

Vergaderjaar 2015–2016

34 258

Voorstel van wet van het lid Klein tot wijziging van de Kieswet ten behoeve van het elektronisch kunnen inleveren van kandidatenlijsten of daarmee samenhangende bescheiden

Nr. 6

BRIEF VAN DE KIESRAAD

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 november 2015

1. Inleiding

Op 7 oktober jl. ontving de Kiesraad van het lid van uw Kamer, de heer N.P.M. Klein, het verzoek om advies uit te brengen over het initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet ten behoeve van het elektronisch kunnen inleveren van kandidatenlijsten of daarmee samenhangende bescheiden (hierna: het initiatiefwetsvoorstel). Dit advies doet de Raad u hierbij toekomen met het verzoek dit door te geleiden naar de vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken, bij wie dit wetsvoorstel in behandeling is, alsmede – ter advisering – naar de Raad van State. Een afschrift van dit advies zal ook aan de initiatiefnemer van het wetsvoorstel worden gezonden.

Het voorstel maakt het voor alle verkiezingen mogelijk kandidatenlijsten en bijbehorende verkiezingsbescheiden niet alleen op papier, maar ook digitaal in te dienen. Dat laatste online, binnen één centrale digitale omgeving, zoals een webapplicatie of met behulp van software. Essentieel in dit initiatiefwetsvoorstel is bovendien dat de documenten voor één kandidatenlijst niet gelijktijdig en niet allemaal door dezelfde persoon behoeven te worden ingediend.

2. Samenvatting

De Kiesraad heeft met instemming kennisgenomen van het initiatief de kandidaatstellingsprocedure te digitaliseren, maar is ook van mening dat de voorgestelde regeling op een aantal punten nog nader moet worden uitgewerkt om uitvoeringsproblemen te voorkomen. Deels zal dit dienen plaats te vinden in nog vast te stellen lagere regelgeving. De Kiesraad adviseert echter ook om een aantal punten in het initiatiefwetsvoorstel zelf nader uit te werken. Het gaat om de procedure voor het digitaal afleggen van instemmings- en ondersteuningsverklaringen, alsmede om de

technische eisen die daaraan worden gesteld. Tot slot adviseert de Kiesraad onderzoek te doen naar de eenmalige en structurele kosten die samenhangen met de introductie van een digitale kandidaatstellingsprocedure.

3. Vragen over de uitvoering

Dit initiatiefwetsvoorstel maakt het mogelijk om stukken ten behoeve van de kandidaatstelling voor verkiezingen elektronisch in te dienen. De Kiesraad heeft met instemming kennis genomen van het initiatief de kandidaatstellingsprocedure te digitaliseren. Ook onderschrijft hij de keuze om daarnaast de papieren kandidaatstellingsprocedure te behouden. Dit alles is in lijn met zijn advies uit 2011.¹

Het initiatiefwetsvoorstel gaat verder dan het techniek-onafhankelijk maken van de Kieswet. Het beoogt het mogelijk te maken dat de kandidatenlijst en de bijbehorende bijlagen ook deels digitaal en deels op papier, alsook door verschillende personen bij het centraal stembureau ingediend kunnen worden.² Dat heeft gevolgen voor de uitvoering. Gezien de korte termijn die voor de beoordeling van de lijsten in de Kieswet staat, begint het centraal stembureau met het onderzoek van de ingediende kandidatenlijsten zodra het de kandidatenlijst en de bijbehorende stukken heeft ontvangen. Een gevolg van dit initiatiefwetsvoorstel is dat lopende dit onderzoek ontbrekende stukken alsnog ingevoegd kunnen worden. Hoewel dit de werkzaamheden van centraal stembureaus compliceert, verwacht de Raad vooralsnog niet dat dit tot noemenswaardige uitvoeringsproblemen zal leiden. Dit komt mede doordat de verwachting is dat in de praktijk toch in de meeste gevallen sprake zal zijn van inlevering op één moment door één indiener.

Het wetsvoorstel regelt zoals gezegd dat verschillende personen bescheiden kunnen indienen en dat uit de kandidatenlijst blijkt wie dit zijn. Omwille van de hanteerbaarheid van het proces adviseert de Kiesraad dit aantal personen naast de inleveraar te beperken tot maximaal twee andere personen.

De beschrijving van de voorgestelde kandidaatstellingsprocedure in de memorie van toelichting is summier.³ Het voorstel roept daardoor enkele vragen op met betrekking tot de beoogde inrichting van het proces.

3.1. De gemachtigde

Uit de toelichting bij dit initiatiefwetsvoorstel blijkt niet duidelijk wie met «de gemachtigde van een politieke partij,»⁴ wordt bedoeld en of de rol van de gemachtigde anders is dan nu het geval is. De huidige gemachtigde – degene die een kiezer toestemming geeft de aanduiding boven een kandidatenlijst te zetten – is niet altijd dezelfde persoon als de opsteller en/of inleveraar van de kandidatenlijst. Dat geldt in het bijzonder wanneer een aanduiding is geregistreerd ten behoeve van Tweede Kamerverkiezingen en deze, op grond van de mogelijkheid tot doorwerking, bij provinciale staten-, waterschaps- of gemeenteraadsverkiezingen wordt gebruikt. De Kiesraad adviseert de beoogde functie en positie van de gemachtigde in de kandidaatstellingsprocedure nader te verduidelijken in die zin dat duidelijk wordt dat de gemachtigde en de inleveraar dezelfde

¹ Advies van de Kiesraad d.d. 21 januari 2011 over passief kiesrecht, p. 14–16. Alle adviezen van de Kiesraad zijn te raadplegen op www.kiesraad.nl.

² Kamerstuk 34 258, nr. 3, p. 6.

³ Kamerstuk 34 258, nr. 3, p. 4.

⁴ Kamerstuk 34 258, nr. 3, p. 4.

persoon kunnen zijn, maar dat dit niet noodzakelijk is. In lijn hiermee kan een gemachtigde alleen bescheiden indienen als hij als inleveraar op de kandidatenlijst wordt genoemd.

3.2 Toegang en controle

In de memorie van toelichting bij het initiatiefwetsvoorstel is veel aandacht besteed aan DigiD als middel ter vaststelling van de identiteit van een persoon. Alle daar genoemde voorbeelden van situaties waarin DigiD wordt toegepast, zijn situaties waarin direct contact plaatsvindt tussen burger en overheidsorgaan.⁵ De kandidaatstellingsprocedure vindt echter in grote mate plaats buiten de sfeer van het centraal stembureau plaats. Bij de voorbereiding van de kandidaatstelling plaatst een kiesgerechtigde andere kiesgerechtigden op een kandidatenlijst en vraagt hen, als de lijst gereed is, een verklaring van instemming af te geven.⁶ Dit roept de vraag op, op welk moment het van belang is dat betrokkenen blijk moeten geven van hun identiteit, op welke moment dit gecontroleerd wordt en door wie? Andere vragen laten zich ook in dit verband stellen. Kan ter voorbereiding van de kandidaatstelling een ieder bijvoorbeeld een instemmingsverklaring afleggen, of alleen een kandidaat die op de lijst staat? Is het voor een inleveraar van belang om te kunnen vaststellen of een kandidaat die instemt met zijn kandidatuur wel degene is die hij zegt dat hij is of is het voldoende als die controle pas plaatsvindt na de indiening bij het centraal stembureau? Kan bij die voorbereiding een ieder een ondersteuningsverklaring afleggen, of alleen een kiesgerechtigde? Afhankelijk van de keuzes moet het proces anders ingericht worden. De Kiesraad is graag bereid over alternatieven mee te denken.

In de bijlage bij zijn in 2014 uitgebrachte evaluatieadvies over de gemeenteraadsverkiezingen en de verkiezing van de Nederlandse leden van het Europees Parlement in 2014,⁷ adviseerde de Kiesraad de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties meer duidelijkheid te scheppen over het gebruik van het burgerservicenummer (BSN) in het verkiezingsproces.⁸ Kandidaten moeten hun BSN weliswaar op de instemmingsverklaring noteren, maar het weglaten van het BSN levert geen verzuim op. Niettemin wordt het burgerservicenummer steeds belangrijker in de kandidaatstellingsprocedure en is in een digitale kandidaatstellingsprocedure waarschijnlijk zelfs onmisbaar om in een concreet geval vast te kunnen stellen of er sprake is van een bepaald persoon. De Raad adviseert daarom om in dit voorstel in een wettelijke grondslag voor het gebruik van het burgerservicenummer in de kandidaatstellingsprocedure te voorzien. Daarnaast kan, in lijn met algemeen overheidsbeleid,⁹ worden nagedacht over manieren waarop in de digitale kandidaatstellingsprocedure het BSN beschikbaar blijft voor het overheidsorgaan (het centraal stembureau), maar niet zichtbaar is voor degene die de kandidatenlijst indient.

⁵ Kamerstuk 34 258, nr. 3, p. 2.

⁶ Art. H 9 Kieswet.

⁷ Bijlage bij het advies van de Kiesraad d.d. 24 juli 2014 naar aanleiding van gemeenteraadsverkiezingen en verkiezing Europees Parlement 2014, p. 2. Link naar advies op website ontbreekt.

⁸ De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties steunde dit advies. Zie bijlage bij Kamerstuk 31 142, nr. 46, p. 6 (Reactie op de adviezen van de Kiesraad (p. 1 t/m 5) en op de wetstechnische opmerkingen van de Kiesraad (p. 6 en 7)).

⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/persoonsgegevens/inhoud/burgerservicenummer-bsn> (Laatst bezocht: 16 oktober 2015).

3.3 Digitale ontvangst

Een ander onderwerp dat verdere overdenking vraagt, betreft de digitale ontvangst van stukken op de dag van de kandidaatstelling en de ontvangstbevestiging daarvan. Ervan uitgaande dat de voorbereiding van de kandidaatstelling plaatsvindt binnen een digitale omgeving, bijvoorbeeld een webapplicatie, die in opdracht van de Kiesraad is ontwikkeld, moet duidelijk zijn wanneer kandidaatstellingsbescheiden ontvangen zijn door een centraal stembureau bij verkiezingen waar de Kiesraad dat niet zelf is. Bij gemeenteraadsverkiezingen zijn meer dan 390 gemeenten centraal stembureau. Helder moet zijn of stukken tijdig zijn ontvangen als ze in het systeem van de Kiesraad binnen zijn of als ze door (het systeem van) het desbetreffende centraal stembureau zijn ontvangen.

3.4 Dubbele indiening van stukken

Gegeven de mogelijkheid die het initiatiefwetsvoorstel biedt om stukken elektronisch in te leveren, bestaat de kans dat partijen geheel gelijklopende stukken, zoals een kandidatenlijst, ook in persoon zullen inleveren. Krachtens artikel 16 van de Kieswet zou dit moeten leiden tot schrapping van de namen die voorkomen op meer dan één van de lijsten die voor dezelfde kieskring zijn ingeleverd. Derhalve adviseert de Kiesraad om de Kieswet zo aan te passen dat eventuele dubbele inlevering van bescheiden ten behoeve van de kandidaatstelling niet zal leiden tot schrapping van namen van de kandidatenlijst, mits het identieke lijsten betreft.

3.5 Niet alle verkiezingen

In de memorie van toelichting bij het initiatiefwetsvoorstel staat dat de digitale kandidaatstelling voor alle verkiezingen mogelijk wordt.¹⁰ De Kiesraad wijst er evenwel op dat het voorgestelde systeem ter vaststelling van de identiteit niet bruikbaar is bij eilandsraadsverkiezingen in Caribisch Nederland, omdat DigiD op Bonaire, Sint Eustatius en Saba nog niet is ingevoerd.¹¹ Gelet op de complexiteit en het lage aantal te verwachten gebruikers in relatie tot de ontwikkelkosten, is daarnaast de door de Kiesraad ontwikkelde en aangeboden Ondersteunende Software Verkiezingen (OSV) op dit moment niet beschikbaar voor de eilandsraadsverkiezingen.

4. Technische eisen

De Kiesraad verwacht dat de inzet van ICT-toepassingen in het kader van de kandidaatstellingsprocedure zal leiden tot een grotere toegankelijkheid van het verkiezingsproces. Vanuit het oogpunt van transparantie, controleerbaarheid en integriteit van het verkiezingsproces en een uniforme toepassing van deze waarborgen, is het echter wenselijk dat er vooraf duidelijkheid bestaat over de voorwaarden waaronder de elektronische weg kan worden gebruikt en de eisen waaraan de ICT-toepassingen moeten voldoen. De Kiesraad vindt het onevenwichtig en inconsequent dat de papieren procedure van kandidaatstelling uitvoerig in de Kieswet wordt geregeld, terwijl de digitale procedure grotendeels naar een algemene maatregel van bestuur wordt gedelegeerd.

Gelet hierop adviseert de Kiesraad om in de Kieswet de mogelijkheid en voorwaarden op te nemen voor het afleggen van verklaringen en inleveren van stukken ten behoeve van een digitale kandidaatstelling.

¹⁰ Kamerstuk 34 258, nr. 3, p. 4.

¹¹ Aanhangsel Handelingen II 2010/11, nr. 2187.

Voorts wordt geadviseerd om in het initiatiefwetsvoorstel een terugval-optie op te nemen voor het geval de elektronische weg op de dag van kandidaatstelling buiten toedoen van de inleveraar onverhoopt onbegaanbaar zou zijn en de benodigde stukken evenmin nog in persoon binnen de wettelijke termijn ingediend kunnen worden.

5. Kosten

Het wetsvoorstel gaat uit van één aanbieder (de Kiesraad) die de digitale indiening van kandidatenlijsten en bijbehorende documenten mogelijk maakt ten behoeve van alle centraal stembureaus. Op basis van de wetgeving is er echter ruimte voor meerdere aanbieders om een voorziening aan centraal stembureaus aan te bieden. De Kiesraad acht het ook zeker niet ondenkbaar dat marktpartijen voorzieningen ontwikkelen en aan centraal stembureaus zullen aanbieden. Het is van belang bij de nadere regelgeving hiermee rekening te houden, bijvoorbeeld op het punt van de interoperabiliteit, oftewel het op elkaar afgestemd zijn van verschillende systemen.

De Raad wijst er verder op dat de huidige door de Kiesraad ontwikkelde programmatuur, Ondersteunende Software Verkiezingen (OSV), niet bruikbaar is om de kandidaatstellingsprocedure overeenkomstig de doelstelling van het initiatiefwetsvoorstel te ondersteunen. De huidige software voldoet namelijk niet aan de functionaliteiten en de waarborgen voor het digitaal inleveren van verkiezingsbescheiden, zoals die in het initiatiefwetsvoorstel zijn beschreven. In 2011 heeft de Kiesraad onderzoek gedaan naar de technische, organisatorische en juridische toepasbaarheid van ICT-middelen op de procedure van kandidaatstelling.¹² Daaruit kwam naar voren dat een digitale kandidaatstellingsprocedure een ingrijpende wijziging van de bestaande Ondersteunende Software Verkiezingen (OSV) zou vergen. De benodigde webapplicatie moest voldoende robuust, veilig en in overeenstemming met de aanbevelingen van de tijdelijke Commissie ICT-projecten bij de overheid zijn, aldus het onderzoeksrapport. Genoemde uitgangspunten zijn onverminderd van toepassing op het systeem dat ter uitvoering van dit initiatiefwetsvoorstel moet worden ontwikkeld. Gelet hierop verwacht de Kiesraad niet dat de financiële implicaties budgettair neutraal zullen zijn. De Kiesraad is desgevraagd graag bereid om de mogelijkheden voor het ombouwen van de bestaande OSV tot een webapplicatie ten behoeve van de kandidaatstelling nader te (laten) onderzoeken.

DE KIESRAAD,
voor deze,

H.R.B.M. Kummeling,
voorzitter

M. Bakker,
secretaris-directeur

¹² Verdonck, Klooster & Associates (VKA) en het Expertise Centrum (HEC), *Modernisering passief kiesrecht*, Den Haag 2010. Het onderzoeksrapport is raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl