹⁹ <https://www.tagesschau.de/faktenfinder/inland/briefwahl-109.html>

wees op de wetsvoorstellen die op 28 september 2021 waren ingediend bij de Kamer van volksvertegenwoordigers om ook voor de federale verkiezingen briefstemmen in te voeren voor kiezers vanaf 75 jaar en voor kiezers met een handicap.²²⁰ De FOD BZ vermeldde daarover de bezorgdheden van de verenigingen die personen met een handicap vertegenwoordigen, over de waarborg van het stemgeheim (en dus ook de stemvrijheid). Ook de professoren dr. Herwig Reynaert en Stefaan Fiers wezen erop dat het stemgeheim gegarandeerd moest kunnen worden.

Dezelfde problematiek werd aangehaald in de studie van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing²²¹ en werd opgeworpen door de Nationale Hoge Raad Personen met een Handicap (NHRPH) in zijn advies nr. 2202/05 van 17 januari 2022 over de bovenvermelde wetsvoorstellen. Daarin zegt de NHRPH op blz. 4: “*De NHRPH wenst ook dat er zekerheid is dat de kiezer zelf stemt. Hoe kunnen we er zeker van zijn dat het de bejaarde of de persoon met een handicap is die zijn of haar stem uitbrengt? Is er geen risico van machtsmisbruik?*”.

4.6.2.2 Stemgeheim

Briefstemmen heeft het kenmerk dat de kiezer zijn stem uitbrengt buiten het stemlokaal, zonder de aanwezigheid van een kiesorgaan dat toeziet op het correcte verloop van de stemverrichtingen. Het kunnen stemmen in het stemlokaal, in aanwezigheid van het stembureau en eventuele getuigen, is echter nodig om dat stemgeheim te waarborgen.

Als de kiezer zijn stem buiten het stemlokaal uitbrengt, is er geen enkele garantie dat hij dat in het geheim kan doen. De kiezer staat bloot aan sociale druk, misleiding, beïnvloeding, pogingen tot omkoping, intimidatie, enz. Die blootstelling kan in het bijzonder voorkomen bij kwetsbare kiezers, zoals kiezers met een fysieke of psychische handicap, ouderen, thuiswonende jongeren, vrouwen behorend tot groepen met bepaalde religieus-culturele overtuigingen. Er is zelfs geen garantie dat de kiezer zijn stembiljet zelf invult.

In Oostenrijk bevat de regelgeving de verplichting voor de kiezer die per brief stemt, om een plichtige verklaring te ondertekenen dat hij het stembiljet onbespied heeft ingevuld.²²² De waar-

²²⁰ Het betreft de volgende wetsvoorstellen:

- het wetsvoorstel van 28 september 2021 tot wijziging van het Kieswetboek, teneinde het stemmen per brief voor de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers mogelijk te maken voor kiezers met een beperking en voor kiezers van 75 jaar of ouder, ingediend door Servais Verherstraeten, Franky Demon en Steven Matheï (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 2222/1);
- het wetsvoorstel van 28 september 2021 tot wijziging van de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europees Parlement, teneinde het stemmen per brief voor deze verkiezingen mogelijk te maken voor de kiezers met een beperking en voor de kiezers van 75 jaar of ouder, ingediend door Servais Verherstraeten, Franky Demon en Steven Matheï (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 2221/1);
- het wetsvoorstel van 28 september 2021 tot wijziging van de wet van 6 juli 1990 tot regeling van de wijze waarop het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap wordt verkozen, teneinde het stemmen per brief voor deze verkiezingen mogelijk te maken voor de kiezers met een beperking en de kiezers van 75 jaar of ouder, ingediend door Servais Verherstraeten, Franky Demon en Steven Matheï (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 2220/1);
- het voorstel van bijzondere wet van 28 september 2021 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, teneinde het stemmen per brief mogelijk te maken voor kiezers met een beperking en voor kiezers van 75 jaar of ouder voor de verkiezingen van het Vlaams Parlement, het Waals Parlement en het Brussels Hoofdstedelijk Parlement, ingediend door Servais Verherstraeten, Franky Demon en Steven Matheï (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 2219/1).

²²¹ Alternatieven van en voor het stemmen per volmacht: denkbaar, wenselijk en haalbaar? (Prof. Dr. Kristof Steyvers & Lieven Boelen, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 1 juli 2022, p. 54)

²²² W.A.E. Brühem, Stemmen bij volmacht, Boomjuridisch, 2023, p. 66

heidsgetrouwheid van een dergelijke verklaring kan echter op geen enkele manier nagegaan worden. Die verplichting is dus meer symbolisch van aard en toont eerder aan dat de Oostenrijkse wetgever zich wel degelijk bewust is van het probleem, maar er geen oplossing voor kan bieden.

Er kan bijgevolg besloten worden dat, door de afwezigheid van de veilige en beschermende omgeving van het stemlokaal en door de afwezigheid van een stembureau of een ander kiesorgaan dat verantwoordelijk is voor het correcte verloop van de stemverrichtingen, bij briefstemmen het beginsel van het stemgeheim ernstig in het gedrang wordt gebracht.

4.6.2.3 Stemgelijkwaardigheid

Briefstemmen heeft het kenmerk dat de kiezer zijn stem uitbrengt buiten het stemlokaal, zonder de aanwezigheid van een kiesorgaan dat toeziet op het correcte verloop van de stemverrichtingen.

Als de kiezer zijn stem buiten het stemlokaal uitbrengt, is er geen enkele garantie dat hij dat in het geheim kan doen. De kiezer staat bloot aan sociale druk, misleiding, beïnvloeding, pogingen tot omkoping, intimidatie, enz. Hierdoor kan hij worden aangezet om te stemmen volgens de voorkeur van de persoon die hem onder druk zet. Die persoon heeft op die manier meer invloed op het verkiezingsresultaat dan andere kiezers.

Briefstemmen kan ook leiden tot 'groeps- of gezinshoofdstemmen', waarbij de kiezer bijvoorbeeld omwille van geloofsovertuiging zijn of haar stem overlaat aan een andere kiezer, of waarbij kiezers van bepaalde sociaal-culturele of religieuze gemeenschappen in groep hun stembiljetten laten invullen door iemand anders van die gemeenschap, een leidende figuur bijvoorbeeld. Dat beïnvloedt in grote mate de stemgelijkwaardigheid van al die kiezers en van diegenen die andere kiezers onder druk zetten of zelf de stembiljetten invullen.

Er kan bijgevolg besloten worden dat, door de afwezigheid van de veilige en beschermende omgeving van het stemlokaal en door de afwezigheid van een stembureau of een ander kiesorgaan dat verantwoordelijk is voor het correcte verloop van de stemverrichtingen, bij briefstemmen het beginsel van de stemgelijkwaardigheid ernstig in het gedrang wordt gebracht.

4.6.2.4 Conclusie

Aangezien briefstemmen een vorm van vervroegd stemmen is, bestaat daarbij hetzelfde risico op het vlak van de stemvrijheid. De kiezer beschikt op het ogenblik dat hij zijn stem per brief uitbrengt, nog niet over dezelfde informatie als de kiezers die op de verkiezingsdag stemmen, en brengt bij het stemmen dus zijn mening tot uitdrukking op basis van de informatie die hij op dat ogenblik heeft. Als hij daarna informatie krijgt waardoor hij van mening verandert, kan hij die mening niet meer uitdrukken, in tegenstelling tot de kiezers die op de verkiezingsdag stemmen.

Briefstemmen tast ook op een andere manier de stemvrijheid aan, namelijk doordat niet gewaarborgd kan worden dat de kiezer in alle vrijheid zijn mening kan uitdrukken. Dat is het gevolg van het feit dat bij briefstemmen evenmin kan gewaarborgd worden dat de kiezer zijn stem in het geheim kan uitbrengen.

Briefstemmen kan ook een negatieve impact op het beginsel van de stemgelijkwaardigheid hebben, omdat kiezers gemakkelijk hun stemrecht kunnen overdragen aan derden. De kiezers krijgen daardoor niet meer allemaal evenveel invloed op het verkiezingsresultaat.

Deze conclusie betekent niet dat de landen die het briefstemmen algemeen toelaten en waar die stemmethode ook in vrij hoge mate wordt gebruikt, zoals bijvoorbeeld Duitsland (zie rubriek 4.7.4),

geen volwaardige democratieën zouden zijn. Het is immers perfect mogelijk dat een land algemeen beschouwd wordt als een volwaardige democratie, maar dat er toch kritiek is op het verkiezingsstelsel van dat land. Nederland en Duitsland bijvoorbeeld zijn ongetwijfeld volwaardige democratieën. Toch hebben internationale waarnemers kritiek op de volmachtenregeling in Nederland (zie rubriek 4.7.1) en zijn er binnen Duitsland en van internationale waarnemers kritische stemmen te horen over het briefstemmen (zie rubriek 4.7.4).

4.7 HET GEBRUIK VAN ALTERNATIEVE STEMMETHODEN IN DE PRAKTIJK

4.7.1 Het gebruik van volmachten in het Vlaams gewest en in Nederland

Na de verkiezingen van 13 oktober 2024 werden voor de eerste keer de aantallen stemmen die bij volmacht werden uitgebracht, voor elke gemeente samengeteld, zodat we zicht hebben op het algemene gebruik van het stemmen bij volmacht bij die verkiezingen. Dat gebeurde door de aantallen volmachten die in de processen-verbaal van de stembureaus waren genoteerd, samen te tellen. In de onderstaande tabel zijn die aantallen uitgebrachte volmachtstemmen per gemeente weergegeven als een percentage van de uitgebrachte stemmen.

gemeente	percentage volmachtstemmen	gemeente	percentage volmachtstemmen
Aalst	3,11	Lendelede	5,98
Aalter	2,11	Lennik	3,64
Aarschot	2,57	Leopoldsburg	3,12
Aartselaar	3,22	Leuven	2,85
Affligem	4,91	Lichtervelde	4,46
Alken	3,70	Liedekerke	3,55
Alveringem	5,86	Lier	2,24
Antwerpen	2,24	Lierde	4,49
Anzegem	3,61	Lievegem	3,24
Ardoosie	3,51	Lille	1,95
Arendonk	2,46	Linkebeek	4,16
As	1,72	Lint	2,30
Asse	3,21	Linter	4,49
Assenede	4,86	Lochristi	2,45
Avelgem	5,23	Lokeren	2,80
Baarle-Hertog	2,44	Lommel	2,47
Balen	1,53	Londerzeel	2,45
Beernem	3,66	Lo-Reninge	-
Beerse	1,62	Lubbeek	2,76
Beersel	2,83	Lummen	2,36
Begijnendijk	3,31	Maarkedal	5,55
Bekkevoort	3,62	Maaseik	3,08
Beringen	1,68	Maasmechelen	3,33
Berlaar	2,73	Machelen	2,43
Berlare	4,51	Maldegem	2,72
Bertem	4,17	Malle	2,41
Bever	5,37	Mechelen	2,05

Beveren-Kruibeke-Zwijndrecht	2,16	Meerhout	3,20
Bierbeek	2,93	Meise	3,08
Bilzen-Hoeselt	2,97	Menen	3,32
Blankenberge	5,65	Merchtem	3,84
Bocholt	2,23	Merelbeke-Melle	2,63
Boechout	3,15	Merksplas	1,51
Bonheiden	2,63	Mesen	6,19
Boom	2,41	Middelkerke	4,72
Boortmeerbeek	2,92	Mol	1,92
Bornem	2,97	Moorslede	5,24
Boutersem	2,23	Mortsel	2,50
Brakel	4,73	Nazareth-De Pinte	2,43
Brasschaat	2,41	Niel	2,22
Brecht	2,32	Nieuwerkerken	3,45
Bredene	2,83	Nieuwpoort	3,45
Bree	2,65	Nijlen	2,32
Brugge	2,67	Ninove	7,40
Buggenhout	3,60	Olen	2,16
Damme	2,63	Oostende	3,04
De Haan	7,40	Oosterzele	4,82
De Panne	3,78	Oostkamp	2,37
Deerlijk	3,64	Oostrozebeke	3,22
Deinze	2,83	Opwijk	2,26
Denderleeuw	4,53	Oudenaarde	3,35
Dendermonde	3,11	Oudenburg	5,04
Dentergem	5,83	Oud-Heverlee	3,58
Dessel	2,17	Oudsbergen	1,57
Destelbergen	2,90	Oud-Turnhout	1,84
Diepenbeek	3,57	Overijse	2,97
Diest	2,52	Pajottegem	3,18
Diksmuide	2,90	Peer	1,16
Dilbeek	2,96	Pelt	1,35
Dilsen-Stokkem	3,01	Pepingen	3,67
Drogenbos	2,76	Pittem	4,64
Duffel	2,46	Poperinge	2,79
Edegem	2,13	Putte	2,55
Eeklo	2,90	Puurs-Sint-Amands	2,61
Erpe-Mere	3,02	Ranst	1,98
Essen	2,15	Ravels	1,93
Evergem	2,79	Retie	1,90
Gavere	3,11	Riemst	2,38
Geel	2,12	Rijkevorsel	1,92
Geetbets	6,67	Roeselare	2,57
Genk	2,28	Ronse	3,15
Gent	2,34	Roosdaal	3,25
Geraardsbergen	3,42	Rotselaar	2,62

Gingelom	4,01	Rumst	2,86
Gistel	4,75	Schelle	1,98
Glabbeek	5,47	Scherpenheuvel-Zichem	3,59
Grimbergen	5,24	Schilde	2,56
Grobbendonk	2,87	Schoten	2,37
Haacht	2,03	Sint-Genesius-Rode	3,63
Haaltert	4,60	Sint-Gillis-Waas	3,13
Halen	2,64	Sint-Katelijne-Waver	2,66
Halle	2,67	Sint-Laureins	3,45
Hamme	2,52	Sint-Lievens-Houtem	5,27
Hamont-Achel	1,47	Sint-Martens-Latem	5,05
Harelbeke	3,13	Sint-Niklaas	2,27
Hasselt	1,94	Sint-Pieters-Leeuw	2,29
Hechtel-Eksel	2,68	Sint-Truiden	2,94
Heers	4,82	Spiere-Helkijn	3,20
Heist-op-den-Berg	2,62	Stabroek	1,67
Hemiksem	3,20	Staden	4,61
Herent	2,17	Steenokkerzeel	1,97
Herentals	2,13	Stekene	2,41
Herenthout	3,01	Temse	1,98
Herk-de-Stad	3,59	Ternat	4,74
Herselt	2,30	Tervuren	3,48
Herstappe	-	Tessenderlo-Ham	1,93
Herzele	3,95	Tielt	3,35
Heusden-Zolder	2,43	Tielt-Winge	3,28
Heuvelland	3,84	Tienen	2,89
Hoegaarden	2,97	Tongeren-Borgloon	3,05
Hoeilaart	3,84	Torhout	3,34
Holsbeek	2,96	Tremelo	3,74
Hooglede	5,74	Turnhout	2,21
Hoogstraten	2,18	Veurne	4,41
Horebeke	4,87	Vilvoorde	2,03
Houthalen-Helchteren	2,10	Vleteren	3,77
Houthulst	5,78	Voeren	7,55
Hove	2,64	Vorselaar	2,86
Huldenberg	2,55	Vosselaar	2,19
Hulshout	2,59	Waasmunster	2,60
Ichtegem	4,50	Waregem	2,47
Ieper	2,74	Wellen	4,37
Ingelmunster	4,19	Wemmel	2,97
Izegem	2,82	Wervik	3,48
Jabbeke	2,57	Westerlo	2,21
Kalmthout	2,26	Wetteren	2,14
Kampenhout	3,06	Wevelgem	3,15
Kapellen	2,11	Wezembeek-Oppem	3,08
Kapelle-op-den-Bos	3,74	Wichelen	3,73

Kaprijke	3,42	Wielsbeke	3,50
Kasterlee	1,99	Wijnegem	2,74
Keerbergen	2,79	Willebroek	3,07
Kinrooi	1,73	Wingene	4,47
Kluisbergen	6,34	Wommelgem	1,89
Knokke-Heist	4,52	Wortegem-Petegem	4,41
Koekelare	6,86	Wuustwezel	1,67
Koksijde	4,26	Zandhoven	2,63
Kontich	2,86	Zaventem	2,57
Kortemark	4,02	Zedelgem	2,21
Kortenaken	4,79	Zele	3,35
Kortenberg	2,71	Zelzate	5,45
Kortrijk	2,74	Zemst	2,56
Kraainem	3,38	Zoersel	2,67
Kruisem	2,97	Zonhoven	2,57
Kuurne	3,10	Zonnebeke	4,20
Laakdal	2,48	Zottegem	4,93
Laarne	4,11	Zoutleeuw	4,65
Lanaken	2,95	Zuilenkerke	3,91
Landen	3,87	Zulte	3,36
Langemark-Poelkapelle	4,48	Zutendaal	3,25
Lebbeke	3,52	Zwalm	4,87
Lede	3,33	Zwevegem	2,59
Ledegem	4,18		

De tabel toont het gecorrigeerd volmachtpercentage: op basis van het proces-verbaal van elk stembureau werd genoteerd hoeveel stemmen bij volmacht werden uitgebracht. Het totaal werd gedeeld door het totaal aantal stembiljetten volgens de resultaten per gemeente (op basis van de telling). In sommige processen-verbaal was het aantal volmachten echter niet ingevuld (gemiddeld in 4% van de processen-verbaal). Daarom werd een gecorrigeerd volmachtpercentage berekend als volgt:

$$\frac{\text{aantal volmachten}}{\text{aantal getelde stembiljetten}} \times \frac{1}{(\% \text{ stembureaus met ingevuld aantal volmachten})}$$

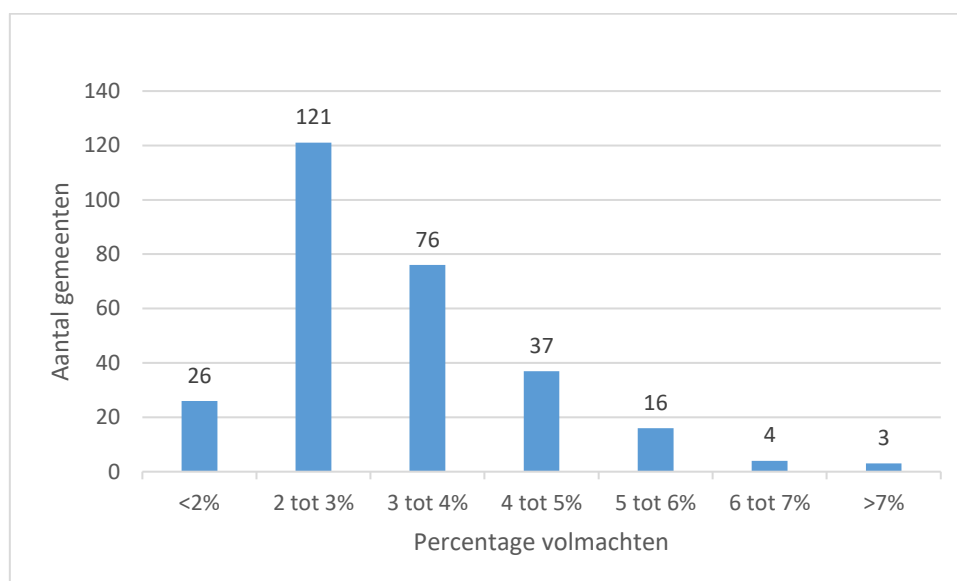
Bv. er zijn 100 volmachtstemmen op 10.000 uitgebrachte stembiljetten (1%)
20% van de PV's zonder ingevuld aantal volmachten leidt tot het gecorrigeerd percentage volmachtstemmen van 1,25%:

$$\frac{100}{10.000} \times \frac{1}{80\%} = 1,25\%$$

De aanleiding voor het onderzoek naar de aantallen volmachten ligt bij het feit dat er na de verkiezingen bij het parket klacht werd ingediend over het mogelijk ronselen van volmachten in een tiental gemeenten, waarop gerechtelijke onderzoeken volgden en volmachtdocumenten in beslag werden genomen. Dat zorgde tevens voor heel wat aandacht van de media voor het gebruik van de volmachten en er werd ook meer inzage gevraagd in de processen-verbaal van de stembureaus, omdat daarin de aantallen volmachtstemmen die zijn uitgebracht, genoteerd staan. Er bestond dus nood aan meer transparantie over het gebruik van de volmachtenregeling.

Een hoger percentage volmachtstemmen in een bepaalde gemeente ten opzichte van een of meer andere gemeenten wijst echter niet noodzakelijk op fraude.²²³

De resultaten van het onderzoek zijn niet gegarandeerd foutloos, omdat het stembureau ook fouten kan maken bij het tellen van de volmachtstemmen of bij het noteren van de aantallen. Maar zelfs rekening houdend met die foutenmarge, lijkt het gebruik van het stemmen bij volmacht behoorlijk mee te vallen: gemiddeld over het gehele Vlaams gewest werd iets minder dan 3% van de stemmen met een volmacht uitgebracht. Iets meer dan 97% van de kiezers die op 13 oktober 2024 in het Vlaams gewest gestemd hebben, hebben dat dus gedaan door in eigen persoon naar het stemlokaal te gaan. In het onderstaande diagram wordt het aantal gemeenten weergegeven in functie van het percentage uitgebrachte volmachtstemmen:



In slechts 7 gemeenten werd meer dan 6% van de stemmen met een volmacht uitgebracht, met 7,55% als hoogste percentage. In meer dan de helft van de gemeenten bleef het percentage van de stemmen dat met een volmacht werd uitgebracht, onder de 3%.

Het gemiddelde percentage van 2,92% ligt veel lager dan het percentage stemmen dat bijvoorbeeld in Nederland bij volmacht wordt uitgebracht, waar dat de laatste 10 jaar gemiddeld rond de 10% ligt. Bij de laatste verkiezingen in Nederland van 6 juni 2024 voor het Europees parlement lag het aantal volmachten zelfs op 11,5%.²²⁴ De internationale waarnemers van het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten (ODHIR) van de Organisatie voor Vrede en Samenwerking in Europa (OVSE) concludeerden ter gelegenheid van de verkiezingen van de Nederlandse Tweede Kamer in 2017 dat de schaal waarop de kiezers in Nederland bij volmacht stemden, disproportioneel is, in die mate zelfs dat het in strijd is met de OVSE-verplichtingen en andere internationale maatstaven.²²⁵

Nochtans vindt de Commissie van Venetië een volmachtenregeling aanvaardbaar, omdat het tot doel heeft de kiezers die niet zelf naar het stemlokaal kunnen gaan, toch de mogelijkheid te geven om aan de stemming deel te nemen. De Commissie stelt wel de voorwaarde dat het om een strikte regulering moet gaan, d.w.z. dat de volmachtenregeling alleen mogelijk mag zijn voor wie niet (of zeer moeilijk) zelf naar het stemlokaal kan gaan en dat er maatregelen genomen moeten worden

²²³ Raad van State, Verkiezingen Boom, nr. 18.172, 16 maart 1977

²²⁴ Jaarverslag 2024 van de Nederlandse Kiesraad, p. 11

²²⁵ W.A.E. Brühem, Stemmen bij volmacht, Boomjuridisch, 2023, p. 86

om de risico's die met een volmachtenregeling gepaard gaan, zoveel mogelijk te beperken.²²⁶ Op de manieren waarop die risico's beperkt kunnen worden, wordt nader ingegaan in rubriek 4.8.

4.7.2 Vervroegd stemmen in andere EU-lidstaten

Vervroegd stemmen in een stemlokaal is mogelijk in Denemarken, Estland, Finland, Letland, Litouwen, Malta, Portugal, Slovenië en Zweden.²²⁷

In Denemarken bijvoorbeeld kunnen alle kiezers vervroegd stemmen in een stemlokaal van drie weken tot twee dagen voor de verkiezingsdag.

4.7.3 Het gebruik van mobiel stemmen in andere EU-lidstaten

Mobiel stemmen (in een privé-woning, een ziekenhuis of een andere locatie) is mogelijk in Oostenrijk, Bulgarije, Tsjechië, Denemarken, Estland, Finland, Kroatië, Hongarije, Italië, Ierland, Letland, Litouwen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije en Zweden.²²⁸

In bijvoorbeeld Ierland kunnen kiezers die in instellingen voor langdurige zorg verblijven, een aanvraag indienen om te worden opgenomen op een speciale kiezerslijst. Als die aanvraag wordt aanvaard, krijgt die kiezer bezoek van een speciale ambtenaar die de stem van de kiezer registreert. In Slowakije mogen mensen die permanente zorg verlenen aan kiezers met een handicap, gelijktijdig bij hetzelfde mobiele stembureau hun stem uitbrengen.

4.7.4 Het gebruik van briefstemmen in andere EU-lidstaten

Stemmen per brief wordt in een aantal EU-lidstaten toegelaten in verschillende varianten. In een aantal EU-lidstaten is stemmen per brief alleen mogelijk voor kiezers die in het buitenland verblijven.

In een beperkt aantal lidstaten, zoals Duitsland en Spanje, mogen alle kiezers per brief stemmen. In de volgende lidstaten kunnen kiezers die in het eigen land verblijven, per brief stemmen: Oostenrijk, Hongarije, Ierland, Luxemburg, Polen en Slovenië. In bepaalde lidstaten, zoals Oostenrijk, Ierland en Slovenië, is deze methode beperkt tot specifieke groepen, zoals kiezers met een handicap. In Frankrijk mogen kiezers die in het binnenland verblijven, per brief stemmen als ze zich in de gevangenis of in een detentiecentrum bevinden.²²⁹

In de onderstaande figuur worden de landen wereldwijd aangeduid waar briefstemmen mogelijk is (in verschillende variaties).

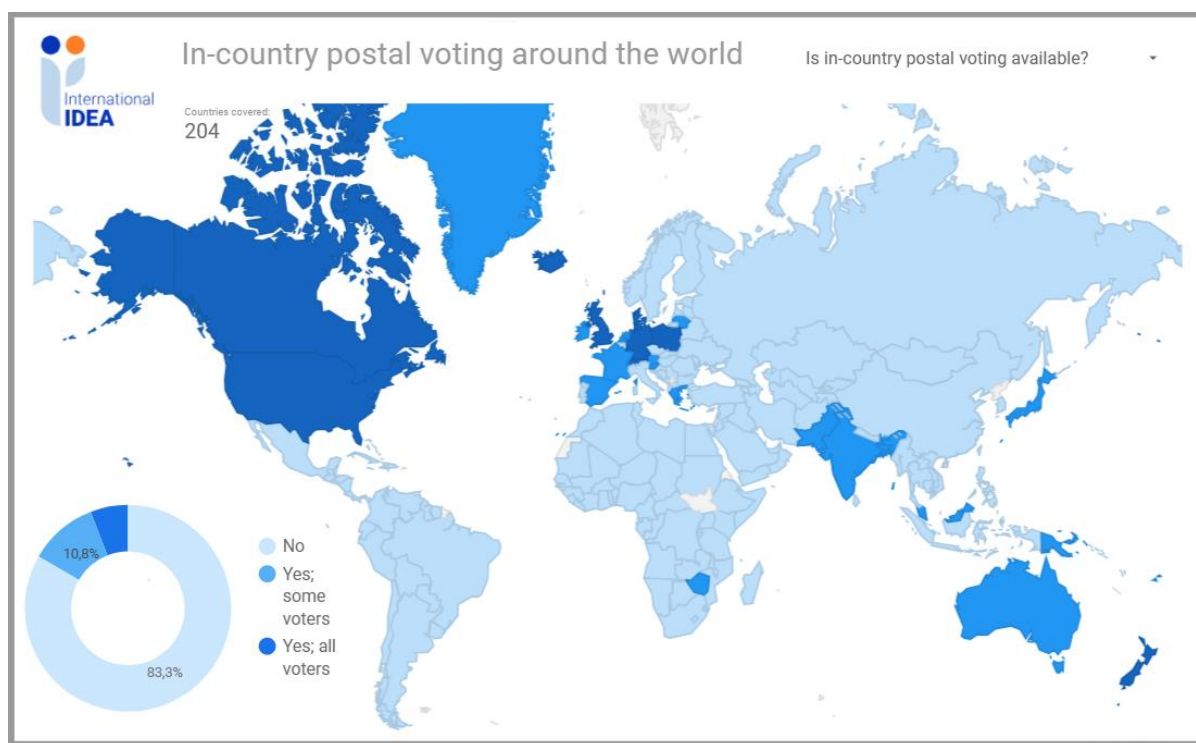
²²⁶ W.A.E. Brühem, *Stemmen bij volmacht*, Boomjuridisch, 2023, p. 87

²²⁷ Gids van goede verkiezingspraktijken in de lidstaten ter bevordering van de deelname van burgers met een handicap aan verkiezingsprocessen' van 6 december 2023, werkdocument van de diensten van de Europese Commissie, p. 56-58

²²⁸ Gids van goede verkiezingspraktijken in de lidstaten ter bevordering van de deelname van burgers met een handicap aan verkiezingsprocessen' van 6 december 2023, werkdocument van de diensten van de Europese Commissie, p. 56-58

²²⁹ Gids van goede verkiezingspraktijken in de lidstaten ter bevordering van de deelname van burgers met een handicap aan verkiezingsprocessen' van 6 december 2023, werkdocument van de diensten van de Europese Commissie, p. 56-58

Figuur: Briefstemmen wereldwijd (bron: IDEA)²³⁰



Voor de verkiezingen van de Bundestag in 2017 en 2021 stemden resp. 28,6% en 47,3% van de Duitse kiezers per brief. Voor de verkiezingen van de Nationalrat in 2017 en 2019 stemden resp. 15,5% en 20,9% van de Oostenrijkse kiezers per brief.²³¹

De kiezersopkomst in Duitsland lag in 2017 en 2021 op resp. 76,2% en 76,4%. Voor de laatste verkiezingen in Duitsland op 23 februari 2025 was de opkomst met 82,5% het hoogst sinds de Duitse hereniging in 1990. De opkomst lag in het herenigde Duitsland altijd tussen de 75 en 80% (behalve in 1998, toen de opkomst ook iets boven de 80% lag). Dat is een vrij stabiel opkomstpercentage, dat blijkbaar niet beïnvloed wordt door de mogelijkheid om per brief te stemmen. Het percentage briefstemmen in Duitsland gaat wel in stijgende lijn en bereikte een maximum in 2021, wat waarschijnlijk mede te wijten was aan de coronapandemie, die toen nog niet bedwongen was. Maar het heeft blijkbaar geen invloed op de kiezersopkomst. Het exacte percentage briefstemmen voor de verkiezingen van 23 februari 2025 is nog niet officieel bekendgemaakt, maar het ligt vermoedelijk lager dan in 2021, onder meer wegens logistieke problemen. Het lijkt er bijgevolg op dat het hoge opkomstpercentage niet in verband staat met het comfort dat het briefstemmen biedt, maar meer te verklaren is door de inzet van de verkiezingen en door het feit dat de kiezers het thema waarover de verkiezingen gingen, belangrijk vonden, waardoor ze meer gemotiveerd waren om te gaan stemmen of om hun stembrief in te vullen.

Dezelfde conclusie lijkt van toepassing te zijn op de recente parlementsverkiezingen in Groenland, waar ook een hogere opkomst van de kiezers was dan normaal, die waarschijnlijk te wijten was aan het verkiezingsthema (de onafhankelijkheid van Groenland), dat de kiezers motiveerde om een stem uit te brengen.

In Nederland was briefstemmen als een uitzonderlijke maatregel wegens de coronapandemie toegelaten bij de Tweede Kamerverkiezingen van 17 maart 2021 voor alle kiezers vanaf 70 jaar (2,4

²³⁰ Bron: <https://www.idea.int/data-tools/tools/special-voting-arrangements/postal-in-country>

²³¹ W.A.E. Brühem, Stemmen bij volmacht, Boomjuridisch, 2023, p. 90

miljoen kiezers). Alle kiezers van deze groep kregen een stembiljet in de bus. Het stembiljet moest samen met de stempas (het equivalent van de uitnodigingsbrief) teruggestuurd worden. Hoewel dit bedoeld was als een toegankelijkheidsmaatregel, werd de implementatie geplaagd door problemen. Ongeveer 1,1 miljoen kiezers maakten gebruik van deze mogelijkheid, maar de procedure werd door velen als complex en verwarrend ervaren. De foutenmarge bleek aanzienlijk: ongeveer 6% van de ontvangen briefstemmen (65.000 stemmen) werden niet meegeteld omdat er documenten ontbraken of onjuist waren verzonden.²³² Er kan niet worden uitgesloten dat als deze stemmen wel op een juiste wijze waren uitgebracht, dit tot een verschuiving in de zetelverdeling had geleid.²³³ Dit gegeven ondermijnt niet alleen de effectiviteit van de stemmethode, maar ook het vertrouwen van kiezers in het verkiezingsproces. Uit onderzoek bleek dat kiezers minder vertrouwen hadden in de betrouwbaarheid van briefstemmen dan in stemmen in een stemlokaal.²³⁴

Op basis van deze ervaringen raadde de Nederlandse Kiesraad af om briefstemmen als algemene stemmethode in te voeren. Mocht het toch overwogen worden, dan uitsluitend onder zeer strikte voorwaarden (alleen op aanvraag en beperkt tot specifieke doelgroepen).

In Duitsland wordt het aandeel van de ongeldige stemmen per brief geschat tussen 3,2 en 4,0%.²³⁵

In vergelijking met de percentages van de kiezers die in België en zelfs in Nederland gebruik maken van het stemmen bij volmacht, maken in Duitsland en Oostenrijk dus veel hogere percentages van de kiezers gebruik van het briefstemmen, terwijl die alternatieve stemmethode de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen veel minder of helemaal niet kan waarborgen. Nochtans leveren de internationale waarnemers weinig of geen kritiek op die stemmethode, noch op de schaal waarop de kiezers in die landen met die stemmethode stemmen.²³⁶

4.8 MAATREGELEN OM RISICO'S TE BEPERKEN

Om het beginsel van de actieve stemgelijkwaardigheid maximaal te waarborgen, moet de verkiezingsoverheid de juiste omstandigheden creëren en de nodige maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat elke kiezer in volle vrijheid zijn stem kan uitbrengen.

Voor het gros van de kiezers wordt dit bewerkstelligd door hen de gelegenheid te geven om zich op de dag van de stemming persoonlijk aan te melden bij het stembureau en daar in het geheim hun stem uit te brengen. Daarbij moet ook gedacht worden aan de toegankelijkheid van de stemlokalen, aan stemhokjes aangepast voor kiezers met een handicap, eventuele regelingen waarmee aan bepaalde categorieën van kiezers bijstand kan verleend worden, enz.

Ondanks een vlotte organisatie en extra maatregelen op het vlak van toegankelijkheid en bijstand, kan een deel van de kiezers zich toch in omstandigheden bevinden waardoor zij van de gelegenheid om op de verkiezingsdag te gaan stemmen in een stemlokaal, geen gebruik kunnen maken. De overheid moet die kiezers een alternatieve stemmethode aanbieden waarmee zij toch in staat gesteld worden om hun stemrecht uit te oefenen.

²³² Bij het openen van de briefstemmen controleerde elke gemeente of de kiezers de juiste procedure hadden gevolgd. De retouromslag moest zowel een geldige stempas als een stembiljet bevatten. Als een van beide ontbrak, dan werd de stem niet meegeteld.

²³³ “[Advies over de evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing van 2021](#)” van de Kiesraad (10 mei 2021), p. 10

²³⁴ “[Advies over de evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing van 2021](#)” van de Kiesraad (10 mei 2021), p. 8

²³⁵ [Bequem, aber fehleranfällig: Die Dunkelziffer ungewerteter Briefwahlstimmen | Politische Vierteljahresschrift](#)

²³⁶ W.A.E. Brüheim, Stemmen bij volmacht, Boomjuridisch, 2023, p. 90

Alternatieve stembethoden zijn dus bedoeld om kiezers die door omstandigheden niet zelf naar het stembureau kunnen gaan, of die verhinderd zijn op de dag van de stemming, of om andere redenen niet zelf kunnen stemmen, toch de kans te geven hun stem uit te brengen. Ze faciliteren de toegang tot het verkiezingsproces voor bepaalde categorieën van kiezers die anders niet aan de stemming zouden kunnen deelnemen.

Zoals beschreven in de voorgaande rubrieken 4.3 tot en met 4.6, kunnen niet alle alternatieve stembethoden de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen in dezelfde mate waarborgen. De wijze waarop een alternatieve stembethode geregeld is, kan echter wel een invloed hebben op de grootte van de risico's op inbreuken op die fundamentele beginselen. De overheid kan in de regelgeving maatregelen opnemen om die risico's te beperken.

In de regelgeving voor de lokale en provinciale verkiezingen in het Vlaams gewest zijn de volgende maatregelen opgenomen:

- een beperking voor het geven van een volmacht tot bepaalde omstandigheden;
- een beperking van het aantal volmachten per volmachtkrijger;
- informeren van de kiezer;
- strafbepalingen.

4.8.1 Beperking tot bepaalde omstandigheden

Zoals uiteengezet in rubriek 4.3.1, kan niet elke kiezer om eender welke reden een volmacht verlenen. De omstandigheden waarin men een volmacht kan verlenen, zijn limitatief opgesomd in artikel 56, §2 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet. De bedoeling hiervan is dat alleen de kiezers die echt niet zelf naar het stemlokaal kunnen gaan of op de verkiezingsdag verhinderd zijn, toch aan de stemming kunnen deelnemen door een volmacht te geven. Bovendien moet de volmachtgever over een bewijsstuk of een attest beschikken dat aantoonst dat hij niet zelf naar het stembureau kan gaan. Het stembureau staat in voor de controle op het voorleggen van dat attest. Op die manier wordt de volmachtenregeling alleen beschikbaar gesteld voor wie er nood aan heeft. Wie zich niet in een van de opgesomde omstandigheden bevindt, kan geen volmacht geven en kan alleen een stem uitbrengen door zich op de verkiezingsdag persoonlijk aan te melden bij het stembureau.

4.8.2 Beperking van het aantal volmachten per volmachtkrijger

In het geval van volmachten kan een beperking van het aantal volmachten dat een kiezer mag uitoefenen, helpen om het risico op inbreuken op de stemgelijkwaardigheid te minimaliseren. Hoe minder volmachten men kan uitoefenen, hoe minder extra invloed men kan hebben op de verkiezingsuitslag door bij het uitbrengen van de stem bij volmacht de eigen keuze op het stembiljet aan te brengen, in plaats van die van de volmachtgever.

Bij de lokale en provinciale verkiezingen in het Vlaams gewest mag een kiezer maximaal één volmacht uitoefenen voor een andere kiezer. De controle daarop gebeurt door de stembureaus: wanneer de volmachtkrijger een stem bij volmacht heeft uitgebracht, wordt op zijn uitnodigingsbrief de vermelding 'heeft volmacht gekregen' geplaatst (art. 138, §3, derde lid LPKD). Door die vermelding kan de kiezer zijn uitnodigingsbrief geen tweede keer gebruiken om opnieuw een stem bij volmacht uit te brengen.

Door de introductie van de digitale uitnodigingsbrief bleef de controle op deze regel echter niet meer waterdicht. Een kiezer kan immers meerdere afdrucken maken van die digitale uitnodigingsbrief en met elke afdruk een stem bij volmacht gaan uitbrengen. Het ter beschikking stellen van

een digitale uitnodigingsbrief brengt bijgevolg de waarborg voor de stemgelijkwaardigheid in het gedrang.

Een maatregel om die waarborg te herstellen, dringt zich dus op en is ook voorgesteld in rubriek 1.2.1.3 van dit rapport, namelijk de verplichting opleggen dat een kiezer pas een stem bij volmacht kan uitbrengen als die zijn eigen uitnodigingsbrief voorlegt, met daarop de stempel die aangeeft dat die kiezer zijn eigen stem al heeft uitgebracht. Zo kan men er maar één hebben.

4.8.3 Informeren van de kiezer

Om ervoor te zorgen dat de kiezer de volmachtenregeling correct naleeft, is het van essentieel belang dat die kiezer ook geïnformeerd wordt over die regeling. Dat gebeurt bij de lokale en provinciale verkiezingen in het Vlaams gewest op verschillende manieren:

- de volmachtenregeling wordt uitgelegd op de verkiezingswebsite vlaanderenkiest.be, die algemeen bekend staat als de authentieke informatiebron over de lokale en provinciale verkiezingen;
- alle bepalingen over de volmachtenregeling worden verplicht vermeld op de uitnodigingsbrief, die elke kiezer toegestuurd krijgt;
- de procedure om bij volmacht te stemmen wordt eveneens vermeld op het volmachtformulier zelf, samen met de voorwaarden waaraan men moet voldoen om een volmacht te mogen geven.

4.8.4 Strafbepalingen

Als laatste maatregel om stemfraude tegen te gaan en om de naleving van de beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen maximaal na te streven, kan gedacht worden aan strafbepalingen. Sancties die opgelegd worden omwille van gepleegde inbreuken op de regelgeving, worden natuurlijk altijd achteraf opgelegd, wanneer de inbreuk al gebeurd is en de stemfraude al gepleegd is. Dat kan als gevolg hebben dat de verkiezingsuitslag onbetrouwbaar wordt, tenminste als de stemfraude op voldoende grote schaal gebeurd is om een effect op de uitslag te hebben voor wat de uiteindelijke zetelverdeling betreft of het aanwijzen van de verkozenen. Anderzijds kan een strafbepaling ook een ontradend effect hebben (wat ook de bedoeling is), waardoor het risico op inbreuken toch wordt verminderd.

Het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet bevat een aantal strafbepalingen (in de artikelen 221 tot en met 248) waarmee sancties worden opgelegd in het geval van inbreuken op de kiesregelgeving. De strafbare inbreuken die specifiek betrekking hebben op de volmachtenregeling, zijn de volgende:

- het aanbieden van enig voordeel (in eender welke vorm) om een volmacht te verlenen, en het aannemen van dat aanbod (art. 221, eerste en tweede lid);
- het ronselen van volmachten (art. 221, derde lid);
- het geven van een volmacht zonder te voldoen aan de voorwaarden om dat te mogen doen (art. 243, derde lid, 1°);
- een volmacht geven en de volmachtkrijger laten stemmen, terwijl men toch in staat was om zelf te gaan stemmen (art. 243, derde lid, 2°);
- bewust een stem bij volmacht uitbrengen voor een kiezer die overleden was of die in staat was zelf te gaan stemmen (art. 243, derde lid, 3°);
- het geven of aannemen van meer dan één volmacht (art. 243, derde lid, 4°).

4.8.4.1 Kopen en verkopen van een volmacht

Artikel 221, eerste en tweede lid van het LPKD stelt het aanbieden van enig voordeel (in eender welke vorm) om een volmacht te verlenen, en het aannemen van dat aanbod, strafbaar, wat neerkomt op het kopen en verkopen van een volmacht. De strafmaat gaat van 8 dagen tot een maand gevangenisstraf en/of een geldboete van 50 tot 500 euro (te vermenigvuldigen met 8 omwille van de opdecimen).

Een essentieel kenmerk van de volmacht is dat het initiatief om een volmacht te verlenen, moet uitgaan van de volmachtgever. Door aan een potentiële volmachtgever een voordeel aan te bieden om de volmacht te verkrijgen, ontnemt men dat initiatief aan de volmachtgever. Door het aanbod van dat voordeel aan te nemen, staat de volmachtgever ook zijn stemvrijheid af, want het is wel duidelijk dat de volmachtkrijger met zijn aanbod de bedoeling heeft om zijn eigen keuze een tweede keer op het stembiljet in te vullen, en niet die van de volmachtgever. Het kopen van een volmacht heeft dus ook een inbreuk op de stemgelijkwaardigheid als gevolg. Het voorzien in een sanctie op het kopen en verkopen van een volmacht is bijgevolg een gepaste maatregel om die inbreuken te vermijden.

4.8.4.2 Ronselen van volmachten

Artikel 221, derde lid van het LPKD stelt het stelselmatig aanspreken of op een andere manier persoonlijk benaderen van personen om hen ertoe te bewegen een volmachtformulier te ondertekenen en af te geven, strafbaar. De strafmaat is dezelfde als die voor het kopen en verkopen van een volmacht.

Die bepaling is ingevoerd met het decreet ‘versterking lokale democratie’ van 16 juli 2021 als een van de maatregelen om het ronselen van volmachten tegen te gaan.

De memorie van toelichting bij artikel 21 van het ontwerp van het decreet²³⁷ waarmee die bepaling werd ingevoerd, zegt: ‘Met stelselmatig wordt bedoeld dat de betrokken persoon meerdere malen probeert een volmacht te bekomen van andere kiezers.’ en: ‘Algemene informatievoorziening, bijvoorbeeld in een informatiebrochure, om kiezers te wijzen op de mogelijkheid om een volmacht te geven, is toegestaan. Kiezers kunnen vervolgens zelf de keuze maken of zij hun stem al dan niet bij volmacht willen uitbrengen.’

Door volmachten te ronselen wordt de inbreuk op de stemgelijkwaardigheid groter dan wanneer een kiezer op initiatief van de volmachtgever een volmacht krijgt. Elke kiezer kan weliswaar slechts één volmacht aanvaarden van een andere kiezer, maar als een kandidaat van een bepaalde partij van meerdere volmachtgevers een volmachtformulier kan verkrijgen waarop de gegevens van de volmachtkrijger nog niet zijn ingevuld, dan kunnen die volmachtformulieren uitgedeeld worden aan kiezers waarvan men weet dat die de partij gunstig gezind zijn en die dus ook voor die partij zullen stemmen. Die kiezers zullen dan in groep op een grotere schaal invloed uitoefenen op het verkiezingsresultaat, wat de inbreuk op de stemgelijkwaardigheid des te sterker maakt. Dat maakt de invoering van deze strafbepaling verdedigbaar.

4.8.4.3 Een volmacht geven zonder te voldoen aan de voorwaarden

Artikel 243, derde lid, 1° van het LPKD stelt het geven van een volmacht zonder daartoe gerechtigd te zijn, strafbaar. De sanctie bestaat uit een geldboete van 26 tot 1000 euro (te vermenigvuldigen met 8 omwille van de opdecimen).

²³⁷ (Parl. St. VI. Parl. 2020-2021, nr. 790/1, 21)

Zoals vermeld in rubriek 4.8.1 is het beperken van de omstandigheden waarin men een volmacht kan geven, een maatregel die dient om te voorkomen dat kiezers in buitenproportionele mate gebruik gaan maken van een volmacht om hun stem uit te brengen, want dat kan ertoe leiden dat de manier waarop de volmachtenregeling in de praktijk wordt omgezet, in strijd wordt geacht met de OVSE-verplichtingen en andere internationale maatstaven.

Het voorzien in een sanctie op het overtreden van die regel is bijgevolg een gepaste maatregel om ervoor te zorgen dat de inbreuken op de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen die met een volmachtenregeling gepaard (kunnen) gaan, beperkt blijven.

4.8.4.4 Zelf kunnen stemmen en toch een stem bij volmacht laten uitbrengen

Artikel 243, derde lid, 2° van het LPKD stelt het geven en laten uitoefenen van een volmacht terwijl men toch zelf kon gaan stemmen, strafbaar. De sanctie bestaat uit een geldboete van 26 tot 1000 euro (te vermenigvuldigen met 8 omwille van de opdecimen).

Dit is een sanctie op een gelijkaardige overtreding als het geven van een volmacht zonder daartoe gerechtigd te zijn. Ook al voldeed men op het ogenblik dat de volmacht werd gegeven, aan de voorwaarden om een volmacht te geven, als men nadien tot de vaststelling komt dat men toch zelf kan gaan stemmen, dan mag men de volmachtkrijger de volmacht niet laten uitoefenen. Het is aannemelijk dat men niet zal gestraft worden als men kan aantonen dat het niet meer mogelijk was om de volmachtkrijger nog tijdig te verwittigen.

De strafbepaling is wel bedoeld om de volmachtgever ertoe aan te zetten om er alles aan te doen om de volmachtkrijger de volmacht niet te laten uitoefenen als de volmachtgever uiteindelijk toch zelf kan gaan stemmen. De regel is immers dat stemmen bij volmacht alleen toegelaten is als men niet zelf kan gaan stemmen, zodat de inbreuken op de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen die met een volmachtenregeling gepaard (kunnen) gaan, tot een minimum beperkt blijven.

4.8.4.5 Bewust een volmacht uitoefenen voor een overledene of iemand die zelf kon stemmen

Artikel 243, derde lid, 3° van het LPKD stelt het bewust uitbrengen van een stem bij volmacht voor een kiezer die overleden was of die in staat was zelf te gaan stemmen, strafbaar. De sanctie bestaat uit een geldboete van 26 tot 1000 euro (te vermenigvuldigen met 8 omwille van de opdecimen).

Het uitbrengen van een stem bij volmacht voor een kiezer die al overleden is, vormt een inbreuk op de stemgelijkwaardigheid, zeker in het geval dat de volmachtkrijger zijn eigen keuze een tweede keer op een stembiljet invult, maar ook als de volmachtkrijger de instructies van de overleden volmachtgever uitvoert. Een overleden burger heeft immers geen actief stemrecht meer. Dat recht is voorbehouden voor de levende kiezers. Een stem uitbrengen in de plaats van een overledene of van een burger die om andere redenen geen stemrecht heeft, geeft aan de overledene of aan die burger een invloed op de verkiezingsuitslag, terwijl die daar geen recht op heeft. Tegelijk vermindert daardoor de invloed van de burgers die wel stemgerechtigd zijn.

Om strafbaar te zijn, moet de volmachtkrijger wel weten dat de volmachtgever inmiddels overleden is of wel in staat is om zelf te stemmen. Een kiezer die bijvoorbeeld op vakantie gaat naar het buitenland en daardoor niet zelf kan gaan stemmen, kan op rechtmatige wijze een volmacht geven. Als die kiezer tijdens zijn vakantie overlijdt of hij beslist om vroeger naar huis te keren, en de volmachtgever wordt daarvan niet op de hoogte gebracht, dan kan hij de stem bij volmacht uitbrengen zonder zich ervan bewust te zijn dat hij de stem uitbrengt van een overledene of van

een kiezer die uiteindelijk toch in staat is om zelf te gaan stemmen. In het geval van het overlijden van de volmachtgever is er dan wel een inbreuk gepleegd op de stemgelijkwaardigheid, maar de volmachtkrijger is niet strafbaar, omdat hij niet op de hoogte was van het overlijden.

De strafbepaling is bedoeld om de volmachtkrijger ertoe aan te zetten om geen volmacht uit te oefenen als hij weet dat de volmachtgever overleden is of uiteindelijk toch zelf kan gaan stemmen. In beide gevallen zou het uitoefenen van een volmacht een onrechtmatige inbreuk zijn op de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen die met een volmachtenregeling gepaard (kunnen) gaan. De strafbepaling is bijgevolg een gepaste maatregel.

4.8.4.6 Het geven of aannemen van meer dan één volmacht

Artikel 243, derde lid, 4° van het LPKD stelt het geven of aannemen van meer dan één volmacht strafbaar. De sanctie bestaat uit een geldboete van 26 tot 1000 euro (te vermenigvuldigen met 8 omwille van de opdecimen).

Zoals vermeld in rubriek 4.8.2 is het beperken van het aantal volmachten dat een kiezer mag uitoefenen, een maatregel die dient om het risico op inbreuken op de stemgelijkwaardigheid te minimaliseren.

Het voorzien in een sanctie op het overtreden van die regel is bijgevolg een gepaste maatregel om het risico op inbreuken op de stemgelijkwaardigheid te minimaliseren.

4.8.5 Beoordeling van de volmachtenregeling in het Vlaams gewest

Door de strikte afbakening van de omstandigheden waarin een kiezer een volmacht mag geven en door het aantal volmachten dat een kiezer mag uitoefenen te beperken tot één, wordt het gebruik van de volmachten beperkt tot de kiezers die er effectief nood aan hebben en worden de risico's op inbreuken op de stemvrijheid en de stemgelijkwaardigheid tot een minimum beperkt.

De verplichting om attesten of bewijsstukken voor te leggen, zorgt ervoor dat er een zekere controle wordt uitgeoefend op het rechtmatig geven van een volmacht. De procedure waarbij op de uitnodigingsbrief van de volmachtkrijger een speciale stempel wordt aangebracht, zorgt ervoor dat die volmachtkrijger geen tweede volmacht kan uitoefenen. Bovendien zorgen specifieke strafbepalingen ervoor dat overtredingen op de volmachtenregeling ontraden worden.

Tot slot zorgt een verplichte informatieverstrekking op de uitnodigingsbrief voor de kiezer en op het volmachtformulier zelf ervoor dat de kiezer op de hoogte wordt gebracht van de volmachtenregeling, wat een essentiële voorwaarde is voor het naleven van de regels.

Dit alles maakt dat de volmachtenregeling zoals die momenteel bestaat in het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet, voldoet aan de voorwaarde van strikte regulering, zoals aanbevolen door de Commissie van Venetië.

4.9 ANDERE ASPECTEN BIJ ALTERNATIEVE STEMMETHODEN

Naast de toetsing aan de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen kunnen er natuurlijk nog andere criteria van belang zijn bij de keuze voor een alternatieve stemmethode. Zo kan de praktische haalbaarheid van een stemmethode ook een belangrijke factor zijn, evenals de extra kosten, de complexiteit van de procedure en risico's op verkeerde handelingen, extra personeelsinzet, de effectiviteit, enz.

4.9.1 De volmachtenregeling

Om stemmen bij volmacht in de praktijk om te zetten, is er op het vlak van organisatie niet veel extra inspanning nodig:

- er moeten enkele modelformulieren ter beschikking gesteld worden (het volmachtformulier, attesten);
- bij het aanvragen van sommige attesten moet de gemeentelijke dienst de voorgelegde bewijsstukken beoordelen;
- op de dag van de stemming moet het stembureau alleen nagaan of de vereiste documenten worden voorgelegd. Er wordt van het stembureau niet verwacht dat het de echtheid van een attest gaat beoordelen;
- het stembureau moet een extra stempel plaatsen op de uitnodigingsbrief van de volmachtkrijger.

De procedure om een volmacht te geven is eveneens heel eenvoudig en laagdrempelig (onderhands). Hetzelfde geldt voor het uitbrengen van de stem bij volmacht.

Sommige kiezers kunnen wel moeilijkheden ervaren bij het vinden van een geschikte volmachtkrijger.

Verbetersuggesties voor de bestaande volmachtenregeling in het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet zijn opgenomen in rubriek 1.2.1.3 van dit rapport.

4.9.2 Vervroegd stemmen

Vervroegd stemmen heeft een impact op de verkiezingskalender. Omdat de stemming voor een aantal kiezers al plaatsvindt op een vroegere datum, moeten alle voorbereidingen ook vroeger gebeuren, wat extra druk legt op de organisatie. De kiezerslijsten worden pas rond 20 augustus definitief vastgesteld, terwijl de data voor de indiening, het onderzoek en de afsluiting van de kandidatenlijsten strikt geregeld zijn.

De kiezers die vervroegd willen stemmen, moeten dat vooraf aanvragen. Bij de aanvraag zal de gemeentelijke dienst de voorgelegde bewijsstukken moeten beoordelen. Ook de aanstiplijsten voor de verkiezingsdag moeten bijgewerkt worden. Mogelijk verwachten de gemeenten dat de Vlaamse overheid daarvoor een centraal registratieportaal ontwikkelt en ter beschikking stelt, wat een extra kost zou betekenen.

De gemeente moet een stemlokaal (of meer dan een, afhankelijk van het aantal kiezers dat vervroegd wil stemmen) inrichten op een extra dag (of op meerdere dagen) en evenveel stembureaus samenstellen, terwijl het samenstellen van stem- en telbureaus al een terugkerend probleem is bij verkiezingen.

De stembiljetten moeten vroeger klaar zijn en ter beschikking zijn van het stembureau.

Als in gemeenten waar digitaal wordt gestemd, het vervroegd stemmen eveneens digitaal gebeurt, dan moeten er extra USB-sticks aangemaakt worden, die ook vroeger klaar moeten zijn en vroeger aan de stembureaus ter beschikking moeten worden gesteld. Als in die gemeenten het vervroegd stemmen op papier plaatsvindt, dan moet er ofwel een telbureau (of meer) samengesteld worden en moet het hoofdbureau de telresultaten van dat telbureau invoeren in de softwaretoepassing voor het resultatenbeheer, ofwel moet een digitaal stembureau de stemmen die vervroegd op papier zijn uitgebracht, op de verkiezingsdag omzetten in digitale stemmen, zodat die met de stemmen van dat stembureau worden meegeteld in het totale verkiezingsresultaat. Dat impliceert

eveneens dat die gemeenten ook stembiljetten op papier zullen moeten laten drukken (weliswaar een kleine hoeveelheid), wat nu niet het geval is.

De vervroegd uitgebrachte stembiljetten (of de gebruikte USB-sticks in geval van digitale stemming) moeten veilig bewaard worden en later aan een telbureau (of aan het hoofdbureau in het geval van USB-sticks) bezorgd worden (of omgezet worden in digitale stemmen). Elk risico op verlies of manipulatie moet uitgesloten worden.

Vervroegd stemmen kan voor sommige kiezers voordelen bieden op het vlak van flexibiliteit. De procedure om vervroegd stemmen aan te vragen, kan voor de kiezer laagdrempelig gehouden worden. Het stemmen zelf gebeurt in dezelfde omstandigheden als op de verkiezingsdag.

Vervroegd stemmen heeft echter op verschillende vlakken een impact op de verkiezingsorganisatie en is niet voor alle kiezers die op de verkiezingsdag door bepaalde omstandigheden niet persoonlijk naar een stemlokaal kunnen gaan, een oplossing. Voor veel kiezers zijn die omstandigheden op de dag van de vervroegde stemming niet anders dan op de verkiezingsdag zelf. Die kiezers zijn niet geholpen met deze stemmethode.

4.9.3 Mobiel stemmen

De kiezers die van het mobiel stemmen gebruik willen maken, zullen dat vooraf moeten aanvragen. Het lokale bestuur moet immers vooraf weten op welke plaatsen een mobiel stembureau op de verkiezingsdag verwacht wordt. Mogelijk verwachten de gemeenten dat de Vlaamse overheid daarvoor een centraal registratieportaal ontwikkelt en ter beschikking stelt, wat een extra kost zou betekenen.

Bij de aanvraag zal de gemeentelijke dienst de voorgelegde bewijsstukken moeten beoordelen. De aanstiplijsten moeten worden bijgewerkt, zodat de gewone stembureaus geen kiezers tot de stemming toelaten die zich hebben geregistreerd om mobiel te stemmen. Anders zouden die hun stem kunnen uitbrengen bij het mobiele stembureau, en zich daarna toch nog begeven naar het stembureau waar ze normaal zouden moeten stemmen, om daar een tweede keer te stemmen.

Er moet een mobiel stembureau samengesteld worden (of meer dan een, afhankelijk van het aantal kiezers dat mobiel wil stemmen). Voor elk stembureau moet een route uitgestippeld worden om de plaatsen aan te doen waar de kiezers zich bevinden. De kiezers moeten verwittigd worden van het uur waarop het mobiel stembureau vermoedelijk zal langskomen.

Het stembureau moet ervoor zorgen dat de stemverrichtingen correct verlopen en dat het stemmen zelf gebeurt met waarborg op een geheime stemming. Hierbij moet ook gelet worden op het veiligheidsaspect bij woonstbetreding. Er kunnen zich onveilige situaties voordoen door conflicten met andere bewoners van de woning, door de aanwezigheid van huisdieren of onhygiënische omstandigheden. De leden van het mobiel stembureau moeten precies weten wat er moet gebeuren als de omstandigheden voor een geheime stemming niet ter plaatse gecreëerd kunnen worden.

De mobiel uitgebrachte stembiljetten moeten veilig vervoerd worden en later aan een telbureau bezorgd worden (of omgezet worden in digitale stemmen). De rol van het mobiel stembureau is bij dit alles essentieel. De leden van een stembureau leggen weliswaar een eed af, maar de aanwezigheid van meerdere leden verhoogt de mate van zekerheid dat het kiesproces volgens de regels verloopt. Het agentschap meent daarom dat het aangewezen is dat een mobiel stembureau minstens twee en bij voorkeur drie leden telt.

Mobiel stemmen op aanvraag van individuele kiezers brengt een aanzienlijke kost en werklust met zich mee, terwijl het aantal potentiële gebruikers beperkt blijft. Mobiel stemmen lijkt arbeidsintensief en tijdrovend, zeker als men zich naar het persoonlijk adres van een kiezer moet begeven. Het kost tijd om zich naar dat adres te verplaatsen en om de kiezer de gelegenheid te geven om zijn stem in afzondering uit te brengen. Afhankelijk van de geografische spreiding van de kiezers die mobiel willen stemmen, en van het vervoermiddel van het stembureau, zal slechts een beperkt aantal kiezers op die manier bij een mobiel stembureau een stem kunnen uitbrengen.

Bovendien streven de gemeenten ernaar om de locatie van de stemlokalen zodanig uit te kiezen dat ze bereikbaar zijn voor een maximum aan kiezers. Het inzetten van mobiele stembureaus heeft dus wellicht een beperkte impact op de opkomst, omdat in Vlaanderen de meeste stembureaus op wandelafstand van de kiezer worden ingericht. Sommige gemeenten richten al stemlokalen in binnen zorginstellingen. Mobiel stemmen is daarom alleen efficiënt als het gaat om kiezers die in een echt afgelegen of slecht toegankelijk gebied wonen, of wanneer de stemlokalen gecentraliseerd zijn op één plaats in de gemeente en ze daardoor voor sommige kiezers minder goed bereikbaar zijn.

In gemeenten waar digitaal gestemd wordt, kan men onmogelijk met een mobiel digitaal stembureau gaan rondrijden (zie rubriek 4.5.1). Het mobiel stemmen zou daar ook op papier kunnen gebeuren, waarna de leden van het mobiel stembureau de ingevulde papieren stembiljetten bij een digitaal stembureau kunnen omzetten in digitale stemmen, zodat die stemmen uiteindelijk automatisch meegeteld worden in het totale verkiezingsresultaat. Dat impliceert wel dat die gemeenten ook stembiljetten op papier zullen moeten laten drukken (weliswaar een kleine hoeveelheid), wat nu niet het geval was.

De inrichting van een mobiel stemlokaal in een voertuig kan voor extra toegankelijkheidsproblemen zorgen. Voor kiezers voor wie een stemlokaal of het stemhokje moeilijker toegankelijk is wegens een handicap, is een stemlokaal in een voertuig mogelijk nog minder toegankelijk.

Mobiel stemmen kan voor sommige kiezers voordelen bieden op het vlak van flexibiliteit. De procedure om mobiel stemmen aan te vragen, kan voor de kiezer laagdrempelig gehouden worden. In het dichtbevolkte Vlaanderen genereert het echter onvoldoende baten tegenover de kosten en de organisatorische lasten. Gelet op het relatief lage aantal gebruikers dat effectief baat zou hebben bij mobiel stemmen, kan de extra organisatorische en financiële last als disproportioneel worden beschouwd.

Mobiel stemmen is ook niet voor alle kiezers die op de verkiezingsdag door bepaalde omstandigheden niet persoonlijk naar een stemlokaal kunnen gaan, een oplossing. De actieradius van een mobiel stembureau moet beperkt blijven tot het grondgebied van de gemeente. Kiezers die zich in een andere gemeente bevinden (laat staan in het buitenland), kunnen niet bereikt worden door een mobiel stembureau.

4.9.4 Briefstemmen

Briefstemmen kan eveneens voor sommige kiezers voordelen bieden op het vlak van flexibiliteit, maar heeft op verschillende vlakken een impact op de verkiezingsorganisatie. Daarnaast vereist deze stemwijze een nauwe samenwerking tussen verschillende actoren, wat de uitvoering complex en risicovol maakt.

Het welslagen van briefstemmen hangt af van een nauwe samenwerking tussen drukkerijen, postdiensten, ICT-leveranciers en overheden op zowel lokaal als bovenlokaal niveau. De verkiezingskalender is strak gepland, en een kleine hapering in de aanlevering van kiezerslijsten, de productie en samenstelling van stembedocumenten of de distributie ervan kan het hele proces ontwrichten.

Uit een inschatting van een bevroagde drukkerij blijkt dat het tijds kader zeer beperkt is en dat het risico op vertragingen of fouten reëel is. Zelfs een kortstondig falen van een van deze actoren kan ertoe leiden dat briefstemmen niet tijdig of correct wordt uitgevoerd. Postbedrijven waar schuwen voor bijkomende risico's: hoge postvolumes, stakingen of andere operationele problemen kunnen ertoe leiden dat stembiljetten niet tijdig aankomen en bijgevolg niet meegeteld worden. Aangezien de stembiljetten eerst naar de kiezer moeten verzonden worden, die daarna voldoende tijd moet hebben om ze in te vullen en terug te sturen, zal de verkiezingskalender zelfs nog drastischer moeten herzien worden dan bij het vervroegd stemmen in een stemlokaal.

Om fraude, manipulatie en verlies van stemmen te voorkomen, moet in extra veiligheidswaarborgen worden voorzien. Dit betekent dat kiezers zich vooraf moeten registreren, hun stem per aangetekende zending moeten versturen, verklaringen of identificatiefiches moeten toevoegen en specifieke omslagen moeten gebruiken. Hoewel deze maatregelen noodzakelijk zijn om de integriteit van het proces te bewaken, maken ze het systeem complexer voor de kiezer en verminderen ze de winst op het vlak van toegankelijkheid die briefstemmen aanvankelijk zou moeten bieden. De kans op vergissingen is groot, met bijgevolg een risico op een groot aantal ongeldige of niet meegetelde stemmen²³⁸.

Bij de aanvraag van de kiezer zal de gemeentelijke dienst de voorgelegde bewijsstukken moeten beoordelen. De aanstiplijsten van de stembureaus moeten bijgewerkt worden, zodat die geen kiezers tot de stemming toelaten die zich hebben geregistreerd om per brief te stemmen. Mogelijk verwachten de gemeenten dat de Vlaamse overheid voor de aanvragen een centraal registratieportaal ontwikkelt en ter beschikking stelt, wat een extra kost zou betekenen.

De stembiljetten moeten vroeger klaar zijn en moeten, samen met de bijhorende omslagen en formulieren tijdig aan de kiezers bezorgd worden. De teruggestuurde stembiljetten moeten veilig bewaard worden en later aan een telbureau bezorgd worden (of omgezet worden in digitale stemmen).

Het hoofdbureau (of een andere bevoegde instantie) zal extra personeel moeten inzetten om de geldigheid van de teruggestuurde stembedocumenten te controleren, te voorkomen dat omslagen onrechtmatig worden geopend of gemanipuleerd, en te zorgen voor een veilige opslag tot de telling.

Voor de gemeenten waar digitaal gestemd wordt, betekent dit dat er een speciaal telbureau moet worden opgericht om de briefstemmen te tellen, of de briefstemmen zouden naar een digitaal stembureau kunnen gebracht worden om daar omgezet te worden in digitale stemmen, zodat die stemmen uiteindelijk automatisch meegeteld worden in het totale verkiezingsresultaat. Briefstemmen impliceert ook dat die gemeenten stembiljetten op papier zullen moeten laten drukken (weliswaar een kleine hoeveelheid), wat nu niet het geval is.

De gemeentelijke diensten en leden van de hoofdbureaus tonen zich zeer kritisch over de organisatorische en administratieve last die briefstemmen met zich meebrengt. Ze stellen uitdrukkelijk de haalbaarheid en wenselijkheid van briefstemmen in vraag. Ze wijzen op de organisatorische

²³⁸ Zie ook de rubriek 4.7.4: 'Het gebruik van briefstemmen in andere EU-lidstaten'.

complexiteit en het risico op verstoring van het stemproces door praktische en logistieke fouten²³⁹.

Het stemmen per brief leidt tot extra kosten. Er moet geïnvesteerd worden in:

- de productie en verzending van stempakketten;
- extra personeelsinzet voor de verwerking en verificatie van de teruggestuurde stembiljetten;
- beveiligingsmaatregelen om fraude of verlies van stemmen te voorkomen;
- sensibiliseringscampagnes om kiezers correct te informeren.

De stemprocedure is minder laagdrempelig, omdat de handelingen voor de kiezer complexer zijn (de kiezer moet de ingevulde stembiljetten in de juiste omslagen steken en samen met een identificatieformulier in een retouromslag opsturen). Er is daardoor meer risico op ongeldige stemmen, op laattijdig ontvangen stemmen, verloren zendingen, e.d. De ervaring in Nederland (zie rubriek 4.7.2) heeft aangetoond dat briefstemmen leidt tot complexiteit, fouten en een verminderd vertrouwen in het verkiezingsproces.

De Nationale Hoge Raad Personen met een Handicap (NHRPH) wijst in zijn advies nr. 2202/05 van 17 januari 2022 over de wetsvoorstellen tot wijziging van de Kieswet om het stemmen per brief mogelijk te maken, op het risico dat de mogelijkheid van het briefstemmen ertoe zal leiden dat men minder aandacht gaat besteden aan de toegankelijkheid van de stemlokalen en de stembokjes, waardoor personen met een handicap zich de facto verplicht gaan zien om per brief te stemmen, wat niet de bedoeling mag zijn. De NHRPH zegt in zijn advies op blz. 3/4: “**Het stemmen (stembureaus, proces, informatie, ...) moet toegankelijk zijn (of worden gemaakt) voor alle personen met een handicap. Andere opties, zoals stemmen bij volmacht, assistentie, stembureaus in grote instellingen en verzorgingstehuizen, enz. moeten ook beschikbaar en toegankelijk zijn.**” (druk in vet door de NHRPH).

In zijn advies verwijst de NHRPH ook naar zijn Positienota ‘Deelname aan het politieke leven (verkiezingen)’ van 19 februari 2018. Daarin staat op blz. 7 te lezen: *Toch mogen, zoals het Bureau van het Hoge Commissariaat voor de rechten van de mens van de Verenigde Naties in zijn thematische studie van december 2011 in punt 74 aangeeft, “(...) de alternatieve middelen om te stemmen uitsluitend ingezet worden wanneer het voor personen met een handicap niet mogelijk ofwel zeer moeilijk is om, net als iedereen, in een stembureau te stemmen. (...)”.*

M.a.w. als briefstemmen mogelijk wordt, dan zou het een uitzonderlijke procedure moeten zijn, in situaties waarin het echt niet anders kan.

In de bovenvermelde wetsvoorstellen werd echter voorgesteld om aan de kiezers vanaf 75 jaar en aan de kiezers met een handicap automatisch een stembiljet toe te sturen, waarvan men al dan niet gebruik kan maken om per brief te stemmen. Dat werd ook voorgesteld in een van de bovenvermelde conceptnota’s over de lokale en provinciale verkiezingen die werden besproken door de Commissie voor Binnenlands Bestuur op 22 februari 2022. Het aantal Belgische 75-plussers werd in de conceptnota geschat op 1 miljoen en het aantal stemgerechtigden met een handicap op ca. 614.000. In totaal gaat het dus om meer dan 1,6 miljoen Belgische kiezers. In de veronderstelling dat de helft daarvan Vlaamse kiezers zijn, zou het dus gaan over ca. 800.000 van de bijna 5 miljoen kiezers in het Vlaams gewest, of ca. 16%.

²³⁹ Alternatieven van en voor het stemmen per volmacht: denkbaar, wenselijk en haalbaar? (Prof. Dr. Kristof Steyvers & Lieven Boelen, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 1 juli 2022, p. 159)

Een procedure voor 16% van de kiezers kan niet beschouwd worden als een 'uitzonderlijke procedure'. Eerder moet ernaar gestreefd worden om ouderen, gehandicapten, enz. maximaal de mogelijkheid te geven om hun stem uit te brengen op dezelfde manier als de gewone, doorsnee kiezer, dus gewoon in het stemhokje in een stemlokaal. Als die kiezers automatisch een stembrief ontvangen om hen per brief te laten stemmen, zouden zij trouwens het gevoel kunnen krijgen dat zij niet meer welkom zijn in het stemlokaal, wat uiteraard niet het geval is.

Het ongevraagd vooraf toesturen van stembiljetten zal waarschijnlijk ook veel ongebruikte stembiljetten in omloop brengen, wat de fraudekansen doet toenemen. Een kiezer die een stembiljet toegestuurd krijgt, maar beslist om toch zelf naar het stemlokaal te gaan, zou dat stembiljet ongemerkt kunnen meenemen naar het stemlokaal, waar hij ook een stembiljet overhandigd krijgt. Met de nodige handigheid kan die kiezer het stemhokje verlaten met twee ingevulde stembiljetten en die allebei in de stembus steken.

Kiezers of kandidaten kunnen ook proberen om ongebruikte stembiljetten te verzamelen om ze in grote aantallen te gebruiken om te frauderen.

Zelfs al worden alle maatregelen genomen om fraude tegen te gaan, dan nog kan met de strengste controles het vertrouwen in het kiesproces worden aangetast door valse geruchten en desinformatie. Nepvideo's of gemanipuleerde beelden die via sociale media worden verspreid, kunnen bijvoorbeeld de indruk wekken dat er sprake is van grootschalige manipulatie, ook al is dat niet het geval. Dergelijke berichten kunnen twijfel zaaien over de integriteit van de verkiezingen en de geloofwaardigheid van het verkiezingsresultaat ondermijnen, wat uiteindelijk het democratische proces zelf kan schaden.

4.10 EVENTUELE INVOERING VAN EEN NIEUWE ALTERNATIEVE STEMMETHODE

Bij de lokale en provinciale verkiezingen in het Vlaams gewest kan niet elke kiezer een volmacht geven. Alleen kiezers die voldoen aan bepaalde voorwaarden, kunnen een andere kiezer een volmacht geven (zie rubriek 4.3.1). In sommige landen kunnen kiezers echter vrij beschikken over de optie om met een alternatieve stemmethode een stem uit te brengen.

Meestal werd een alternatieve stemmethode oorspronkelijk ingevoerd om kiezers die door bepaalde omstandigheden niet persoonlijk op de verkiezingsdag naar het stemlokaal konden gaan, de kans te geven om toch hun stem uit te brengen. Het is immers een belangrijk principe dat iedereen de kans wordt gegeven om deel te nemen aan de verkiezingen, bv. door een volmacht te geven. In België werd de volmachtenregeling voor het eerst in het Kieswetboek opgenomen in 1970, en toen was het geven van een volmacht alleen toegestaan voor kiezers die om beroepsredenen in het buitenland verbleven. Daarnaast kregen kiezers die wegens ziekte of een handicap niet naar het stemlokaal konden gaan, in 1970 de mogelijkheid om per brief te stemmen, maar die regeling werd in 1976 vervangen door een volmachtenregeling.

In de loop van de tijd werden de categorieën van kiezers die van een alternatieve stemmethode gebruik konden maken, uitgebreid, tot men in sommige landen op een bepaald ogenblik ervoor koos om het gebruik van een alternatieve stemmethode voor alle kiezers toegankelijk te maken.

Dat had dikwijls te maken met de dalende opkomst van de kiezers waarmee men bij de verkiezingen geconfronteerd werd. De wetgever begon een alternatieve stemmethode te beschouwen als een instrument waarmee men de opkomst van de kiezers terug kon doen stijgen, door het voor de kiezer zo gemakkelijk en comfortabel mogelijk te maken om zijn stem uit te brengen. Het is

echter allerm minst zeker dat de mogelijkheid om met een alternatieve stemmethode te stemmen, ertoe leidt dat meer kiezers een stem uitbrengen.²⁴⁰

Dat kan geïllustreerd worden aan de hand van de opkomstcijfers voor de lokale verkiezingen in Nederland. Na de afschaffing van de opkomstplicht in 1970 daalde de opkomst daar van 90,7% bij de vorige lokale verkiezingen (in 1966) naar 67,3% (in 1970). Niet toevallig werden de beperkingen om een volmacht te kunnen geven, in 1977 opgeheven en mocht vanaf toen elke kiezer om eender welke reden een volmacht geven. Desondanks is de opkomst voor de lokale verkiezingen in Nederland op lange termijn blijven dalen tot 51% in 2022.

Het verklaart wel hoe het komt dat in Nederland gemiddeld 10% van de stemmen bij volmacht worden uitgebracht, en in het Vlaams gewest slechts 2,92%. Een aanzienlijk deel van de Nederlandse kiezers die een volmacht geven, doet dat niet uit de noodzaak omdat ze zelf niet naar het stemlokaal kunnen gaan, maar omdat het comfortabel is.²⁴¹

Ook in Duitsland, waar een aanzienlijk deel van de kiezers per brief stemt, is geen duidelijk verband af te leiden tussen de optie van het briefstemmen en de opkomst (zie rubriek 4.7.4).

De overheid mag er natuurlijk naar streven om zoveel mogelijk kiezers naar de stembus te krijgen. Het is echter te betwijfelen of alternatieve stemmethoden daarvoor geschikte instrumenten zijn. Bovendien moet de overheid er zeker naar streven dat de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen maximaal gewaarborgd blijven. De prijs voor het opdrijven van de kiezersopkomst mag niet betaald worden door in grote mate in te boeten op de waarborg van vrije en eerlijke verkiezingen. Als alternatieve stemmethoden die de fundamentele beginselen niet of onvoldoende kunnen waarborgen, door de kiezers in buitenproportionele mate gebruikt worden om hun stemmen uit te brengen, dan dreigen het vertrouwen in de integriteit van het kiesproces en de betrouwbaarheid van het verkiezingsresultaat in het gedrang te komen.

Het agentschap meent dat de beste manier om de kiezer te overtuigen om zijn stem uit te brengen, is ervoor te zorgen dat de burger het vertrouwen behoudt in de overheid, en verkiezingen te organiseren op een manier die garandeert dat elke kiezer zijn stem in volledige vrijheid naar eigen keuze heeft kunnen uitbrengen, en dat we tot betrouwbare stemresultaten komen. We leven in een tijd waarin de legitimiteit van verkiezingen geen zekerheid meer is. Het invoeren van stemprocedures met een laag veiligheidsniveau en een hoog risico op misbruik en fraude, zijn ook niet bevorderlijk voor het vertrouwen. De bewaring van het stemgeheim, de integriteit van het kiesproces en de betrouwbaarheid van de stemresultaten zijn cruciale componenten voor de verkiezingsorganisatie en voor het behoud van het vertrouwen van de burger in de overheid.

Dat neemt niet weg dat het belangrijk is om iedereen de kans te geven om deel te nemen aan verkiezingen, ook als men door bepaalde omstandigheden niet persoonlijk op de verkiezingsdag naar het stemlokaal kan gaan. Het agentschap raadt wel aan om alternatieve stemmethoden alleen toe te laten bij wijze van uitzondering, zoals ze in oorsprong bedoeld zijn. Alleen kiezers die niet of slechts zeer moeilijk in staat zijn om hun stem uit te brengen op de verkiezingsdag in het stemlokaal, mogen gebruik maken van een alternatieve stemmethode.

Op basis van de toetsing van de alternatieve stemmethoden aan de waarborg voor de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen in de rubrieken 4.3 tot en met 4.6, komt het agentschap tot de volgende conclusies:

²⁴⁰ W.A.E. Brühem, *Stemmen bij volmacht*, Boomjuridisch, 2023, p. 99

²⁴¹ W.A.E. Brühem, *Stemmen bij volmacht*, Boomjuridisch, 2023, p. 220

- mobiel stemmen doorstaat de toets het best: mobiel stemmen brengt geen enkel beginsel in het gedrang, weliswaar op voorwaarde dat de kiezer zijn stem in de geschikte omstandigheden kan uitbrengen;
- stemmen bij volmacht komt op de tweede plaats: stemmen bij volmacht houdt wel risico's in met betrekking tot de stemvrijheid en de stemgelijkwaardigheid, maar die kunnen beperkt worden door een strikte regulering en door een goede informatieverstrekking. De inbreuk op het stemgeheim is beperkt tot de volmachtkrijger en blijft verder zonder gevolg.
- vervroegd stemmen kan op de derde plaats gerangschikt worden: vervroegd stemmen in een stemlokaal heeft geen negatieve impact op de beginselen van het stemgeheim en van de stemgelijkwaardigheid, op voorwaarde dat de kiezer kan stemmen in dezelfde omstandigheden als de kiezers die op de verkiezingsdag stemmen. Er is echter wel een negatieve impact op de waarborg voor de stemvrijheid;
- briefstemmen scoort het slechtst op de toetsing: bij briefstemmen is er dezelfde negatieve impact op de waarborg voor de stemvrijheid als bij vervroegd stemmen; daar komt een extra negatieve impact bij doordat evenmin kan gewaarborgd worden dat de kiezer zijn stem in het geheim kan uitbrengen. Tenslotte kan er ook een negatieve impact zijn op het beginsel van de stemgelijkwaardigheid.

Op basis van de praktische aspecten, besproken in rubriek 4.9, komt het agentschap tot de volgende conclusies:

- stemmen bij volmacht is de stemmethode die op organisatorisch vlak de minste implicaties heeft en een oplossing biedt (of kan bieden) voor alle kiezers die zich om specifiek bepaalde omstandigheden niet zelf naar het stemlokaal kunnen begeven of die op de verkiezingsdag verhinderd zijn. Eventueel kunnen in de regelgeving nog bijkomende categorieën toegevoegd worden, zoals zelfstandigen die op de verkiezingsdag moeten werken;
- de drie andere alternatieve stemmethoden hebben een grote impact op de organisatie van de verkiezing. Sommige implicaties zijn voor alle drie dezelfde, zoals voorafgaande registratie van de kiezers die er gebruik van willen maken. Andere zijn specifiek voor de stemmethode: bij vervroegd stemmen moet bijvoorbeeld een stemlokaal (of meer dan een) ingericht worden op een extra dag en moeten evenveel extra stembureaus samengesteld worden; bij mobiel stemmen moet een stembureau een arbeidsintensief en tijdrovend proces uitvoeren om een beperkt aantal stemmen te kunnen verzamelen; briefstemmen leidt tot meer postverkeer, complexere handelingen voor de kiezer, meer risico op ongeldige of verloren stemmen. Vervroegd stemmen (en dus ook briefstemmen) heeft een impact op de verkiezingskalender. Vervroegd of mobiel stemmen is niet voor alle kiezers die op de verkiezingsdag door bepaalde omstandigheden niet persoonlijk naar een stemlokaal kunnen gaan, een oplossing.

Rekening houdend met zowel de toetsing van de alternatieve stemmethoden aan de waarborg voor de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen, als met de impact op de praktische organisatie van de verkiezingen en de effectiviteit van de stemmethode, concludeert het agentschap het volgende:

- mobiel stemmen scoort als beste voor de toetsing aan de waarborg voor de fundamentele beginselen, maar heeft een grote impact op het vlak van implicaties op de praktische organisatie, met risico's op veiligheid voor de leden van het stembureau. Bovendien biedt het niet voor alle kiezers een oplossing en is het tijdsintensief en weinig efficiënt;
- stemmen bij volmacht scoort als tweede beste voor de toetsing aan de waarborg voor de fundamentele beginselen, en scoort het best op het vlak van implicaties op de praktische organisatie;

- vervroegd stemmen scoorde slechts als derde voor de toetsing aan de waarborg voor de fundamentele beginselen, heeft tegelijk een grote impact op het vlak van implicaties op de praktische organisatie en biedt niet voor alle kiezers een oplossing;
- briefstemmen scoorde het slechtst voor de toetsing aan de waarborg voor de fundamentele beginselen, heeft tegelijk een grote impact op het vlak van implicaties op de praktische organisatie, leidt tot meer risico op ongeldige en verloren stemmen en kan het vertrouwen in het democratisch proces ondermijnen.

Het agentschap concludeert hieruit dat van de vier onderzochte alternatieve stembethoden het stemmen bij volmacht kan beschouwd worden als de beste. Ze biedt (of kan bieden) aan alle kiezers die niet zelf kunnen gaan stemmen, een alternatief om toch deel te nemen aan de stemming, heeft geen grote impact op de verkiezingsorganisatie en impliceert slechts een gering risico op inbreuken op de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen (of een zeer lichte inbreuk, die te verkiezen is boven het alternatief dat de kiezer niet kan deelnemen aan de stemming).

Een essentiële voorwaarde is evenwel dat het stemmen bij volmacht strikt gereguleerd is, zoals aanbevolen door de Commissie van Venetië. Zoals uiteengezet in rubriek 4.8, is dat voor de volmachtenregeling in het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet wel degelijk het geval, wat niet wegneemt dat er nog punten voor verbetering vatbaar zijn.

Zo zou de kiezer beter geïnformeerd kunnen worden over het feit dat het initiatief voor het geven van een volmacht bij de volmachtgever moet liggen en dat men zich niet onder druk mag laten zetten om een volmacht te geven.

Een ander verbeterpunt kan zijn dat de volmachtgever er meer uitdrukkelijk op gewezen wordt dat hij aan de volmachtkrijger een instructie zou moeten meegeven over de stem die deze met de volmacht moet uitbrengen. Men kan dat uiteraard niet afdwingen, maar door hierop de nadruk te leggen, wijst men de volmachtgever erop dat dat belangrijk is om de stemgelijkwaardigheid beter te waarborgen.

Ten slotte kan ook beter gewaakt worden over de correcte toepassing van de volmachtenregeling, door te werken aan een hogere transparantie. Het aantal volmachtstemmen dat de stembureaus noteren, kan systematisch bijgehouden worden en statistisch verwerkt, zodat hierop meer zicht komt.

Essentieel blijft het uitgangspunt dat het volmachtensysteem, zoals het nu geregeld is, er volledig op gericht is om het gebruik van een volmacht alleen toe te laten in de situatie dat de kiezer onmogelijk (of zeer moeilijk) zelf zijn stem in het stemlokaal op de verkiezingsdag kan uitbrengen en niet in andere situaties. Het is niet de bedoeling dat kiezers die perfect in staat zijn om zelf te gaan stemmen, een volmacht geven.

Uit de toetsing van de alternatieve stembethodes bij de stakeholders en terreinactoren is gebleken dat de meesten voorstander zijn van het behoud van de volmachtenregeling.²⁴²

Het is evenwel een realiteit dat briefstemmen in meer landen wordt toegepast dan mobiel stemmen of bij volmacht stemmen. Dat betekent echter niet dat briefstemmen een goede alternatieve stembethode is. Uit de toetsing met de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen blijkt dat die stembethode een negatieve impact heeft op alle drie beginselen. Wanneer die stembethode op grote schaal door de kiezers wordt gebruikt, wordt de verkiezing helemaal

²⁴² Alternatieven van en voor het stemmen per volmacht: denkbaar, wenselijk en haalbaar? (Prof. Dr. Kristof Steyvers & Lieven Boelen, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 1 juli 2022, p. 132)

problematisch. Het is bijgevolg moeilijk te begrijpen waarom internationale waarnemers weinig of geen kritiek hebben op die stemmethode, zeker niet wanneer die op nog grotere schaal wordt gebruikt dan de schaal waarop men de volmachtenregeling in Nederland gebruikt, waar men wel kritiek op heeft.

Een mogelijke verklaring hiervoor wordt aangereikt door W.A.E. Brühem. Er zijn meer landen die het briefstemmen kennen als alternatieve stemmethode, dan er landen zijn met een volmachtenregeling. De kans is bijgevolg groot dat internationale waarnemers vertrouwd zijn met briefstemmen, omdat ze dat kennen in hun eigen land, terwijl de kans dat ze vertrouwd zijn met stemmen bij volmacht, veel kleiner is. Als men vertrouwd is met een stemmethode, dan zal men die minder snel bekritisieren.²⁴³ Het rapport van een team van experts van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE/ODIHR) over het verloop van de Bondsdagverkiezingen van 2017 wijst echter wel op de risico's van geheime stemming bij het stemmen per post. Dit zou de integriteit van de verkiezingen in gevaar kunnen brengen en moet daarom een uitzondering blijven, citeren de experts uit gesprekken met Duitse experts.²⁴⁴

Als beslist wordt om over te gaan tot het invoeren van een nieuwe alternatieve stemmethode, dan moet rekening gehouden worden met de risico's op inbreuken op de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen en met de schaal waarop die risico's zich kunnen voordoen.

Sommige van die risico's zijn inherent aan het concept van de stemmethode en kunnen niet geëlimineerd worden. Andere risico's kunnen beperkt worden door de wijze waarop een nieuwe alternatieve stemmethode wordt geregeld. De wijze van regulering kan dus cruciaal zijn voor het maximaal waarborgen van de fundamentele beginselen voor vrije en eerlijke verkiezingen.

Een nieuwe alternatieve stemmethode hoeft ook niet noodzakelijk het bestaande volmachtensysteem te vervangen, maar kan ook als een aanvullende stemmethode worden ingevoerd. In dat geval moet die aanvullende stemmethode echter ook erop gericht zijn om alleen toegepast te worden in de situatie dat de kiezer onmogelijk (of zeer moeilijk) zelf zijn stem in het stemlokaal op de verkiezingsdag kan uitbrengen. Het zou immers niet logisch zijn om enerzijds een volmachtensysteem te hebben dat strikt gereguleerd is, en daarnaast een andere alternatieve stemmethode toe te laten die veel vrijer gebruikt kan worden, want dan zouden alle inspanningen die met het volmachtensysteem gedaan worden om de risico's te beperken, teniet gedaan worden door de andere alternatieve stemmethode die die risico's niet of in veel mindere mate beperkt.

Als de Vlaamse Regering beslist om een nieuwe alternatieve stemmethode in te voeren, is het tevens aangewezen om deze eerst als pilootproject toe te passen in een beperkte selectie van gemeenten. Als het pilootproject positief geëvalueerd wordt, kan gedacht worden aan een algemene invoering ervan in alle gemeenten.

Met een algemene invoering wordt evenwel niet bedoeld dat een alternatieve stemmethode toegankelijk zou gemaakt worden voor alle kiezers. Die moet altijd beperkt blijven tot de categorie van kiezers die zich omwille van specifiek bepaalde omstandigheden niet (of heel moeilijk) zelf naar het stemlokaal kunnen begeven, of die op de verkiezingsdag verhinderd zijn.

²⁴³ W.A.E. Brühem, *Stemmen bij volmacht*, Boomjuridisch, 2023, p. 90

²⁴⁴ [Europese verkiezingen: wat zijn de argumenten tegen stemmen per brief? | tagesschau.de](https://tagesschau.de/europese-verkiezingen-wat-zijn-de-argumenten-tegen-stemmen-per-brief?tagesschau.de)

BIJLAGEN

BIJLAGE 1: UITGAVEN ORGANISATIE VERKIEZINGEN 2024

Digitaal stemmen (Smartmatic)	3.025.709	2.340.582	Technische ondersteuning dag verkiezingen
		604.858	Evolutief onderhoud en veiligheidsupdates, workshops, certificering, papierrollen, TTT-sticks, strategische voorraad, technische ondersteuning
		80.269	oplossing buitengewone verkiezingen
Software kandidaten-, resultaten- en contactenbeheer (Civadis) + hosting	2.709.610	373.262	upgrade van de verkiezingssoftware
		1.139.329	ondersteuning en diensten, inclusief helpdesk
		706.600	hosting (inclusief cybersecurity)
		490.419	certificering software
Digitalisering verkiezingsuitgaven (DXC) + hosting	451.045		
Externe (juridische & IT) adviezen en analyses (inclusief DPO)	61.655		
Bedrijfscontinuïteit en risico-analyse	53.788		
Organisatorische communicatie ²⁴⁵	272.470		
Drukken uitnodigingsbrieven randgemeenten	4.949		
Logistiek, verzegelmateriaal, organisatie dag verkiezingen, diverse kosten	89.844		
Opleiding hoofdbureaus + lottrekking (incl. catering)	13.545		
Upgrade resultatenwebsite lokale en provinciale verkiezingen (DXC) + hosting ²⁴⁶	413.528		
Stempapier (productie, opslag, vernietigen stembiljetten)	270.437		
Totaal	7.366.580		

²⁴⁵ Dit betreft uitsluitend de kosten die verband houden met de 'organisatorische' communicatie. Extra kosten in het kader van de sensibiliseringscampagne worden toegelicht in het evaluatierapport over de afschaffing van de opkomstplicht, in het hoofdstuk 'Sensibiliseringscampagne'.

²⁴⁶ De upgrade van de resultatenwebsite voor de lokale en provinciale verkiezingen maakte deel uit van een overheidsopdracht, waarbij ook de resultatenwebsite voor de verkiezingen van het Vlaams Parlement werd geüpgraded. Totale kostprijs van de overheidsopdracht: 727K euro.

BIJLAGE 2: OVERZICHT PARLEMENTAIRE VRAGEN

Nr.	Datum	Vraagsteller	Onderwerp
SV 85	03/01/2022	Lise Vandecasteele	Lokale verkiezingen 2024 - Gevolgen afschaffing opkomstplicht
VOU 1978	22/02/2022	Jeremie Vaneeckhout	De visienota rond de hervorming van de lokale verkiezingen
SV 222	07/03/2022	Nadia Sminate	Organisatie Lokale en provinciale verkiezingen – Interfederaal werking
SV 302	29/04/2022	Kurt De Loor	Decreet ter versterking van de lokale democratie - Impact op districts-raadsverkiezingen
VOU 2895	10/05/2022	Brecht Warnez	De stand van zaken van het onderzoek naar alternatieve stemwijzen waaronder het stemmen per brief
SV 371	17/06/2022	Hilâl Yalcin	Personen met een migratieachtergrond - Kandidaten bij verkiezingen - Politiek mandaat
SV 374	17/06/2022	Kurt De Loor	Neutraliteit in stembureaus - Klachten
SV 436	13/09/2022	Mercedes Van Volcem	Lokale en provinciale mandatarissen - Vrouwen
VOU 3867	21/09/2022	Brecht Warnez	Het eindrapport inzake alternatieven voor stemmen per volmacht
VOU 1359	31/01/2023	Brecht Warnez	Initiatieven om personen met een handicap of mindere mobiliteit te ondersteunen om te gaan stemmen
VOU 1474	08/02/2023	Nadia Sminate	De voorbereiding van de gemeenten en provincieraadsverkiezingen
SV 184	09/02/2023	Inez De Coninck	Randgemeenten en Voeren - Rechtstreekse verkiezing schepenen en raad voor maatschappelijk welzijn
SV 206	23/02/2023	Yves Buysse	Kandidaten gemeenteraadsverkiezingen - Domicilie
SV 286	27/04/2023	Brecht Warnez	Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet - Uitgaven voor de verkiezingspropaganda
AV 495	3/05/2023	Brecht Warnez	Beïnvloeding van verkiezingen door buitenlandse mogelijkheden
VOU 2595	11/05/2023	Brecht Warnez	De resultaten van het opinieonderzoek 'De Stemming' van de VRT
VOU 2650	16/05/2023	Brecht Warnez	Een plafond voor sociale mediauitgaven bij lokale en provinciale verkiezingen
SV 373	14/06/2023	Brecht Warnez	Lokale verkiezingen 2018 - Profiel niet opgedaagde stemgerechtigden
SV 374	14/06/2023	Brecht Warnez	Lokale en provinciale verkiezingen - Inrichting stemlokalen

Nr.	Datum	Vraagsteller	Onderwerp
VOU 3220	27/06/2023	Brecht Warnez	Digitale uitnodigingsbrief
SV 449	13/07/2023	Brecht Warnez	Omzendbrief organisatie lokale verkiezingen - Ronselen van volmachten in woonzorgcentra
SV 498	08/09/2023	Yves Buysse	Gemeente- en provincieraadsverkiezingen - Genderidentiteit kandidaten
VOU 136	5/10/2023	Kurt De Loor	De bevraging van de lokale politici over de afschaffing van de opkomstplicht voor de lokale en provinciale verkiezingen
VOU 141	5/10/2023	Brecht Warnez	De stappen om kiezers te stimuleren deel te nemen aan de lokale en provinciale verkiezingen
VOU 256	17/10/2023	Kris Van Dijck	Gelijk stemrecht voor niet-Belgische Europese burgers voor de OCMW-raadsverkiezingen in faciliteitengemeenten
VOU 1014	25/01/2024	Yves Buysse	De praktische organisatie van de lokale verkiezingen van 13 oktober 2024
VOU 1239	21/02/2024	Kurt De Loor	Het zetelen in verschillende fracties en het informeren van de kiezer daarover
VOU 1246	22/02/2024	Yves Buysse	Overheidscommunicatie in de aanloop naar parlements- en lokale verkiezingen
VOU 8	18/9/2024	Kim Buyst	De mogelijkheid voor Erasmusstudenten om een volmacht te verkrijgen voor de lokale verkiezingen
AV 32	09/10/2024	Thijs Verbeurgt	Lokale verkiezingen – stappen om extra drempels te vermijden
AV 39	13/10/2024	Thijs Verbeurgt	De opkomst bij de lokale verkiezingen van 13 oktober 2024
VOU 117	17/10/2024	Brecht Warnez	Het onderzoek naar misbruik bij volmachten
SV 5	17/10/2024	Chris Janssens	Bedeling van kiesbrieven - Problemen en cijfers
SV 21	04/11/2024	Kurt De Loor	Regelgeving verkiezingsuitgaven - Aanpassing
SV 38	18/11/2024	Chris Janssens	Gemeenteraadsverkiezingen - Verwantschap tussen bijzitters van stembureaus
SV 41	20/11/2024	Chris Janssens	Bedeling van kiesbrieven - Problemen en cijfers (2)
VOU 466	28/11/2024	Brecht Warnez	De bezwaren die ingediend werden bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen na de lokale verkiezingen
VOU 497	02/12/2024	Brecht Warnez	De resultaten van het onderzoek rond het profiel van de thuisblijvers

			tijdens de lokale verkiezingen van oktober 2024
Nr.	Datum	Vraagsteller	Onderwerp
VOU 515	03/12/2024	Kurt De Loor	Recent onderzoek naar de impact van de afschaffing van de opkomstplicht bij de lokale verkiezingen
SV 564	06/12/2024	Tom Seurs	Gelijk stemrecht voor niet-Belgische Europese burgers bij de OCMW-verkiezingen in faciliteitengemeenten
VOU 1474	12/02/2025	Hiba Faraji	Seksisme ten aanzien van vrouwelijke kandidaten tijdens verkiezingen

BIJLAGE 3: VERSLAG COLLEGE VAN DESKUNDIGEN

ingediend op **115** (2024-2025) – Nr. 1
23 oktober 2024 (2024-2025)

Verslag

van het College van deskundigen

Gemeente-, stadsdistricts-
en provincieraadsverkiezingen van 13 oktober 2024

verzendcode: PAR



**COLLEGE VAN DESKUNDIGEN BELAST MET DE CONTROLE OP DE
GEAUTOMATISEERDE STEMMINGEN**

**VERSLAG VAN DE CONTROLES OP DE
GEMEENTE-, STADSDISTRICTS- EN PROVINCIERAADSVERKIEZINGEN VAN
13 OKTOBER 2024**

Vlaams Parlement

Korte Samenvatting

Het verslag van het College van Deskundigen geeft een gedetailleerd overzicht van de controle op de geautomatiseerde stemmingen tijdens de gemeente-, stadsdistricts- en provincieraadsverkiezingen van 13 oktober 2024 in het Vlaamse Gewest.

- **Bevoegdheid en regelgeving:** Het Vlaamse Gewest is sinds 2001 bevoegd voor de organisatie van lokale en provinciale verkiezingen, inclusief de regelgeving over de manier waarop stemmen worden uitgebracht en geteld.
- **Wetgevend kader:** Het College gebruikte verschillende decreten en besluiten, zoals het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 en het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012, als basis voor de controle op de digitale stelsystemen.
- **Samenstelling College van Deskundigen:** Het College bestaat uit minstens vier deskundigen, waaronder één jurist, die door het Vlaams Parlement worden aangesteld voor een periode van zes jaar.
- **Opdracht van het College:** Het College ziet toe op de integriteit en goede werking van de digitale processen tijdens de verkiezingen en maakt een verslag met aanbevelingen aan de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement.
- **Beveiligingsmaatregelen:** Er zijn verschillende beveiligingsmaatregelen getroffen om de integriteit van de software, kieslijsten en stemgegevens te waarborgen, zoals cryptografische technieken en unieke combinaties van stembureaucodes en wachtwoorden.
- **Controle door extern controleorgaan:** PwC werd erkend als controleorgaan en bracht adviezen uit over de geschiktheid van de gebruikte systemen, met nadruk op integriteit, conformiteit met de wetgeving en betrouwbaarheid.
- **Terugkoppeling aanbevelingen 2018:** Het College constateerde dat sommige aanbevelingen uit 2018, zoals het verplicht stellen van opleidingen voor voorzitters, niet volledig zijn opgevolgd, wat mede sommige procedurele en technische problemen heeft veroorzaakt.

Conclusie en aanbevelingen: Het College concludeert dat de verkiezingen correct zijn verlopen, maar adviseert om de huidige apparatuur niet meer te gebruiken bij toekomstige verkiezingen en benadrukt het belang van opleiding voor stembureauvoorzitters.

Inhoud

1	Inleiding	6
1.1	Het Vlaams Gewest is bevoegd voor de organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen in het Vlaamse Gewest	6
1.2	Relevante regelgeving	6
1.3	Decreet van 25 mei 2012 houdende de organisatie van de digitale stemming bij de lokale en provinciale verkiezingen (Digitaal Kiesdecreet)	6
1.4	College van Deskundigen	7
1.4.1	Grondslag: Artikel 12 van het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012	7
1.4.2	Samenstelling	8
1.4.3	Opdracht van het College van deskundigen	8
1.5	Procedurele waarborgen ter controle van de stelsystemen en verkiezingsprogrammatuur	8
2	Beschrijving van het digitaal stelsysteem met stembiljet met 2D-barcode	10
2.1	Architectuur	10
2.2	Specifieke beveiligingsmaatregelen voorafgaand aan de stemopneming	10
2.3	Specifieke beveiligingsmaatregelen tijdens de stemopneming	11
2.4	Specifieke beveiligingsmaatregelen direct na de stemopneming	12
2.5	Specifieke beveiligingsmaatregelen bij de totalisatie in het hoofdbureau	13
3	Controle door “erkend orgaan”	14
4	Terugkoppeling betreffende de aanbevelingen van het College van deskundigen naar aanleiding van de lokale verkiezingen van 2018	16
4.1	Juridische adviezen	16
4.1.1	Aanwijzing deskundigen	16
4.1.2	Markering van afschrift leidt niet vanzelf tot ongeldigheid stem	17
4.2	Andere adviezen	18
5	Controles uitgevoerd voorafgaand aan de verkiezingen	20
5.1	Digitaal stembureau opstarten	20
5.2	Digitaal stemmen	20
5.3	Digitaal stembureau afsluiten	20
6	Controles uitgevoerd tijdens de verkiezingen	22
6.1	Vaststellingen in stembureaus	22
6.1.1	Procedurele problemen	22
6.1.2	Technische problemen	22
6.2	Vaststellingen in hoofdbureaus	23
7	Gedetailleerd verslag van de bezoeken aan de stembureaus tijdens de verkiezingen	24
8	Ex post controle: Vergelijking USB-sticks en aanstijpijsten voor enkele gemeentes	28
9	Conclusie	29

1 Inleiding

1.1 Het Vlaams Gewest is bevoegd voor de organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen in het Vlaamse Gewest.

In 2001 werd de bevoegdheid om de provincieraads-, gemeenteraads-, en districtsraadsverkiezingen te organiseren en de regelgeving hieromtrent vast te leggen overgeheveld van de federale overheid naar de gewesten (art. 6, §1, VIII, 4° BWHI)¹. Deze bevoegdheid is zeer ruim en heeft zowel betrekking op de basisregels inzake de verkiezingen, als de wijze waarop de stemmen worden uitgebracht en geteld (manueel of geautomatiseerd) en de controle daarop.

1.2 Relevante regelgeving

Volgend wetgevend kader werd door het College voor zijn controle van de werking van de digitale stelsystemen gebruikt voor de lokale en provinciale verkiezingen. Dit wetgevend kader werd eveneens door het door de Vlaamse Regering erkend adviesorgaan (PwC) gebruikt.

- Decreet van 8 juli 2011 houdende de organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen en houdende wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn [citeeropschrift: "het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011"] (onofficiële coördinatie tot 17/11/2023).
- Decreet van 25 mei 2012 houdende de organisatie van de digitale stemming bij de lokale en provinciale verkiezingen [citeeropschrift: "het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012"], zoals gewijzigd bij decreet van 30 juni 2017 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 Vlaams bestuursrechtscollages, het decreet van 16 juli 2021 tot wijziging van diverse decreten, wat betreft de versterking van de lokale democratie en het decreet van 27 oktober 2023 tot wijziging van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, het Digitaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 en het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur (officiële coördinatie tot 17/11/2023).
- De Kieswet (officiële coördinatie tot 1/10/2023) en de bijlagen daarbij.
- Besluit van de Vlaamse Regering van 26 april 2024: Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van het aantal te verkiezen gemeenteraadsleden per gemeente, schepenen per gemeente, leden van de raad voor maatschappelijk welzijn en van het vast bureau van Voeren en van de faciliteitengemeenten rond Brussel, leden van het bijzonder comité voor de sociale dienst per gemeente, stadsdistrictsraadsleden per stadsdistrict in Antwerpen en provincieraadsleden per provincie en per provinciedistrict.

1.3 Decreet van 25 mei 2012 houdende de organisatie van de digitale stemming bij de lokale en provinciale verkiezingen (Digitaal Kiesdecreet).

Het gebruik van geautomatiseerde stelsystemen werd oorspronkelijk geregeld door de wet van 11 april 1994 tot organisatie van de geautomatiseerde stemming. Deze wet was zowel van

toepassing op alle parlementsverkiezingen als op de provincieraads-, gemeenteraads-, en districtsraadsverkiezingen. Sinds 1 januari 2002 zijn de gewesten bevoegd om, wat de lokale verkiezingen in hun respectieve gewest betreft, de bepalingen van de wet van 11 april 1994 te wijzigen of op te heffen. De wet tot organisatie van de geautomatiseerde stemming werd voor de lokale en provinciale verkiezingen in het Vlaamse Gewest opgeheven door het decreet van 25 mei 2012 houdende de organisatie van de digitale stemming bij de lokale en provinciale verkiezingen (Digitaal Kiesdecreet).

Het Digitaal Kiesdecreet werd gewijzigd door het Decreet van 30 juni 2017 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, B.S. 14 augustus 2017 en het decreet van 27 oktober 2023 tot wijziging van het Lokaal en provinciaal Kiesdecreet 8 juli 2011, het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012 en het decreet van 22 december 2014 over het lokaal bestuur, B.S. 5 december 2023.

1.4 College van Deskundigen

1.4.1 Grondslag: Artikel 12 van het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012

Artikel 12 werd gewijzigd bij decreet van 27 oktober 2023 en luidt nu als volgt:

§1. Het Vlaams Parlement stelt een College van ten minste 4 deskundigen samen en wijst die deskundigen aan voor een periode van zes jaar, uiterlijk drie maanden voor de dag van de verkiezingen

Een van de deskundigen, vermeld in het eerste lid, heeft een licentiaatsdiploma in de rechten of een diploma van master in de rechten. De andere deskundigen zijn informaticaspecialisten. Als er geen nieuwe deskundigen worden aangewezen conform het eerste lid, blijven de aangewezen deskundigen hun functies uitoefenen zolang er geen nieuwe aanwijzing plaatsvindt. De deskundigen die vervolgens aangewezen worden, oefenen hun functies alleen uit voor de resterende duur van de termijn van zes jaar, vermeld in het eerste lid.

§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, en hebben op de verkiezingsdag ook toegang tot de stemlokalen.

Ze verrichten de controle voor 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, en ook aanbevelingen over juridische aangelegenheden.

§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.

1.4.2 Samenstelling

Het College van deskundigen bestaat uit minstens 4 deskundigen, waarvan 1 jurist die door het Vlaams Parlement worden aangewezen. Het Vlaams Parlement heeft op 4 juli 2024 conform artikel 12 §1 van het Digitaal Kiesdecreet de samenstelling van het College goedgekeurd. Het College bestaat uit 6 leden, waarvan 1 jurist.

De leden zijn:

- de heer Kurt De Vriendt
- de heer Steven Es
- de heer Bart Martens
- de heer Dirk Matthijs (jurist)
- de heer Romeo Maryns
- de heer Romain Voes

Allen tewerkgesteld in de directie Facilitair Beheer, Infrastructuur en Informatica van het Algemeen Secretariaat van het Vlaams Parlement.

1.4.3 Opdracht van het College van deskundigen

De opdracht van het College van deskundigen is tweeledig.

Eenzijds oefent het College van deskundigen controle uit op de integriteit en de goede werking van alle informatica-technische aspecten van het kiessysteem (art. 12, §2). Zij ontvangen van de Vlaamse regering het materiaal alsook alle gegevens, inlichtingen en informatie die nodig zijn voor het uitoefenen van de controle.

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). Dit verslag kan aanbevelingen bevatten in verband met de apparatuur en de software die zijn gebruikt en de procedures die zijn toegepast, alsook aanbevelingen over juridische aangelegenheden.

Het College legt zich toe op de controle van de “geautomatiseerde” stemming en voert dus geen controles uit op procedures en infrastructuur die specifiek voor de “papieren” stemopneming gehanteerd worden. Zij hebben op de verkiezingsdag toegang tot de stemlokalen, totalisatiebureaus en alle andere locaties waar activiteiten m.b.t. de verkiezingen plaatsvinden.

1.5 Procedurele waarborgen ter controle van de stelsystemen en verkiezingsprogrammatuur

In de wet van 11 april 1994 werden een aantal procedurestappen ingebouwd die de betrouwbaarheid van de gebruikte hard- en software mee moet garanderen. Artikel 4 van het Digitaal Kiesdecreet, zoals gewijzigd door het decreet van 30 juni 2017, verving voor de lokale en provinciale verkiezingen in het Vlaamse Gewest deze stappen door de volgende nieuwe bepaling:

Art. 4.§ 1. Het is niet toegelaten bij de lokale en provinciale verkiezingen een ander digitaal stelsysteem te gebruiken dan het digitale stelsysteem dat vastgesteld is door de Vlaamse Regering.

De Vlaamse Regering wijst de gemeenten aan die van het digitale stelsysteem, vermeld in het eerste lid, kunnen gebruikmaken bij de organisatie van de verkiezing van de organen, vermeld in artikel 3 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet.

De Vlaamse Regering wijst de gemeenten aan die een audiomodule kunnen gebruiken tijdens de stemming voor de verkiezing van de organen, vermeld in artikel 3 van het Lokaal en

Provinciaal Kiesdecreet.

§ 2. De Vlaamse Regering stelt de software ter beschikking van de stembureaus die gebruikmaken van het digitale stelsysteem, de gemeentelijke hoofdbureaus, de stadsdistrictshoofdbureaus, de provinciedistrictshoofdbureaus en de provinciale hoofdbureaus.

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.

§ 3. De Vlaamse Regering maakt in de week volgend op de dag van de verkiezingen de broncode van de stemsoftware bekend.

2 Beschrijving van het digitaal stelsysteem met stembiljet met 2D-barcode

Het digitaal stelsysteem dat in Vlaanderen tijdens verkiezingen wordt ingezet bestaat voor elk stembureau uit een voorzitterscomputer, een elektronische stemurne en een of meerdere stemcomputers (gemiddeld vijf per stembureau).

Na controle van het identiteitsbewijs en oproepingsbrief ontvangt de kiezer een smartcard van de voorzitter, waarmee de kiezer een stemcomputer in een stemhokje kan activeren om de gewenste stemkeuzes te kunnen selecteren, controleren en afdrukken op een stembiljet.

Deze kaart bevat “tokens” die de kiezer toelaten, afhankelijk van zijn kiesrechtprofiel, te stemmen voor alleen gemeenteverkiezing of gemeente- en provincieverkiezing. Het raadplegen, het selecteren, de controle en het eventueel corrigeren van stemkeuzes gebeurt op een aanraakscherm. Vervolgens drukt de stemcomputer de gemaakte stemkeuzes op het stembiljet af. Dit gebeurt in leesbare tekst en in de vorm van een QR-code (2D-barcode).

De kiezer vouwt het stembiljet met de bedrukte zijde naar binnen en verlaat het stemhokje.

De kiezer scant op de stemurne de stem om deze op te slaan op twee USB- sticks (2 omwille van redundantie) die achter een klep in het deksel van de stemurne zijn ingestoken. Hierna opent een elektronische klep gedurende een vooraf ingestelde tijd, zodat de gleuf van de stemurne zichtbaar wordt en de kiezer het stembiljet in de stemurne kan werpen.

De voorzitter ontvangt een bevestiging van een correcte vastlegging van de stemmen op het scherm van zijn voorzitterscomputer die verbonden is met de elektronische stemurne. De door de kiezer gebruikte smartcard wordt ingenomen en de voorzitter zal met zijn voorzitterscomputer de smartcard weer “opwaarderen” voor de volgende kiezer.

2.1 Architectuur

De stelsystemen zijn niet verbonden met het internet of met enig ander netwerk en werken volledig geïsoleerd (standalone).

De hardware beschikt niet over een mogelijkheid om het besturingssysteem, de goedgekeurde applicaties, de door de kiezers uitgebrachte stemmen en het stemresultaat van het stembureau intern op te slaan. Zo wordt beïnvloeding van buitenaf op de betrouwbare werking van de software vermeden.

Bovendien wordt voorafgaand aan de voorbereidingen van de verkiezingen de software in samenhang met de hardware van de stelsystemen onderworpen aan een zorgvuldige externe en onafhankelijke evaluatie door een erkend controleorgaan. Een in het Vlaams Digitaal Kiesdecreet verplichte ministeriële goedkeuring van de stelsystemen wordt uitsluitend op basis van een positief advies van het erkende controleorgaan verstrekt.

Een kopie van de goedgekeurde software bevindt zich in een verzegelde enveloppe in verzekerde bewaring bij het College van deskundigen. De echtheid van de gebruikte software in de kiesbureaus kan te allen tijde onafhankelijk van het digitale stelsysteem gecontroleerd worden door te vergelijken met een kopie van de software in bewaring om zo vast te stellen dat de software overeenkomt met het origineel en dus de goedgekeurde versie.

2.2 Specifieke beveiligingsmaatregelen voorafgaand aan de stemopneming

Teneinde de integriteit van de software, de kieslijsten, de gemaakte stemkeuzes, de opgeslagen stemmen, het resultaatbestand van het stembureau en het stemgeheim te waarborgen vertrouwt het stelsysteem op verschillende maatregelen die gebaseerd zijn op unieke combinaties van stembureaucodes met bijbehorende wachtwoorden en beveiligingstechnieken uit de cryptografie.

De stembureaucodes en wachtwoorden worden in het voorbereidingsproces in een afgeschermd en veilige omgeving gecreëerd en op een formulier per stembureau afgedrukt. Door deze in verzegelde enveloppen vanuit het ABB tegen ontvangstbewijs aan het hoofdbureau over te dragen, die het op hun beurt persoonlijk (eveneens tegen ontvangstbewijs) overhandigen aan de voorzitters van het stembureau belandt het via een gesloten keten van overdracht in het stembureau, waar het onder toezicht van de secretaris en de bijzitters pas geopend kan worden.

De goedgekeurde software en de door de voorzitters van het hoofdbureau gecontroleerde kieslijsten, zoals die op de schermen van de stemcomputer aan de kiezers wordt gepresenteerd, worden door geautoriseerde medewerkers van het ABB in eenzelfde afgeschermd en veilige omgeving op een cryptografisch beveiligde wijze op een Master USB-stick geplaatst. Vervolgens wordt in die ruimte de Master gedupliceerd op ruim 8.000 USB-sticks (twee per stembureau, inclusief reserves). Deze USB-sticks worden eveneens via een gesloten keten van overdracht in verzegelde enveloppen overhandigd aan het stembureau. Overigens kan de inhoud van iedere individuele USB-stick te allen tijde onafhankelijk van het stemsysteem gecontroleerd worden of het overeenkomt met de Master USB-stick.

De systemen kunnen alleen opgestart worden als het stembureau de verschillende verzegelde enveloppen met de USB-sticks, het formulier van de stembureaucode en wachtwoorden en de stemsystemen tot zijn beschikking heeft. Zo wordt voorkomen dat als één onderdeel in het ongereede zou vallen je er geen misbruik van kan maken zonder te beschikken over de andere componenten.

2.3 Specifieke beveiligingsmaatregelen tijdens de stemopneming

De stembureauleden houden gedurende de stemopneming permanent toezicht op de correcte werking van het digitaal stelsysteem. Hierbij wordt vertrouwd op het meer-ogen principe van de voorzitter, secretaris en vijf bijzitters.

De elektronische stemurne en voorzitterscomputer zijn in het publieke domein en zijn dus ook onder toezicht van het publiek in het stembureau. Op die manier wordt er toezicht gehouden op het ‘one man one vote’ beginsel.

Samen met het identiteitsbewijs, de oproepingsbrief en de kiezerslijst ziet het stembureau erop toe dat uitsluitend kiezers die in de betrokken stembureau zijn opgeroepen toegang hebben tot de stemming. Met behulp van de voorzitterscomputer activeert de voorzitter een smartcard met een juist kiesrechtprofiel.

De smartcard krijgt een unieke code mee die de stemcomputers kunnen herkennen of de smartcard door de juiste voorzitterscomputer is geactiveerd. Alle overige smartcards 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 conform het door de voorzitter gekozen kiesrechtprofiel en voor slechts één enkel stembiljet.

Doordat de kieslijsten ook binnen het stembureau en ieder stemhokje is opgehangen, kan de kiezer controleren of de stemcomputer daadwerkelijk de correcte kieslijsten presenteert waaruit stemkeuzes gemaakt kunnen worden. Vervolgens kan ieder kiezer op het stembiljet controleren of alle stemkeuzes conform de stemintentie daadwerkelijk afgedrukt ziet staan. In het hypothetische geval dat de stemcomputer gemanipuleerd zou zijn, dan is dat weinig zinvol omdat de kiezers dat meteen zouden opmerken. Direct bij het afdrukken zorgt de stemcomputer ervoor dat de smartcard gedeactiveerd wordt. De kiezer kan het dan niet meer in die of iedere andere stemcomputer gebruiken om nog een stembiljet af te drukken.

De stemkeuzen worden ook gecodeerd en versleuteld in de QR-code afgedrukt. Dit coderen voorkomt dat bij het gedeeltelijk ontplooiën van het stembiljet om deze QR-code bij de stemurne in te lezen het stemgeheim geschonden wordt door met gevoelige camera's een beeld te maken van de barcode. Voorts wordt hierdoor voorkomen dat er stembiljetten aangeboden zouden kunnen worden die niet door een stemcomputer in dat stembureau geproduceerd werden. Bovendien herkent de aan de stemurne verbonden voorzitterscomputer of het stembiljet niet eerder werd ingelezen om te voorkomen dat de stem dubbel wordt geregistreerd. Het stembureau ziet erop toe dat het stembiljet vervolgens ook fysiek in de stemurne wordt gedeponeerd. De elektronische klep boven op de gleuf van de stemurne voorkomt dat de kiezer onbedoeld het stembiljet eerst in de stemurne deponeert voordat de QR-code is ingelezen.

Na iedere succesvolle lezing van een stembiljet en registratie van de stemgegevens ziet de voorzitter op het scherm van de voorzitterscomputer twee tellers – één per soort kiezer (Belg en Niet-Belg) – verhogen, waarmee weergegeven wordt hoeveel stembiljetten zijn gescand en opgeslagen.

De elektronische stemurne beschikt, afgeschermd achter een klep, over twee USB-sticks die continu elkaars kopie zijn. Bij iedere handeling waarbij één van de twee USB-sticks wordt uitgenomen (om bijvoorbeeld een stemcomputer opnieuw op te starten) en weer terug wordt gestoken zorgt de aan de stemurne aangesloten voorzitterscomputer ervoor dat beide sticks weer volledig worden gesynchroniseerd. Op die wijze wordt de continuïteit van het systeem gegarandeerd. Gaat er ondanks de maatregelen toch iets mis, kan er na sluiten van het stembureau altijd een herscanning gedaan worden van de volledige inhoud van de stemurne.

2.4 Specifieke beveiligingsmaatregelen direct na de stemopneming

Na sluiting van de stemming, zetten de leden van het stembureau alle stemcomputers uit. Op dat moment loopt het volatile (RAM)geheugen van ieder stemcomputer leeg, waarna er geen stembiljetten meer afgedrukt kunnen worden. Ook niet als de stemcomputers weer worden aangezet.

Vervolgens wordt de digitale stemurne op de USB-sticks door de voorzitter gesloten, zodat er geen stemmen meer opgeslagen kunnen worden. Alle ontvangen en verwerkte stemgegevens blijven op beide USB-sticks bewaard en beschikbaar.

Vervolgens telt de voorzitterscomputer alle ontvangen en bewaarde stemmen per lijst en kandidaat of blanco stem op en wordt het telresultaat vastgelegd in een resultaatbestand. Zowel de stemgegevens als het resultaatbestand worden vervolgens versleuteld 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 zogenaamde checksum en een hashcode. Deze codes inclusief het ontvangen aantal stembiljetten per verkiezing worden in het kerncijferrapport per stembureau afgedrukt. Dit rapport wordt vervolgens door de voorzitter, secretaris en alle bijzitters handmatig ondertekend, zodat het ondubbelzinnig vastligt welke codes per stembureau zijn berekend. Deze hashcode en checksum zijn uniek voor dit resultaatbestand, zodat het bestand – naast de beveiliging van de encryptie – een tweede beveiliging bevat om manipulatie te vermijden.

De in de stemurne opgeslagen stembiljetten worden in omslagen gestoken en vervolgens verzegeld en door de leden van het stembureau, inclusief aanwezige getuigen, handmatig ondertekend.

De USB-sticks en het kerncijferrapport worden in aparte enveloppen gestoken en verzegeld en handmatig ondertekend.

2.5 Specifieke beveiligingsmaatregelen bij de totalisatie in het hoofdbureau

De totalisatie in het hoofdbureau wordt door een door de voorzitter van het hoofdbureau aangewezen en bevoegde medewerker uitgevoerd. Hiervoor wordt het door Civadis ontwikkelde systeem MARTINE gebruikt.

De bevoegde medewerker krijgt hiertoe een gebruikersnaam en wachtwoord toegewezen zodat via een werkstation op het hoofdbureau op het MARTINE-systeem ingelogd kan worden. Met behulp van dit 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 ABB ervoor gezorgd dat het MARTINE-systeem de sleutel op een veilige manier ter beschikking krijgt, teneinde de versleutelde resultaatgegevens te kunnen ontsleutelen, waardoor het leesbare en verwerkbare gegevens worden die door MARTINE getotaliseerd kunnen worden.

Voorafgaand aan de verdere verwerking, moet het hoofdbureau vaststellen of het bestand met de resultaatgegevens op de USB-stick daadwerkelijk afkomstig is van dat stembureau en onveranderd is gebleven. Doordat de voorzitter de USB-sticks persoonlijk en in een verzegelde envelop aan het hoofdbureau heeft overgedragen biedt deze manier van werken al een zeer sterke waarborg dat dit het geval is. Echter, bij een eventuele manipulatie van de USB-sticks en de verzegelde enveloppen door een kwaadwillende voorzitter, dan biedt MARTINE het hoofdbureau de gelegenheid om de checksums en de hashcodes op het ondertekende kerncijferrapport te controleren. Het MARTINE-systeem voert opnieuw een berekening uit op de op de USB-sticks aangetroffen bestanden en toont de codes op het scherm zodat deze vergeleken kan worden met de codes op het kerncijferrapport. Iedere poging tot manipulatie van het resultaatbestand uit het stembureau komt op die wijze aan het licht.

In het uiterste geval kan het hoofdbureau dan terugvallen op de in de verzegelde en ondertekende omslagen bewaarde stembiljetten van het betrokken stembureau. Het digitale stembureau biedt het hoofdbureau de mogelijkheid tot een elektronische herscanning/hertelling van die stembiljetten. Met behulp van een voorzitterscomputer met een handscanner of een elektronische stemurne en een specifiek afgedrukt formulier met een stembureaucode/wachtwoord combinatie speciaal voor een hertelling, kunnen de QR-codes van iedere stembiljet opnieuw ingelezen en op de USB-sticks vastgelegd worden. De aldus opnieuw geproduceerde resultaatbestanden zouden dan gebruikt kunnen worden door het hoofdbureau om vast te stellen welk resultaat uiteindelijk in de definitieve totalisatie opgenomen moet worden.

3 Controle door “erkend orgaan”

In het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012 bepaalt de decreetgever “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”.

Het erkende orgaan was bij deze verkiezingen de firma PwC.

In zijn adviezen van 24 september 2024 bracht PwC verslag uit aan de Vlaamse minister van Binnenlands bestuur.

Deze adviezen gaan over de geschiktheid van de gebruikte systemen, waarbij de geschiktheid volgende onderdelen omvat:

- de integriteit van het stemproces, fraudebestendigheid, waarborg op het behoud van het geheim van de stemming;
- de conformiteit met de wetgeving;
- een systeem dat functioneel, betrouwbaar, bruikbaar, efficiënt en onderhoudbaar is;
- een systeem dat een herhaalbaar resultaat oplevert.

PwC gaf afzonderlijke adviezen voor zowel de systemen die gebruikt werden voor de eigenlijke stemopneming als de systemen voor het kandidatenbeheer, het contactenbeheer en het resultatenbeheer.

De adviezen zijn gebaseerd op:

- Een nazicht van de geautomatiseerde verwerking en controle binnen de toepassingen;
- Een nazicht van de test- en acceptatiemethodieken en procedures;
- Een evaluatie van het wijzigingsbeheer en het software release proces van de systemen voor het kandidatenbeheer, het contactenbeheer en het resultatenbeheer;
- Interviews met management en ander personeel van de firma’s verantwoordelijk voor de systemen die gebruikt werden voor de eigenlijke stemopneming en de systemen voor het kandidatenbeheer, het contactenbeheer en het resultatenbeheer met toegewezen verantwoordelijkheden voor het naleven van de conformiteit met de erkenningsvoorwaarden;
- Nazicht, op basis van steekproeven, van documenten die de naleving van de erkenningsvoorwaarden aantonen;
- De uitvoering van simulatietesten, op basis van steekproeven, op een testbank en testplatform;
- Het nazicht van de broncode van de systemen die gebruikt werden voor de eigenlijke stemopneming, beperkt tot de wijzigingen als gevolg van de doorgevoerde veranderingsaanvragen
- Andere verificaties die PwC noodzakelijk achtte;

De finale versies van de adviezen kwamen tot stand nadat de systemen werden bijgestuurd op basis van eerdere tussentijdse adviezen. Het feit dat deze tussentijdse adviezen effectief leidden tot bijstellingen en verbeteringen aan de systemen tonen het nut van het gebruikte controlemechanisme aan.

PwC stelt in zijn adviezen, op basis van hun onderzoeken, dat de onderzochte systemen met redelijke – maar geen absolute – zekerheid voldoen aan de criteria van geschiktheid. Voor de term “redelijke zekerheid” verwijst PwC naar het koninklijk besluit van 26 mei 2002 met betrekking tot systemen van interne controle binnen de federale overheidsdiensten (BS 31 mei 2002).

In de adviezen wordt een onderscheid gemaakt tussen observaties die wel en observaties die niet blokkerend zijn om een advies “geschikt” te geven. In alle adviezen wordt gesteld dat in de finale versies van de systemen geen blokkerende risico’s werden vastgesteld.

Alle adviezen bevatten observaties die niet blokkerend zijn om een advies geschikt te geven en risico’s die opgevangen kunnen worden d.m.v. (gewijzigde) uitbatingsinstructies of een manuele procedure bij een verkiezing.

Het College van deskundigen heeft kunnen vaststellen dat de geciteerde observaties terecht als niet blokkerend voor een advies geschikt werden geklasseerd. Met het oog op volgende verkiezingen verdient het aanbeveling om deze observaties te remediëren.

4 Terugkoppeling betreffende de aanbevelingen van het College van deskundigen naar aanleiding van de lokale verkiezingen van 2018

In zijn verslag over de controle van de geautomatiseerde stemmen en opnemingen bij de lokale verkiezingen van 2018 formuleerde het College van deskundigen een aantal adviezen aan de inrichtende overheid in casu de Vlaamse Overheid.

In dit hoofdstuk wordt bekeken of en zo ja welk gevolg gegeven werd aan de opmerkingen en aanbevelingen.

4.1 Juridische adviezen

4.1.1 Aanwijzing deskundigen

“De aanwijzing van deskundigen is facultatief.

Artikel 12,51 stelt: “Het Vlaams Parlement kan een College van deskundigen aanwijzen dat bestaat uit ten minste twee effectieve en twee plaatsvervangende deskundigen.”

Hierdoor kan bij de burger de indruk ontstaan dat controle van de elektronische stelsystemen geen verplichting maar slechts een mogelijkheid is. Het afschaffen van het optionele karakter kan deze indruk wegnemen. Deze opmerking stond ook al in het deskundigenverslag 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 werklust 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 experts aanduidt waartoe het recht heeft. Deze opmerking stond ook al in het deskundigenverslag 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 deskundigenverslag 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”

- Artikel 12 werd bij het decreet van 27 oktober 2023 tot wijziging van het Lokaal en provinciaal Kiesdecreet 8 juli 2011, het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012 en het decreet van 22 december 2014 over het lokaal bestuur, B.S. 5 december 2023 aangepast.

De belangrijkste elementen zijn:

- Het aanstellen van het College is geen mogelijkheid meer maar een verplichting.
- Het onderscheid tussen effectieve en plaatsvervangende leden werd opgeheven.
- Het College kan nu ook aanbevelingen van juridische aard geven. Daarom is bepaald dat er een jurist wordt toegevoegd.

4.1.2 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 totalisatiebureaus.

- *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 totalisatiebureau 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 stemurne 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.”.*
- *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 totalisatiebureaus 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” systeem waarbij de kiezer zijn elektronische stem kon checken op een ticket. In dat systeem werd het bewerken achteraf wel nadrukkelijk fysiek onmogelijk gemaakt.”*

Het Agentschap Binnenlands Bestuur koppelde op 13 oktober 2024 hierover terug met volgende mededeling:

Aan deze opmerking kan geen gevolg gegeven worden omdat het ‘probleem’ dat geschetst wordt door het college, namelijk het detecteren van mogelijke markeringen op de ‘stemstrook’, niet voorzien is in het huidige concept voor het inlezen van de uitgebrachte stemmen.

Om aan het advies tegemoet te komen zou de hele stemstrook, recto-verso, moeten ingescand worden, dus niet alleen de QR-code. Een algoritme zou moeten bepalen of er een markering werd aangebracht en of die tot de ongeldigheid van de stem leidt. In een totalisatiebureau worden markeringen op een stembiljet door de leden van het stembureau beoordeeld, en bij twijfel wordt er gestemd. Deze procedure is met het huidige digitaal stemproces niet te evenaren.

Een alternatief zou een ex post controle zijn in het hoofdbureau, maar door deze tijdsintensieve handeling zou een belangrijk voordeel van digitale stemming, automatisatie en snelheid, wegvallen.

In ‘normale’ omstandigheden, waar er geen herscanning gebeurt, zijn markeringen geen echt bezwaar vermits de stemstrookjes en dus ook de markeringen niet gezien worden door mensen.

Een loutere wijziging van het kiesdecreet waarbij bij een herscanning in het hoofdbureau de gemarkeerde stemstrookjes toch zouden worden meegeteld, gaat in tegen de bedoeling van de wetgever: vermijden dat markeringen op stembiljetten leiden tot een schending van het stemgeheim.

Het college van deskundigen neemt akte van de feedback van het agentschap Binnenlands bestuur.

4.2 Andere adviezen

- Betreffende de opleidingen:
 - Het feit dat de opleiding voor voorzitters niet verplicht is werkt fouten tijdens de kiesprocedure in de hand.
 - Daarnaast blijkt dat sommige voorzitters zeer laattijdig aangeduid werden, hierdoor konden ze geen van de voorziene opleidingen meer bijwonen.
 - De voorzitters dienen vroeger in de aanloop naar de verkiezingen aangeduid en betrokken te worden in de voorbereidingen teneinde hen beter te informeren
 - De argumentatie dat opleidingen in aanloop naar de verkiezingen van oktober 2024

minder belangrijk waren omdat er zeer recent nog verkiezingen georganiseerd werden kan worden weerlegd door de vaststelling dat een aantal van de bezochte stembureaus bemand werden door een volledig onervaren ploeg.

- Betreffende de chipkaarten:

Reeds in 2012 werd door het toenmalige College van Deskundigen gewezen op het risico van verkeerd geïnitieerde chipkaarten, in het toenmalig verslag werden tevens een aantal mitigerende maatregelen voorgesteld. Deze mitigerende maatregelen werden niet exact gevolgd maar een aantal alternatieve maatregelen werden geïmplementeerd (zoals het vermelden van het type kiezer op de voorzitterscomputer en de oproepingbrief en het aanpassen van de technische procedure voor het initialiseren van de chipkaarten).

Bij de verkiezingen van 13 oktober 2024 bestonden er wederom meerdere types kiezers (Belg/niet-Belg). Het College heeft getracht om het risico op het toekennen van verkeerd geïnitieerde chipkaarten in kaart te brengen, een aantal mogelijke scenario's werden hierbij geïdentificeerd:

1. Verkeerde afhandeling door de leden van het stembureau. De wijze waarop het stembureau georganiseerd werd en de opleiding van de voorzitter kan aanleiding gegeven hebben tot het overhandigen van een verkeerd geïnitieerde kaart. Indien de bijzitter die instaat voor het initialiseren van chipkaarten bijvoorbeeld reeds op voorhand chipkaarten van elk type aanmaakt, dan zijn deze niet van mekaar te onderscheiden en is het risico op het uitreiken van een foutieve kaart reëel.
2. De gebruikersinterface van de voorzitterscomputer heeft geen link met de kleur van de oproepingsbrief. De verschillende knoppen zijn wit, een geactiveerde knop is appelblauw-zeegroen, terwijl de oproepingsbrieven wit en blauw zijn. In geval de knop voor "Belg" geactiveerd is zijn de kleuren van de knoppen dus omgekeerd ten opzichte van de oproepingsbrieven. Dit kleurgebruik werkt verwarring en fouten in de hand.
3. Het College heeft door middel van testen kunnen vaststellen dat het te snel verwijderen (vooraleer de interface aangaf dat het initialiseren voltooid was) van chipkaarten tijdens het initialisatieproces tot onvoorspelbare situaties kan leiden. Soms behielden de chipkaarten hun oorspronkelijke initialisatie, sommige chipkaarten waren onbruikbaar en sommige chipkaarten werden correct geïnitieerd maar de interface van de voorzitterscomputer keerde niet terug naar de standaardpositie, zoals dat wel het geval was bij een volledige initialisatie.

Deze oorzaken wijzen niet op een slechte technische werking van het elektronisch stelsysteem. Indien de voorgeschreven procedures van het systeem correct worden toegepast, doet het probleem zich niet voor. Het College heeft geen technische fout kunnen vaststellen.

5 Controles uitgevoerd voorafgaand aan de verkiezingen

De werking van een kieskantoor werd voorafgaand aan de eigenlijke verkiezingen uitvoerig getest. Daarbij werd er ook steeds gekeken naar de juistheid en volledigheid van de instructies in de korte handleiding voor de voorzitter.

Na een korte visuele inspectie van de nieuwe apparatuur van een stembureau werd een stemming gesimuleerd op de door het ABB ter beschikking gestelde testopstelling. Deze opstelling bestond uit één stemurne, één stemcomputer van het nieuwe type, één voorzitterscomputer van het nieuwe type, 2 USB-sticks en de benodigde bekabeling.

Met als leidraad de folder "Technische handleiding - Hoe een digitaal stembureau opstarten" werden door ons de volgende stappen ondernomen om een stemming na te bootsen. Volgende controles werden uitgevoerd:

5.1 Digitaal stembureau opstarten

- Controleren apparatuur: aansluitingen, inhoud stemurne;
- Plaatsen USB-sticks in de aansluitingen van de stemurne;
- Opstarten van de voorzitterscomputer (zowel oud als nieuw type getest);
- Aanmelden op en initialiseren van de voorzitterscomputer met de bijgevoegde codes;
- Verwijderen van de USB-sticks uit de stemurne;
- Plaatsen USB-stick in de stemcomputer;
- Opstarten stemcomputer;
- Verwijderen van de USB-stick uit de stemcomputer;
- Opnieuw plaatsen van de USB-stick in de stemurne en de installatiewizard voltooien op de voorzitterscomputer;
- Test van de menu-items en knoppen op het scherm;

5.2 Digitaal stemmen

- Openen verkiezing op de voorzitterscomputer;
- Chipkaarten activeren, meerdere voor Belg en niet Belg;
- Meerdere stemmingen uitgevoerd als Belg en niet Belg;
- Inscannen van de stembiljetten op verschillende manieren;
- Deponeren stembiljet in de stemurne;
- Stembiljet meerdere keren scannen;
- Uittrekken van 1 USB-stick uit de stemurne tijdens het stemmen;
- Stroom uitschakelen van de stemcomputer en de procedure voor herinitialisatie; opstarten met 1 USB-stick uit de stemurne;
- Stem scannen met stembiljet van vóór de herinitialisatie van de stemcomputer;
- Opnieuw stemmen met kaart waarmee al gestemd was;
- Pincode voorzitter ingeven in stemcomputer na fout;
- Beide USB-sticks uittrekken uit stemurne;
- Pincode voorzitter opnieuw ingeven in stemcomputer na fout;
- Nogmaals stemmen met opnieuw geactiveerde chipkaart en scannen;
- Snel na elkaar op verschillende willekeurige plaatsen op het scherm drukken;
- Snel na elkaar op verschillende willekeurige lijsten en kandidaten kiezen.

5.3 Digitaal stembureau afsluiten

- Op de "Exit" knop drukken, "Stemmen afsluiten" en "Bevestigen";

- Eén USB-stick uit de stemurne gebruiken om het kerncijferrapport af te drukken op een stemcomputer;
- De USB-stick opnieuw in de stemurne plaatsen en de voorzitterscomputer afsluiten.

6 Controles uitgevoerd tijdens de verkiezingen

Drie mobiele ploegen van deskundigen bezochten een aantal digitale stembureaus en een digitaal totalisatiebureau in Vlaanderen.

In elk van de bezochte locaties werd de opstelling visueel gecontroleerd op de correcte werking. In een gesprek met de voorzitter werd er gepeild naar eventuele opgedoken problemen of tekortkomingen. Hieronder volgt een overzicht van vastgestelde problemen tijdens de uitgevoerde controles.

6.1 Vaststellingen in stembureaus

6.1.1 Procedurele problemen

Niet-exhaustieve lijst van procedurele problemen die in sommige gecontroleerde stembureaus voorkwamen:

- Chipkaarten die niet of verkeerd geïnitieerd werden;
- De resetcode voor alarmen – die normaal uit 6 cijfers bestaat – is onvolledig indien de cijferreeks begint met één of meerdere nullen;
- De leden van één bepaald stembureau herstartten een stemcomputer indien deze een alarm genereerde. De ingave van de PIN-code was geen gekende procedure.

6.1.2 Technische problemen

Niet-exhaustieve lijst van technische problemen die in sommige gecontroleerde stembureaus voorkwamen:

- Problemen met het (kwalitatief) afdrukken van papieren bewijsstukken;
- Gebrekkige doorvoer van het papier in de printer van de stemcomputer;
- Niet werkende USB-sleutels;
- Problemen bij het opstarten van de voorzitterscomputer;
- Herstarten nadat USB-sleutels niet in orde zijn;
- Panne (uitval, blockage) van stemcomputers;
- Probleem met het scannen van de stemmen door de stemurne;
- Stroomonderbrekingen, vaak door (verleng-)kabels die in logisch pad van de stemmers of de bureauleden liggen;
- Beschadigde stemurne (behuizing);
- Storing van het aanraakscherm van meerdere stemcomputers, het scherm reageert onvoldoende op plaatsen waar vaak gedrukt wordt. Dit probleem werd door de leden van het college onderzocht tijdens de bezoeken aan de stembureaus op de verkiezingsdag, sommige aanraakschermen van de stemcomputers reageren minder goed op aanrakingen op posities waar ze veelvuldig gebruikt worden, bijvoorbeeld op de plaats van de “bevestigen” knop onderaan.

Een gedetailleerd overzicht van de bezochte stembureaus en de vaststellingen ter plaatse volgt onder punt 7.

6.2 Vaststellingen in hoofdbureaus

De verwerking van de uitgebrachte stemmen op de USB-sticks werd gevolgd in 2 hoofdbureaus (Antwerpen-Digipolis en Sint-Truiden).

Op beide locaties werd vastgesteld dat er een weldoordacht doorlooptraject werd uitgewerkt op initiatief van de voorzitter van het Hoofdbureau. De vlotte verwerking in beide hoofdbureaus toont het nut van een goede praktische organisatie aan. Het verzamelen van beste praktijken en het communiceren ervan naar alle hoofdbureaus kan zeker bijdragen tot een vlotte verwerking.

In tegenstelling tot de verkiezingen van 2018 en de federale verkiezingen in 2024 verliep het digitaal doorsturen van de gegevens vlot en bleek de verbinding gedurende het volledige proces stabiel, hetgeen uiteraard in grote mate heeft bijgedragen aan de vlotte afhandeling.

7 Gedetailleerd verslag van de bezoeken aan de stembureaus tijdens de verkiezingen.

Op de verkiezingsdag bezochten de leden van het College van deskundigen willekeurig gekozen stembureaus. Ter plekke werd geïnformeerd naar het verloop van de opstart en eventuele problemen en interventies die in de loop van de dag opdoken. Verder werd gevraagd naar het verloop van de opleiding en of men eventuele suggesties had betreffende het geheel van processen die tot dan toe doorlopen waren.

Enkele van de bezochte stembureaus bleken volledig te bestaan uit bureauleden die voordien geen enkele ervaring hadden met het systeem (alle leden waren voor het eerst opgeroepen). Deze bureaus leenden zich dan ook bijzonder goed om te peilen naar de kwaliteit van de verstrekte opleiding, procedures en documentatie.

Hierna volgt een verslag van de vaststellingen bij elk van de plaatsbezoeken.

- LUBBEEK 2 initialiseren van kaartjes op de voorzitters pc werkte goed, maar de stemcomputer had een lange tijd nodig om het kaartje uit te lezen. Dit werkte soms maar soms ook niet (melding ongeldige kaart). Dezelfde kaartjes in een andere pc gebruiken gaf eens de melding dat de kaart reeds gebruikt was en bij een andere kaart werkte het gewoon. Na heropstarten van de pc leek het probleem verholpen.
 - LUBBEEK 3 één defecte stemcomputer
 - LUBBEEK 4 geen problemen vastgesteld
 - TONGEREN-BORGLOON 11 één stemcomputer heropgestart, daarna geen problemen meer
 - TONGEREN-BORGLOON 9 één stemcomputer 2 keer heropgestart
 - TONGEREN-BORGLOON 14 één stemcomputer geraakte niet opgestart, proberen niet meer opnieuw, helpdesk niet gebeld, gezien de lagere opkomst volstaat de beschikbare capaciteit.
 - TONGEREN-BORGLOON 5 15-tal chipkaarten die niet (goed) initialiseren
 - TONGEREN-BORGLOON 6 geen problemen vastgesteld
 - SINT-TRUIDEN 34 printproblemen, de QR code van een stemstrook werd op meerdere stukken papier afgedrukt. Scannen van stemstroken verloopt moeizaam
 - SINT-TRUIDEN 16 geen problemen vastgesteld
 - SINT-TRUIDEN 4 scannen van stemstroken verloopt moeizaam
 - SINT-TRUIDEN 11,12 afsluiten bureau bijgewoond; geen problemen vastgesteld
 - BRUGGE 97 4-tal keer alarm dat moest gereset worden
 - BRUGGE 98, 99 in beide stembureaus waren er enkele pannes met stemcomputers, maar door lagere opkomst was dit geen probleem (in beide stemlokalen bleef 1 stemcomputer permanent buiten dienst)
 - BRUGGE 100 knop (touchscreen) “bevestigen” werkt niet goed, vaak meerdere keren drukken alvorens bevestiging aanvaard werd.
- Scannen lukt niet goed: tot 30 sec wachten voor het scannen van

stembrief gelukt was

- BRUGGE 115 één stemcomputer defect, geen probleem door lage opkomst
- BRUGGE 114 probleem met papierrol op 1 stemcomputer
- BRUGGE 101 gebruikers trekken aan papier bij einde print, hetgeen leidt tot printerproblemen
- BRUGGE 102 klachten over paperjams waarbij het papier was gescheurd en opnieuw gestemd moest worden
- BRUGGE 103 pincode werkte niet bij opstart
- BRUGGE 104 in opleiding werd niet over pincode voor reset alarm gesproken - ze hebben dan ook bij alarm de stemcomputer volledig opnieuw opgestart
- BRUGGE 105 t/m 109 geen problemen vastgesteld – alles werkte naar behoren.
- BRUGGE 110 wachtwoord werkte niet bij opstart, opgestart met 30 minuten vertraging
- AALTER 16 geen problemen vastgesteld – alles werkte naar behoren.
- AALTER 17 2 stemcomputers startten niet op, werden vervangen
- AALTER 19 slechts één van beide USB-sticks werkte
- AALTER 20 t/m 23 geen problemen vastgesteld – alles werkte naar behoren.
- DEINZE 1 stemstrook niet altijd duidelijk / scande moeilijk
- DEINZE 2 t/m 4 geen problemen vastgesteld – alles werkte naar behoren.
- DEINZE 7 stemcomputer voor rolstoelgebruikers werkt niet
- DEINZE 10 t/m 13 geen problemen vastgesteld – alles werkte naar behoren.
- DEINZE 12 één stemcomputer defect / fout bij afdrukken
- MORTSEL 1 bij het opstarten van de voorzitterscomputer sloeg deze verschillende stappen over, waaronder deze van het opstarten van de stemcomputers.
- De opgeroepen ondersteuning kon niet meer doen dan een bepaalde checklist aflopen zonder het probleem op te lossen.
- De leden van het stembureau zijn er uiteindelijk zelf in geslaagd probleem het op te lossen door een bepaald icoontje te klikken dat vooraf niet was gebruikt en niet in instructies stond. Hierdoor lukte het opstarten wel. (niet bekend welk icoontje, gezien de aan de gang zijnde verkiezing kon hier niet mee geëxperimenteerd worden).
- Het stembureau kon tijdig openen.
- inscannen van stemstroken verloopt moeizaam.
- MORSTEL 2, 4 geen problemen vastgesteld.

- MORTSEL 3 er moesten 2 stemcomputers worden heropgestart, verder geen problemen te melden.
- MORTSEL 19 vernomen van coördinator dat 1 stemcomputer geen kaart meer las. Heeft de technisch hulplijn gebeld. Gaf commentaar omdat ze steeds opnieuw de checklist opnieuw overlopen (is hij aangesloten, al opnieuw proberen op te starten, ...)
- Opmerking van coördinator: apparatuur wordt oud.
- KONTICH 7 geen problemen met de opstart, rond 9u werd door de leden van het stembureau vastgesteld dat er een gat in de onderkant van de stemurne zat. Dit werd "opgelost" door er een deksel van een doos eronder te zetten zodat er geen stemformulieren uit de stemurne konden vallen. De stembewijzen zelf werden opnieuw in de stemurne gedeponneerd zonder opnieuw te scannen. Foto beschikbaar.
- KONTICH 11 voorzitterscomputer raakte niet opgestart rond 6u45. Hebben ondersteuning van de gemeente gecontacteerd, daarna technische support gecontacteerd.
- Melding was dat er een foutief paswoord werd gebruikt, maar na onderzoek bleken het de USB-sticks te zijn. Hiervan zijn er tegen 8u45 twee nieuwe geleverd en het bureau ging open om 9u00. Er was enige onduidelijkheid over de verantwoordelijkheden, interne communicatie op het vlak van ondersteuning blijkt niet in orde. Nadien geen problemen meer te melden.
- KONTICH 12 geen problemen vastgesteld
- KONTICH 13 geen problemen vastgesteld.
- Bijzitter die de chipkaarten activeerde heeft 3 chipkaarten met blauwe sticker gemaakt om verwarring te vermijden
- KONTICH 14 papier printer meerdere keren vastgelopen.
- DUFFEL 1, 3, 8 geen problemen vastgesteld
- DUFFEL 2 één stemcomputer met probleem. Nieuwe pincode nodig.
- klepje stemurne is even blijven open staan maar snel opgelost
- DUFFEL 4 één stemcomputer startte niet op, maar opgelost na interventie door techniker van de gemeente.
- DUFFEL 5 één stemcomputer moest herstart worden.
- DUFFEL 6 printerprobleem
- DUFFEL 7 printerprobleem
- één stemcomputer waarvan het aanraakscherm niet meer zo goed werkte werd tijdelijk op non actief gesteld, door lage opkomst was dit geen probleem.
- LINT 3, 4 gesproken met coördinator:

Twee bureaus konden niet opgestart worden in de ochtend; De rest had geen problemen. Voor deze 2 bureaus zijn er verschillende interventies gedaan. Deze hebben geleid tot het vervangen van de computer van de Voorzitter, de stemurnes, de bekabeling en een deel van de stemcomputers. Deze 2 stembureaus zijn pas geopend om 10u30.

In totaal zijn er een 6-tal technici langs geweest. Men was wel tevreden van de interventietijd. Technieker had niet afgetekend voor de USB-sticks.

ANTWERPEN 3 geen problemen vastgesteld, IT was ook aanwezig indien nodig

ANTWERPEN 4 sommige aanraakschermen reageren slecht op plaatsen die vaak gebruikt worden (bijvoorbeeld de “bevestigen”-knop).

ANTWERPEN 5 één stemcomputer startte niet op, deze werd vervangen.

ANTWERPEN 6 één stemcomputer moest herstart worden.

ANTWERPEN 12 t/m 16 geen problemen vastgesteld bij de werking.

8 Ex post controle: Vergelijking USB-sticks en aanstijlijsten voor enkele gemeentes

Vanwege de problemen met verkeerd geïnitieerde chipkaarten tijdens de federale, Europese en regionale verkiezingen in juni 2024, waarbij verschillende soorten kiezers foutief geïnitieerde chipkaarten ontvingen, werd besloten om een bijkomende controle uit te voeren.

Alle USB-sticks van de kieskantoren in Hasselt-Kortesse en Roeselare werden opgevraagd. Deze USB-sticks werden uitgelezen om te bepalen hoeveel stemmen per soort kiezer (“Belg” en “Niet-Belg”) er werden uitgebracht.

Vervolgens werd het aantal niet-Belgen dat per stembureau op de aanstijlijsten vermeld stond – en effectief een stem uitgebracht had - vergeleken met het aantal “niet-Belg”-stemmen op de USB-stick van dat stembureau. Op deze wijze werd geprobeerd om een zicht te krijgen op eventuele procedurefouten bij het initialiseren/uitreiken van chipkaarten bij de verkiezingen van 13 oktober 2024.

Deze onderzoeksmethode kent echter haar beperkingen, een Belg die verkeerdelijk een kaart ontving die voor een niet-Belg geïnitieerd werd en een niet-Belg die een Belg-kaart ontving heffen mekaar op waardoor beide fouten achteraf niet meer te detecteren zijn. Door het kiesgeheim kan uiteraard niet nagegaan worden wie er effectief gestemd heeft voor welke verkiezingen.

Net zoals bij de verkiezingen van juni 2024 kon worden vastgesteld dat bij de initialisatie van kaarten voor niet-Belgen fouten werden gemaakt. Gezien het beperkte aantal “niet-Belgen” in verhouding tot het totaal aantal kiezers is de potentiële impact hiervan echter beperkt (respectievelijk 0,04% en 0,05%) en de impact is enkel mogelijk op de Provinciale verkiezingen.

Er moet echter worden vastgesteld dat de systeemfout die het College van deskundigen bij de verkiezingen van juni 2014 heeft vastgesteld en beschreven in zijn verslag, aanwezig blijft.

9 Conclusie

Op basis van zijn werkzaamheden heeft het College van deskundigen vastgesteld dat de elektronische stemmingen van de verkiezingen van 13 oktober correct verlopen zijn.

Ondanks het feit dat de apparatuur voor de elektronische verkiezingen reeds in juni ingezet werd en in aanloop naar – en tijdens – die verkiezingsdag heel wat defecten opgelost werden, stelde het College van deskundigen tijdens deze stembusgang nog heel wat technische problemen vast.

Dit resulteerde in meerdere van de gecontroleerde stembureaus tot een situatie waarbij één stemcomputer niet gebruikt werd, omdat deze niet kon opstarten of omdat deze niet correct functioneerde bijvoorbeeld door problemen met de aanraakgevoeligheid van het scherm of omdat de printer niet naar behoren functioneerde.

Door het ontbreken van een stemverplichting en de daaruit voortvloeiende merkbaar lagere opkomst veroorzaakte deze inperking van de beschikbare capaciteit relatief weinig hinder voor de kiezers. Bij een volgende verkiezing zal de apparatuur nog 5 jaar ouder zijn en zal er – op basis van de huidige regelgeving – stemplicht gelden waardoor de nu reeds vastgestelde problemen een vlote stembusgang zullen verhinderen.

Het College van deskundigen adviseert dan ook expliciet om de huidige apparatuur niet meer te gebruiken bij een volgende verkiezing.

Het probleem van de verkeerd geïnitieerde kaarten blijft een systeemfout die niet geheel op te lossen valt door enkel de procedurele richtlijnen bij te sturen.

Het College benadrukt tevens de blijvende behoefte aan opleiding voor voorzitters (en secretarissen) van stembureaus om te vermijden dat burgers die aangeduid werden om deze rol te vervullen, onvoldoende voorbereid aan deze taak dienen te beginnen en aldus onnodig problemen ondervinden en eventueel foute handelingen stellen.

Het beschikbaar stellen van videomateriaal voor het informeren van leden van een stembureau is een positieve ontwikkeling. Het materiaal dat momenteel beschikbaar is biedt echter geen volwaardig alternatief voor een opleiding.

Namens het College van deskundigen,



Kurt De Vriendt
Directeur

Vlaams Parlement – directie Facilitair Beheer, Infrastructuur en Informatica

BIJLAGE 4: RAPPORT VLAAMSE OMBUDSDIENST

03 JAN 2025

HC-20250103-130

Vlaamse
Ombudsdienst

Mevrouw Hilde Crevits
Viceminister-president van de Vlaamse Regering
Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Samenleving,
Sociale Economie, Steden- en plattelandsbeleid en Zeevisserij
Consciencegebouw
Koning Albert II-laan 15

1210 Brussel

datum
23 december 2024

contactpersonen

Myriam Parys
Erwin Janssens

telefoon

02 552 48 48
02 552 41 12

e-mailadres

myriam.parys@vlaamseombudsdienst.be
erwin.janssens@vlaamseombudsdienst.be

Geachte mevrouw de Minister,

De lokale verkiezingen van 2024 gaven aanleiding tot een aantal klachten bij de Vlaamse Ombudsdienst. In het overzicht in bijlage worden de verschillende klachten opgelijst en waar relevant, vergezeld door een aanbeveling.

Wij hielden er aan u dit rapportje te bezorgen.

Vriendelijke groeten,



Erwin Janssens,
Onderzoeker



Myriam Parys,
Vlaams Ombudsvrouw

bijlage: 1

Overzicht van de klachten over lokale verkiezingen 2024 bij de Vlaamse Ombudsdienst

Algemeen

De Vlaamse Ombudsdienst heeft een vijftiental klachten ontvangen die verband houden met de lokale verkiezingen in 2024.

Geen enkele klacht was reeds behandeld door een eerstelijnsklachtendienst. Als vlot beschikbare algemene informatie niet meteen volstond om de aangekaarte kwestie uit te klaren, heeft de Vlaamse Ombudsdienst de klager doorverwezen of waar mogelijk de klacht doorgezonden naar bevoegde dienst of klachtendienst. Tot op heden heeft geen enkele van die klachten daarna nog aanleiding gegeven tot een echt ombudsonderzoek in tweede lijn.

De klachten zijn afkomstig van (kandidaat-)verkozenen, (kandidaat-)leden van een stem of telbureau en (kandidaat-)kiezers, en slaan dan ook op erg uiteenlopende aspecten van de lokale verkiezingen.

1. (Kandidaat-)verkozenen en digitale inclusie

Een verzoeker zoekt hulp bij de indiening van een kandidatenlijst (webapplicatie MARTINE) en krijgt geen reactie van info@vlaanderenkiest.be. Daarvoor bestaat er een helpdesk (02 553 63 70) en zo nodig de eerstelijnsklachtenprocedure van het agentschap Binnenlands Bestuur (2024-06080).

Na de verkiezingen vraagt een kandidaat een papieren alternatief voor digitale aangiften van verkiezingsuitgaven. Hij vond niet vlot een oplossing. De algemene webpagina <https://www.vlaanderen.be/vlaanderen-kiest/contact> geeft alleen een contactformulier op als contactmogelijkheid, waardoor de Vlaamse Ombudsdienst de klacht doormailt aan het Team Verkiezingen. Die reikt een oplossing aan: op de website staat een (moeilijk te vinden) formulier waarbij de verzoeker de lijsttrekker kan machtigen om namens hem de (digitale) aangifte te doen (2024-07747).

2. Verkiezingsdrukwerk en privacy

Enkele burgers verbazen zich erover dat ze verkiezingsdrukwerk op naam in de brievenbus vinden, en ervaren dat als een schending van hun privacy (2024-06221 en 2024-06651).

De Vlaamse Ombudsdienst heeft hen verwezen naar de antwoorden onder de 'veel gestelde vragen' op <https://www.vlaanderen.be/lokale-en-provinciale-verkiezingen#q-6306e973-b907-4aea-9837-066a46c131ae> en naar wat de Gegevensbeschermingsautoriteit daar zelf over schrijft op haar webpagina <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/burger/thema-s/verkiezingen>.

3. Stem- en telbureau's oproepingen en vergoedingen

Twee verzoekers die opgeroepen zijn om als bijzitter in een stem- of telbureau te zetelen, roepen gezondheidsredenen in om vrijgesteld te worden. De ene vindt het omslachtig om de nodige doktersattesten te verkrijgen, maar de dochter van 25 jaar wil graag de taak overnemen (2024-06731 - doorverwezen naar de lokale overheid).

De andere betreurt dat de vrederechter zijn medisch attest niet aanvaardt (2024-06932). Hij is erop gewezen dat voor een goed verloop van de verkiezingen nu eenmaal voldoende bijzitters noodzakelijk zijn, en dan kan het gebeuren dat een vrederechter vrij strikt omgaat met vragen om vrijgesteld te worden. Als zijn huisarts hem medisch gezien echt niet in staat acht om bijzitter te zijn, dan bezorgt die het best een passender attest, waarover geen discussie mogelijk is. Een andere mogelijkheid is zondag tijdig aanwezig zijn en in overleg met de voorzitter zijn plaats laten innemen door een bereidwillige reserve-bijzitter.

De meest manifeste uiting van ongenoegen komt van een burger die voor de zoveelste keer aangeduid is om te zetelen in een stem- of telbureau, en nadrukkelijk vraagt om dat aan te kaarten *"Ik stoor er mij mateloos aan dat de organiserende overheid, uit pure gemakzucht, steeds uit dezelfde pool van mensen put en quasi steeds dezelfde mensen worden aangesteld Voor mij persoonlijk zal dit de 10^{de} keer zijn in 25 jaar, sinds 1999 () De organiserende overheid deelde mij botweg en koudweg mee dat dit allemaal geen wettige redenen waren of zijn Nu zijn die wettige redenen ook helemaal niet in de kiesregelgeving vastgelegd. Het is een soort casuïstiek, eerder willekeur, elke organiserende overheid (stad/gemeente/vrederechter) beslist daarover En er is nooit beroep of wederwoord mogelijk. Eerlijk gezegd ben ik dit grondig beu Ik werk niet voor de overheid, ik ben een vrije beroeper. Steeds heb ik met goed gevolg aan mijn burgerplicht op dit punt voldaan, in totaal 9x. Zonder één klacht, altijd vlot en gewetensvol. Daarvoor krijg ik nu stank voor dank van mijn overheid, mijn stad, mijn rechters Er is totaal geen respect of dankbaarheid hiervoor Ik wens dit aan te kaarten, in de hoop dat er toch ooit eens iets verandert een meer empathische, warme, verbindende overheid die met vrijwilligers en ambtenaren werkt voor de verkiezingen en die hen daarvoor vergoedt of verlof geeft."* (2024-06642).

De Vlaamse Ombudsdienst heeft begrip getoond. Bijzitters kunnen na twee oproepen een vrijstelling vragen (art. 47 decreet). Ook voor voorzitters dringt zich toch stilaan een maximum op. **Volgens de Vlaamse Ombudsdienst zouden er anno 2024 toch voldoende geschikte burgers te vinden moeten zijn om pakweg maximum drie of vijf keer een stem- of telbureau te moeten voorzitten.**

De onvrede over een oproeping staat niet helemaal los van de beperkte vergoeding, al heeft de Vlaamse Regering de bedragen iets opgetrokken (o.m. 2024-03586).

Er wordt dan minstens een vlotte uitbetaling van de vergoeding verwacht. Een voorzitter van een telbureau geeft aan dat de vergoedingen eind november nog niet betaald zijn Hij was ook voorzitter tijdens de verkiezingen in juni, en toen werd hij binnen de twee weken uitbetaald. *"Ik kan u verzekeren dat, gelukkig, de Belgische staat beter werkt dan Vlaanderen () Wanneer denkt u dat deze, banale betaling van 50 €, zal worden uitgevoerd?"* (2024-08141)

4. Volmachten: de strengere bewijsregeling

Enkele burgers die op de verkiezingsdag in het buitenland verblijven en via volmacht willen stemmen, vallen over de nieuwe bewijsregeling: de mogelijkheid van een volmacht op basis van een verklaring op erewoord is uit het Kiesdecreet geschrapt. De enige mogelijkheid die de regelgeving nog vermeldt om een volmacht te kunnen geven, om eender welke reden, is het voorleggen van bewijsstukken.

<https://www.vlaanderen.be/vlaanderen-kiest/stemmen/naar-de-stembus/volmacht>

Enkele citaten uit de binnengekomen klachten:

“Op 13 oktober kunnen we niet gaan stemmen, omdat we in het buitenland zijn. Blijkbaar moet dit door de burgemeester bevestigd worden vooraleer we aan derden een volmacht kunnen geven. Ik snap de logica niet vermits er geen kiesplicht meer is. Het lijkt me dan ook logisch dat we helemaal niet moeten aantonen waarom we niet gaan stemmen.” (2024-06586)

“Ik reis met een motorhome door Albanië, Montenegro, Noord-Macedonië en Griekenland. Ik kan geen boeking voor 13 oktober voorleggen (...); ik reis zonder vast schema. De gemeente weigert een volmacht document aan te maken. Wat te doen? De Vlaamse overheid voert een campagne om de burgers aan te moedigen om hun stemrecht te gebruiken maar ik mag niet.” (2024-06508)

“Ik richt mij tot uw instantie om langs deze weg mijn ongenoegen te uiten over het feit dat ik zondag, 13 oktober 2024 niet in de mogelijkheid gesteld word om een volmacht te geven. De reden daarvoor is dat ik geen bewijs kan leveren dat ik in het buitenland verblijf, maar op een privé-adres. Ik kan dus geen bewijs leveren dat ik ergens iets 'huur'. Heel spijtig. Ik had echt wel de intentie om mijn stem te willen uitbrengen. Op het gemeentehuis kreeg ik deze week te horen dat de 'regels' verstrengd zijn omdat het geen kiesplicht meer is. Mijns inziens hebben hogere instanties hier echt niet voldoende over nagedacht. Ik zit met een gevoel dat ik tekort word gedaan. Waar is mijn stem'recht'?” (2024-06938).

Omgekeerd verklaart een lokale mandataris *“Via meerdere kanalen blijf ik signalen ontvangen dat bepaalde personen/partijen actief bezig zijn met het verzamelen van volmachten bij gemakkelijk beïnvloedbare personen, namelijk de stemgerechtigde ouderen en mindervaliden in onze gemeente.”* (2024-06668).

De Vlaamse overheid wilde met de strengere regeling inzake volmachten net het ronselen van volmachten tegengaan. De effectiviteit van de huidige regeling zal allicht deel uitmaken van een algemene evaluatie.

Verder vinden burgers niet altijd meteen de juiste werkwijze. Zo krijgt een moeder geen volmacht namens haar zoon geregeld omdat ze de identiteitskaart van de zoon niet bij zich heeft: het lokale bestuur vraagt altijd de originele identiteitskaart omdat in het verleden al eens onterecht iemand een volmacht had gekregen. Burgers die reeds in het buitenland verblijven, kunnen wel zelf per mail de vraag stellen, met toevoeging van een kopie van hun identiteitskaart. Het ondertekende formulier A96a met bewijsstukken over het verblijf in het buitenland moeten bij de mail gevoegd worden (2024-06945).

Op de verkiezingsdag zelf blijkt een vader niet voor zijn zoon te kunnen stemmen omdat hij diens uitnodiging om te stemmen, alleen op smartphone kan tonen. De papieren versie zou door slakken aangevreten zijn. Zelf stemmen kan op die manier, maar bij volmachten zijn de regels wat strenger: een elektronische versie tonen op

smartphone wordt dan niet aanvaard (<https://www.vlaanderen.be/vlaanderen-kiest/stemmen/naar-de-stembus/uitnodigingsbrief>). De oplossing was dus een papieren duplicaat gaan vragen bij de gemeente, of een print van de elektronische uitnodiging meegeven aan de vader (2024-07017).

5. Stemrecht voor niet-Belgen: lokale verschillen in informatieverstrekking

Ook niet-Belgen zijn niet altijd tijdig op de hoogte van de te volgen stappen. Een verzoeker betreurt dat hij niet heeft kunnen stemmen, maar bevestigt niet dat hij zich vóór 1 augustus geregistreerd heeft als kiezer. Hij is gewezen op de regels terzake (<https://www.vlaanderen.be/vlaanderen-kiest/stemmen/stemrecht/registratie-stemrecht-niet-belgen>). Als hij zich effectief tijdig geregistreerd heeft en toch geen uitnodiging gekregen heeft om te gaan stemmen, dan moet er iets fout gelopen zijn bij de gemeente (2024-07062).

Een andere niet-Belg wijst op *“het gebrek aan informatie en procedure voor buitenlanders om zich te registreren voor de lokale verkiezingen van 13 oktober 2024 in Oudenaarde. Ik woonde vroeger in Gent en ik weet dat in andere gemeenten, zoals Gent, buitenlandse inwoners automatisch de documenten ontvangen die nodig zijn om zich te registreren als kiezer. Echter, in Oudenaarde lijkt dit proces niet op dezelfde wijze gefaciliteerd te worden. Dit kan leiden tot een situatie waarin een significant deel van de gemeenschap niet in staat is om hun stemrecht uit te oefenen.”* (2024-06820). Deze klacht is doorverwezen naar de eerstelijnsklachtendienst van het betrokken lokale bestuur.

De Vlaamse Ombudsdienst verwacht dat lokale besturen inzake informatieverstrekking aan niet-Belgen over de registratie als kiezer elkaars goede praktijken overnemen.

6. Coalitievorming

Tot slot uit een burger nog een bedenking over coalitievormingen: *“Als het kartel beslist om voor een deel als onafhankelijke deel te nemen aan een bestuursakkoord, om uit een impasse te geraken, is dat geen kiezersbedrog? Stemgedrag is vermoedelijk anders indien de partijen afzonderlijk zouden opgekomen zijn? Zou bij dergelijke keuze van opzeggen van het kartel, een nieuwe verkiezing aangewezen zijn?”* (2024-07398).

Dat is een te beleidsmatige kwestie voor een ombudsdienst, en eerder een item voor een algemene evaluatie van de regelgeving op dat vlak.

BIJLAGE 5: INBRENG VVSG



datum: 20 maart 2025

Inbreng VVSG voor de evaluatie van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur van de gemeenteraadsverkiezingen en de installatie van de politieke organen

1. Inleiding

In het Vlaams Regeerakkoord en in de beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid is de evaluatie van de kiesregelgeving opgenomen. Het Agentschap voor Binnenlands Bestuur (hierna: ABB) bereidt twee evaluatierapporten voor:

1. Evaluatie van het verloop van de lokale en provinciale verkiezingen van 13 oktober 2024 (juridisch, praktische organisatie en communicatie).
2. Evaluatie van de installatie van de verschillende politieke organen van het lokaal bestuur (proces na de verkiezingen).

In een brief vraagt ABB aan de VVSG om tegen 28 februari 2025 de bevindingen en ervaringen daarover te delen. Dat was onmogelijk omdat een bespreking op de bestuursorganen van de VVSG pas ten vroegste kon op 19 maart. Maar ook dan blijft de termijn veel te kort voor een grondige evaluatie. De VVSG begrijpt niet waarom deze evaluatie zo snel moet plaatsvinden. Deze korte termijn zorgt voor een beperkte evaluatie gebaseerd op de belangrijkste punten. De VVSG behoudt zich het recht voor om zelfstandig verder te werken aan een volledige evaluatie. De onderstaande nota is dan ook niet volledig en mag ook niet als zodanig worden geïnterpreteerd.

VVSG vraagt expliciet om grondig betrokken te worden bij de verdere analyse en aanpassingen aan de regelgeving. Deze nota is geen definitief VVSG-standpunt.

VVSG vzw • Bischoffsheimlaan 1-8 • 1000 Brussel • T +32 2 211 55 00
BIC GKCCBEBB • IBAN BE10 0910 1156 9604 • RPR Brussel BE 0451 857 573
info@vvsg.be • www.vvsg.be

2. Evaluatie verkiezingen

2.1. Algemeen

Regelgeving is te complex

Lokale verkiezingen vinden maar plaats om de zes jaar. Dat zorgt ervoor dat de regels daarover niet goed gekend zijn. Meer dan elders is het dan ook van belang dat de regels helder en eenvoudig zijn, met realistische opgelegde termijnen. De VVSG vraagt bij het hele aanpassingsproces regelgevende aanpassingen die oog hebben voor heldere en vereenvoudigde regels en realistische termijnen. Deze opmerking geldt ook voor de tweede evaluatievraag.

Burgemeestersverkiezingen

De semi-rechtstreekse verkiezing van de burgemeester heeft een grote impact gehad op de gemeenteraadsverkiezingen. Zo werd de verkiezingsstrijd vaker een burgemeestersstrijd dan een inhoudelijk debat. Ook waren er duidelijk meer eenheidslijsten in de hoop de grootste lijst te worden. Minder lijsten (en dus fracties) beïnvloedt de coalitievorming, maar zorgt op verschillende plaatsen ook voor bijzonder kleine opposities. De impact op de campagne, de meerderheidsvorming en de lokale democratie moeten verder onderzocht worden. Verder is het afwachten in welke mate deze eenheidslijsten uit elkaar zullen vallen en aanleiding geven tot constructieve moties van wantrouwen.

Verdere digitalisering van de verkiezingen

De lijstindiening werd gedigitaliseerd. De VVSG vindt dat een goede zaak, maar wijst ook op problemen die opgedoken zijn (bv. met niet-werkende identiteitskaarten). De pijnpunten moeten in kaart gebracht worden en aangepakt, om te vermijden dat ze de volgende keer weer opduiken.

Ondersteuning door ABB

De VVSG stelt vast dat de Vlaamse overheid hard ingezet heeft op de ondersteuning van de organisatie van de verkiezingen. Uiteraard zijn er steeds verbeterpunten, maar in het algemeen zijn de lokale besturen erg tevreden van de ondersteuning. De informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de medewerkers van ABB en VVSG verliep zeer vlot.

2.2. Verkiezingsdag

Onderzoek nodig naar de gevolgen van de afschaffing van de opkomstplicht

De opkomst was over het algemeen lager dan verwacht (bv. Vilvoorde: 56%) met een groot verschil tussen verschillende gebieden en leeftijdsgroepen. Dit roept vragen op over de legitimiteit en betrokkenheid van burgers. De VVSG vraagt onderzoek naar welke groepen afhaakten, hoe we deze weer kunnen betrekken en waar we moeten op inzetten om het vertrouwen in de lokale politiek te herstellen.

Veel vragen over volmachten

De VVSG stelt vast dat er vele vragen zijn bij het systeem van volmachten. Enerzijds zou een versoepeling daarvan kunnen leiden tot een hogere opkomst, anderzijds zien we veel discussies over het gebruik van volmachten. Er moet onderzocht worden waar het huidige systeem tekortschiet, zodat er gewerkt kan worden aan duidelijkere en

eenvoudigere regels. We wachten de uitkomst van de gerechtelijke onderzoeken naar het mogelijk misbruik van volmachten af.

Verder vraagt de VVSG meer Vlaams-federale afstemming over de volmachtenregeling, zodat die bij de verschillende verkiezingen veel meer gelijklopend is dan nu.

Visie nodig over stemmen in de toekomst

Op de ene plaats werd op papier gestemd, op de andere via de computer. In sommige fusiegemeenten werden beide systemen gebruikt. De VVSG vraagt aan de Vlaamse Regering om het voortouw te nemen om samen met de andere regeringen van ons land tot een gedeelde toekomstvisie te komen, en deze visie dan in de praktijk te brengen. De verschillen in organisatie van de lokale, federale en Vlaamse verkiezingen moeten daarbij zoveel mogelijk weggewerkt worden.

2.3. Verkiezingsresultaat

Fijnmazige stemresultaten

De VVSG vindt het ter beschikking stellen van fijnmazige stemresultaten een goede zaak. Toch moet onderzocht worden of de huidige regels voldoen, en deze vereenvoudigd kunnen worden (bv. geen onderscheid meer tussen de werkwijze bij papieren en digitale stemming).

Verder vraagt de VVSG softwarematige controle die merkwaaardige of onwaarschijnlijke telresultaten (bv. Lier) meteen detecteren zodat er meteen al op de verkiezingsdag een extra controle kan gebeuren of deze resultaten wel juist zijn. Hierdoor kan worden vermeden dat kandidaten een klacht bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen moeten indienen om fouten recht te zetten.

Bezwaren

Een analyse van de bezwaarprocedure is nodig, waarna deze bijgestuurd moet worden. Zo kan het niet dat één burger ervoor zorgt dat de installatievergadering niet kan doorgaan (bv. Gent). Er wordt vastgesteld dat bezwaar indienen wel kan, maar de termijnen het vaak niet toelaten om de bezwaren grondig te onderzoeken. Tegelijk is de opkomstplicht afgeschaft en maakte de decreetgever het ronselen van volmachten strafbaar. De combinatie van beide is een maat voor niets. Dat is de democratie onwaardig. Ook de verwarring over waar je welke klachten of bezwaren moet indienen, is geen goede zaak. De VVSG vraagt om de bezwaarprocedure te herbekijken. Bij voorkeur geldt dezelfde termijn voor alle bezwaren rond de verkiezingen en installaties. De termijnen moeten maximaal afgestemd worden op de periode van de feestdagen in de kerstvakantie.

3. Evaluatie installatie politieke organen

3.1. Algemeen

Regelgeving is te complex

Zie bij 2.1. van deze nota.

Bijzonder comité voor de sociale dienst (BCSD)

Deze nota focust niet op het BCSD, maar de VVSG stelt vast dat hoofdstuk van het decreet lokaal bestuur over het BCSD vol legistische fouten en onduidelijkheden staat. Dat

start bij de voordrachten en de eedaflegging, maar geldt ook voor vele andere bestuurlijke regels. De strikte timing en de verplichte stappen voor het indienen van voordrachten voor de leden van het BCSD is te complex en moet eenvoudiger. De VVSG vraagt om los van deze evaluatie een traject te starten waarbij de juridische regels over de bevoegdheden, samenstelling en werking van het BCSD bekeken en legistiek verbeterd worden.

3.2. Voorafgaand aan de installatievergadering

Initiatiefrecht

De wisseling van initiatiefrecht na twee weken kan partijen een duwtje geven om de coalitie sneller te sluiten, maar de VVSG meent dat deze wissels vooral leiden tot verwarring en weinig tot geen meerwaarde hebben. In grotere gemeenten is de periode van veertien dagen voor de vorming van een coalitie sowieso te kort. Ook is het initiatiefrecht zinloos als een partij de absolute meerderheid heeft. De VVSG vraagt dan ook een grondige bijsturing en vereenvoudiging van dit systeem. Zo kan het een idee zijn om enkel de grootste lijst voor één periode dat recht te geven, waarna iedere partij een coalitie kan maken. Ook de sancties voor miskenning van het initiatiefrecht moeten bekeken worden. Zijn deze niet te zwaar, zeker voor wie onbewust de regels miskende?

Digitalisering van de voordrachten

Er werden veel problemen vastgesteld bij het invullen van de voordrachtsakten voor bv. schepenen, het BCSD, ... De VVSG pleit voor een digitalisering van het invullen en indienen van voordrachtsakten waarbij het systeem ervoor zorgt dat fouten maximaal vermeden worden. Een digitaal systeem verhoogt de transparantie en efficiëntie.

Akte(n) om de burgemeester op te volgen

De decreetgever heeft de aanwijzing en vooral de opvolgingsregels voor de (aangewezen) burgemeester bijzonder complex gemaakt. VVSG vraagt een veel eenvoudigere regelgeving waarbij er bv. maar één type van akte van opvolging of voordracht meer is, en waarbij geen onderscheid gemaakt wordt tussen gemeenten die wel of niet fuseren.

3.3. Installatievergadering

Datum installatievergadering

Door de vervroeging van de installatievergadering is de periode tussen de gemeenteraadsverkiezingen (13 oktober) en de installatievergadering (begin december) erg kort. Er moeten immers een hele reeks administratieve stappen worden gezet (denk bv. aan de voordrachten voor het BCSD en in de meergemeentezones voor de politieraad). Zeker in die besturen waar het moeilijker verloopt, is dit zeer lastig. VVSG vraagt om de gemeenteraden in de toekomst weer begin januari te installeren. Zo kan de geplande installatievergadering steeds doorgaan, zelfs bij bezwaren (behalve in zeer uitzonderlijke situaties). Daarnaast biedt dit wat extra tijd om tot een coalitieakkoord te komen.

Een bijkomend voordeel is dat de installatievergadering in fusiegemeenten dan op hetzelfde moment plaatsvindt als in andere gemeenten.

Vereenvoudiging van de procedure voor de aanstelling de burgemeester

De procedure voor de benoeming van de burgemeester is te complex. Momenteel zijn er meerdere stappen: een eedaflegging als raadslid, als aangewezen burgemeester, een benoeming en een tweede eedaflegging als burgemeester. Dit proces neemt vaak maanden in beslag. Dat kan en moet efficiënter.

VVSG stelt voor dat de procureur-generaal het onderzoek, om tot een advies te komen over de burgemeester, meteen start zodra de gezamenlijke akte voor schepenen is ingediend. Door dit te koppelen aan de installatie van de gemeenteraad in januari, ontstaat een vlotter proces. Uit de praktijk blijkt immers dat eens de gezamenlijke akte voor de schepenen is ingediend, de stemmenkampioen van de grootste fractie van de coalitie, ook als burgemeester werd aangewezen. Er is dus geen reden om de installatievergadering af te wachten om het benoemingsproces op te starten.

Daarnaast vragen we om te bekijken of het nog zinvol is om de term "aangewezen burgemeester" te behouden. Zeker voor iemand die al burgemeester was en opnieuw wordt benoemd, is het moeilijk uit te leggen waarom die persoon tijdelijk als "aangewezen burgemeester" wordt aangeduid.

Onderzoek van de geloofsbrieven

Privacyregels worden steeds belangrijker. De VVSG stelt vast dat dit voor problemen zorgt bij het onderzoek van de geloofsbrieven. Zo is er geen duidelijke wettelijke basis die zegt wat geloofsbrieven zijn en waarom bepaalde persoonlijke informatie gegeven moet worden. Zo vraagt de omzendbrief voor de installatie van de politieke organen een recent uittreksel uit het strafregister, model 1, terwijl daar veel meer gegevens kunnen opstaan dan enkel die die relevant zijn voor de opname van een lokaal mandaat.

Familiale onverenigbaarheden

Het wordt als niet fair bevonden dat als twee personen met een verboden familieband rechtstreeks verkozen zijn, er een slechtere juridische positie is (slechts één van hen kan zetelen, de andere neemt definitief voor de rest van de legislatuur afstand van het mandaat), dan als er slechts één van hen verkozen is en de andere dus opvolger blijft. De VVSG stelt voor dat een tweede verkozen familielid dat niet kan zetelen opvolger kan blijven waardoor hij of zij het mandaat van raadslid kan opnemen wanneer het mandaat van het familielid eindigt.

AGENTSCHAP **BINNENLANDS BESTUUR**

Koning Albert II laan 15 bus 215
1210 BRUSSEL

binnenland@vlaanderen.be