

Vergaderjaar 2021–2022

36 150

Wijziging van de Kieswet, houdende vaststelling van regels over de programmatuur die bij verkiezingen wordt gebruikt ten behoeve van de vaststelling van de verkiezingsuitslag (Wet programmatuur verkiezingsuitslagen)

Nr. 3**MEMORIE VAN TOELICHTING****Inhoud**

A.	Algemeen deel	2
1.	Inleiding	2
1.1.	Achtergrond en aanleiding	2
1.2.	De hoofdlijnen van het wetsvoorstel	4
1.3.	Voorgeschiedenis	6
1.4.	Transitie Kiesraad en samenhang met het wetsvoorstel omtrent de (verdere) bevordering van de kwaliteit in het verkiezingsproces	7
1.5.	Verhouding tot andere voorstellen verkiezingsproces	8
1.6.	Het verkiezingsproces en het gebruik van programmatuur voor de berekening en vaststelling verkiezingsuitslag	9
1.7.	Toepasselijkheid in Bonaire, Sint Eustatius en Saba	10
2.	Bevoegdheden, verantwoordelijkheden en de (beveiligings)eisen omtrent het digitaal hulpmiddel verkiezingen	10
2.1.	Het digitaal hulpmiddel verkiezingen (DHV)	10
2.2.	Het beheer en de beschikbaarstelling van de uitslagprogrammatuur	11
2.3.	De (beveiligings)eisen aan de uitslagprogrammatuur	13
2.4.	De toetsing van de uitslagprogrammatuur door een onafhankelijke instantie	16
2.5.	Verplicht gebruik en voorschriften voor (veilig) gebruik van de uitslagprogrammatuur	17
2.6.	Voorzieningen en maatregelen van de Kiesraad omtrent het gebruik van de uitslagprogrammatuur	19
2.7.	Decentrale voorzieningen voor gebruikers	21
2.8.	Het geven van instructies, aanwijzingen en het (doen) onderbreken van het gebruik	22
2.9.	Het opstellen van een samenwerkingsprotocol	26

2.10.	Verantwoording over het functioneren van de uitslagprogrammatuur	27
2.11.	Inlichtingenplicht	29
3.	Wetgevingsaspecten	31
3.1.	Verhouding tot andere wetgeving	31
3.2.	Het niveau van de regelgeving	34
3.3.	De plaats van de regeling in de Kieswet	37
4.	Bestuurslasten, financiële gevolgen en administratieve lasten	38
4.1.	Gevolgen voor de Kiesraad	38
4.2.	Gevolgen voor gemeenten en waterschappen	38
4.3.	Gevolgen voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba	41
4.4.	Administratieve lasten voor burgers en bedrijven	42
5.	Inwerkingtreding	42
6.	Advies en consultatie	42
	Artikelsgewijs	49

A. Algemeen deel

1. Inleiding

1.1. Achtergrond en aanleiding

In de huidige Nederlandse verkiezingspraktijk is de inzet van programmatuur ten behoeve van de vaststelling van de verkiezingsuitslag niet meer weg te denken. Al sinds decennia wordt in Nederland bij de verkiezingen gebruik gemaakt van programmatuur om de uitslag van de verkiezingen te berekenen.¹

De inzet van uitslagprogrammatuur bij het berekenen van de stemtotaal en de vaststelling van de verkiezingsuitslag is effectief vanwege het gestructureerd verwerken van gegevens en het uitvoeren van berekeningen ten behoeve van de optelling van de stemtotaal en de vaststelling van de uitslag. Gelet op de krappe wettelijke termijnen voor het proces van de vaststelling van de verkiezingsuitslag, is vereist dat de stemmen binnen een beperkte tijd correct worden opgeteld en de uitslag binnen een korte termijn correct wordt berekend. De inzet van programmatuur als hulpmiddel draagt bij aan de efficiëntie van het verkiezingsproces en de integriteit van de uitslag en verkleint de kans op menselijke fouten. Bovendien biedt de ontsluiting van de digitale bestanden die gegenereerd worden door de uitslagprogrammatuur de mogelijkheid om de verkiezingsuitslagen elektronisch te controleren, wat op basis van de gedigitaliseerde papieren processen-verbaal niet mogelijk is. Dit komt de transparantie en daarmee de controleerbaarheid van de verkiezingsuitslag ten goede.

Tegenover genoemde voordelen van de inzet van programmatuur om tot een betrouwbare en efficiënte vaststelling van de verkiezingsuitslag te komen, staan nadelen die samenhangen met kwetsbaarheden en (beveiligings)risico's van een digitaal proces. Inzet van digitale middelen houdt immers onder meer het risico in van aantastingen van en inbreuken op de (technische) beveiliging hiervan (zoals hacken, DDoS-aanvallen en ransomware), met als doel de werking van de programmatuur te onderbreken of te verstoren, alsook het risico van (on)bewuste inbreuken op of fouten in de programmatuur waardoor de verkiezingsuitslag kan

¹ Sinds 2007 van OSV (Onafhankelijke Software Verkiezingen). Daarvoor werd gebruik gemaakt van de software van Nedap-Groenendaal, een samenwerkingsverband tussen de stemmachine-leverancier Nedap en softwareontwikkelaar J. Groenendaal.

worden beïnvloed. Een optimale beveiliging en werking van de uitslagprogrammatuur is daarom noodzakelijk.

Gelet op het cruciale belang van een betrouwbare en efficiënte vaststelling van de verkiezingsuitslag en de belangrijke toegevoegde waarde van de inzet van programmatuur hierbij, afgezet tegen de potentiële risico's van het gebruik hiervan, is het, mede gelet op artikel 59 van de Grondwet,² essentieel dat de verantwoordelijkheden, kaders en vereisten omtrent de uitslagprogrammatuur gedegen en eenduidig in de wet zijn geregeld. Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld in de Kieswet en daarop gebaseerde regelgeving een integrale regeling op te nemen over de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Kiesraad, gemeenten en waterschappen omtrent het beheer, de beveiliging en het gebruik van de programmatuur voor de berekening en de vaststelling van de verkiezingsuitslag (hierna: uitslagprogrammatuur) en van de vereisten hiervoor. Het wetsvoorstel heeft geen betrekking op de stemming en de telling van de stembiljetten. Die blijven handmatig plaatsvinden. Een belangrijke notie bij het wetsvoorstel is dat de ontwikkeling van een betrouwbare en veilige uitslagprogrammatuur op zichzelf niet bewerkstelligt dat het gebruik hiervan een betrouwbare uitslag geeft. Ook cruciaal om tot een betrouwbare uitslag te komen zijn de inzet van de juiste (ICT-)voorzieningen waarop de uitslagprogrammatuur wordt ontsloten, het treffen van (beveiligings)maatregelen, het vaststellen en naleven van aansluitvoorschriften en gebruiksvoorschriften, het handmatig controleren van de met de uitslagprogrammatuur gegenereerde uitkomsten en het volgen van de juiste procedures in het verkiezingsproces. Het wetsvoorstel voorziet daarom ook expliciet in een regeling van deze onderdelen. Daarbij is het wetsvoorstel zoveel mogelijk techniekonafhankelijk geformuleerd om zo flexibiliteit te behouden ingeval technische ontwikkelingen leiden tot aanpassingen in de uitslagprogrammatuur of de daarbij gebruikte voorzieningen. Indien de techniek wijzigt blijven de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de Kiesraad als beheerder en van de gebruikers en de basisvereisten dezelfde. De verdere uitwerking van (beveiligings)eisen voor genoemde onderdelen wordt in dit verband hiermee in het Kiesbesluit opgenomen. Het wetsvoorstel voorziet in de basisbeginselen van betrouwbaarheid, beveiliging, transparantie en controleerbaarheid en in de grondslagen voor de nadere regelgeving.

De verantwoordelijkheden in de keten van de vaststelling van de verkiezingsuitslag blijven met dit wetsvoorstel ongewijzigd.³ Dit wetsvoorstel betreft uitsluitend de relatie tussen de Kiesraad als beheerder van de programmatuur, de organen die zorgdragen voor de decentrale ICT-voorzieningen (het college van burgemeester en wethouders en het dagelijks bestuur van het waterschap),⁴ de gebruikers van de programmatuur (gemeentelijk stembureaus, hoofdstembureaus, nationaal briefstembureau en centraal stembureaus) en ten slotte de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) als verantwoordelijk bewindspersoon voor het kiesrecht en de verkiezingen.

² Artikel 59 van de Grondwet bepaalt dat alles wat verder (dat wil zeggen: voor zover niet elders in hoofdstuk 3 van de Grondwet geregeld) het kiesrecht en verkiezingen betreft, bij wet wordt geregeld.

³ Enige uitzondering hierop is dat in dit wetsvoorstel wordt bepaald dat het gemeentelijk stembureau, onderscheidenlijk het nationaal briefstembureau het digitale bestand met de uitkomsten van de programmatuur rechtstreeks op elektronische wijze naar het centraal stembureau zendt, in plaats van dat dit via de burgemeester geschiedt.

⁴ Bij landelijke verkiezingen voor de Tweede Kamer en het Europees Parlement is de Kiesraad tevens centraal stembureau en in dit wetsvoorstel dus tevens het orgaan dat zorgdraagt voor decentrale ICT-voorzieningen. In het vervolg van deze memorie van toelichting wordt hier nader op ingegaan.

Bij het opstellen van dit wetsvoorstel is het wetsvoorstel Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen⁵ als vertrekpunt genomen. Indien wijzigingen in de nummering van dat wetsvoorstel tot gevolg hebben dat verwijzingen in dit wetsvoorstel niet meer kloppen, is de Minister van BZK op grond van artikel II van dit wetsvoorstel bevoegd om die verwijzingen aan te passen. Indien de behandeling van dat wetsvoorstel tot inhoudelijke wijzigingen leidt, moet dit wetsvoorstel daar op worden aangepast.

1.2. De hoofdlijnen van het wetsvoorstel

Het voorliggend wetsvoorstel bevat een integrale regeling van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Kiesraad, de gemeenten, de waterschappen en gebruikers omtrent het beheer, de beveiliging en het gebruik van de uitslagprogrammatuur en over de (basis-) vereisten voor de uitslagprogrammatuur en daaraan gerelateerde voorzieningen en maatregelen. Deze paragraaf bevat de hoofdlijnen van het wetsvoorstel. Deze hoofdlijnen worden in hoofdstuk 2 van deze toelichting nader toegelicht.

De hoofdlijnen van het wetsvoorstel zijn als volgt:

- De Kiesraad wordt voor elke in de Kieswet geregelde verkiezing⁶ verantwoordelijk voor de beschikbaarstelling, de instandhouding, de betrouwbare werking en de beveiliging van de uitslagprogrammatuur. Onder instandhouding en borging van de betrouwbare werking wordt mede verstaan de daarvoor noodzakelijke (door)ontwikkeling van de uitslagprogrammatuur. De (huidige) Kieswet gaat ervan uit dat elk centraal stembureau voor de desbetreffende verkiezing hiervoor verantwoordelijk is. De praktijk is reeds zo dat de Kiesraad de uitslagprogrammatuur bij alle verkiezingen landelijk ter beschikking stelt.
- De gemeentelijk stembureaus, hoofdstembureaus, het nationaal briefstembureau en de centraal stembureaus (hierna: de gebruikers) worden verplicht om de uitslagprogrammatuur te gebruiken die de Kiesraad (als beheerder) ter beschikking stelt. De huidige Kieswet voorziet alleen in facultatief gebruik van uitslagprogrammatuur, en dat alleen door het centraal stembureau. Voor het op een betrouwbare, veilige én efficiënte wijze vaststellen van de uitslag is het van belang dat alle schakels in het proces deze uitslagprogrammatuur ook daadwerkelijk gebruiken.
- De Kiesraad richt met het oog op de betrouwbare werking en beveiliging van de uitslagprogrammatuur centrale voorzieningen in en treft centrale maatregelen. Over deze voorzieningen en maatregelen worden nadere regels gesteld op het niveau van het Kiesbesluit. Het uitgangspunt bij deze regeling in het Kiesbesluit is dat de uitslagprogrammatuur centraal wordt ontsloten en de gebruikers hierop kunnen inloggen. Dit biedt de mogelijkheid van een centrale monitoring van het gebruik en de beveiliging. Deze centrale hosting is een belangrijke wijziging ten opzichte van de huidige regelgeving en huidige praktijk, die uitgaan van het gebruik van de uitslagprogrammatuur die op stand-alone computers geïnstalleerd wordt.
- De Kiesraad stelt (als beheerder) voorschriften op ten behoeve van de aansluiting op en het gebruik van de uitslagprogrammatuur (de zgn. aansluitvoorschriften en gebruiksvoorschriften). Met deze technische en organisatorische voorschriften schrijft de Kiesraad (als beheerder)

⁵ Dossier 35 489.

⁶ Het gaat om de verkiezingen voor de Tweede Kamer, het Europees Parlement, provinciale staten, algemene besturen van waterschappen (categorie ingezetenen), gemeenteraden, de eilandsraden en de kiescolleges voor de Eerste Kamer. Het wetsvoorstel ziet niet op de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer gezien de kleine schaal van deze verkiezing.

aan gemeenten en waterschappen voor waar de decentrale voorzieningen (zoals de computers waarop de programmatuur wordt gebruikt) aan moeten voldoen om gebruik van de uitslagprogrammatuur te kunnen en mogen maken en welke maatregelen gemeenten en waterschappen moeten treffen voor een betrouwbaar en beveiligd gebruik (aansluitvoorschriften). Aan de gebruikers schrijft de Kiesraad voor hoe invulling gegeven moet worden aan het betrouwbare en veilige gebruik van de uitslagprogrammatuur (gebruiksvoorschriften).

- Gebruikers van de uitslagprogrammatuur (gemeentelijk stembureau, hoofdstembureaus, het nationaal briefstembureau en de centraal stembureaus) zijn tijdelijk ingerichte bestuursorganen ten behoeve van de verkiezing op dat moment.⁷ Zij hebben geen eigen voorzieningen maar maken gebruik van voorzieningen die aan hen ter beschikking worden gesteld door de gemeenten of waterschappen. Met dit wetsvoorstel worden de gemeenten en waterschappen ervoor verantwoordelijk dat deze voorzieningen voldoen aan de door de Kiesraad opgestelde aansluitvoorschriften. Of aan deze voorschriften wordt voldaan, moeten zij voor elke verkiezing onderzoeken. Hiervoor wordt een verklaring opgesteld die openbaar wordt gemaakt en wordt gedeeld met de Kiesraad.
- De uitslagprogrammatuur moet voldoen aan een aantal basisvereisten. De uitslagprogrammatuur is transparant en controleerbaar, zodat onderzoek kan worden uitgevoerd naar de werking daarvan. De Kiesraad stelt voor de uitslagprogrammatuur een specificatie op van de geldende wet- en regelgeving waarin duidelijk wordt gemaakt op welke wijze in de uitslagprogrammatuur de bepalingen van de Kieswet worden toegepast die relevant zijn voor de berekening en vaststelling van de uitslag van de verkiezing. Ten slotte is het ontwerp van de uitslagprogrammatuur erop gericht dat foutief gebruik ervan wordt voorkomen.
- Voorafgaand aan elke verkiezing worden de uitslagprogrammatuur, de voornoemde centrale voorzieningen en maatregelen, en de aansluitvoorschriften en de gebruiksvoorschriften door een onafhankelijke en deskundige instantie getoetst.
- Ter bevordering van het betrouwbare en veilige gebruik van de uitslagprogrammatuur voorziet dit wetsvoorstel erin dat de Kiesraad een samenwerkingsprotocol opstelt. Voor het opstellen van dit protocol voert de Kiesraad overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG), de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (hierna: NVVB), de Unie van Waterschappen (hierna: UvW) en de Minister van BZK. In het protocol legt de Kiesraad vast hoe samengewerkt wordt met gebruikers van de uitslagprogrammatuur en welke maatregelen worden getroffen indien de aansluit- of gebruiksvoorschriften niet worden nageleefd en of sprake is van een verstoring van de betrouwbare en veilige werking van de uitslagprogrammatuur.
- Zowel de Kiesraad als de gebruikers van de uitslagprogrammatuur kunnen pas goed invulling geven aan hun bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het moment dat zij beschikken over de juiste informatie omtrent het gebruik en de potentiële risico's in het gebruik van de uitslagprogrammatuur. Daartoe voorziet dit wetsvoorstel in een wederzijdse inlichtingenplicht tussen de Kiesraad enerzijds en de gemeenten, de waterschappen en de gebruikers anderzijds.
- Om de algemene verantwoordelijkheid van de Kiesraad voor de betrouwbare en veilige werking van de uitslagprogrammatuur waar te kunnen maken, wordt aan de Kiesraad in zijn functie van beheerder in de eerste plaats een geclausuleerde aanwijzingsbevoegdheid toegekend. Uitgangspunt hierbij is dat de Kiesraad het instrument van

⁷ Een uitzondering geldt voor de Kiesraad die in zijn functie van centraal stembureau gebruik maakt van de uitslagprogrammatuur, maar een permanent orgaan is.

de (dwingende) beheersaanwijzing alleen in uitzonderlijke situaties inzet waar de reguliere samenwerking en informele interventies onvoldoende resultaat opleveren in de aanpak van een gesignaleerd risico.

- Als *ultimum remedium* wordt de Kiesraad vanuit zijn verantwoordelijkheid als beheerder bevoegd het gebruik van de uitslagprogrammatuur (al dan niet tijdelijk) te onderbreken bij een of meer gebruikers. De uitslagprogrammatuur kan alleen gebruikt worden wanneer gebruikers kunnen vertrouwen op de betrouwbare werking en de beveiliging van de uitslagprogrammatuur. Wanneer sprake is van ernstige risico's met gevolgen voor die betrouwbare werking of voor de beveiliging van de uitslagprogrammatuur moet de beheerder in het uiterste geval het gebruik kunnen onderbreken bij de betreffende gebruiker(s) waar dit ernstige risico zich voordoet.
- Na afloop van de verkiezing kan de Kiesraad (als beheerder) uit eigen beweging een rapportage van bevindingen opstellen over de betrouwbare werking en beveiliging van de uitslagprogrammatuur. Deze rapportage stelt de Kiesraad in ieder geval op als het vertegenwoordigend orgaan daartoe verzoekt of als hij bij die verkiezing gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid om een beheersaanwijzing te geven, dan wel het gebruik van de uitslagprogrammatuur te onderbreken.
- Tot slot kent dit wetsvoorstel een aantal bepalingen omtrent het gebruik van de programmatuur in de procedure van uitslagvaststelling. Daarbij wordt uitgegaan van het verplicht gebruik van de programmatuur door het gemeentelijk stembureau, het nationaal briefstembureau en het centraal stembureau. Het gaat hier grotendeels om bepalingen die al zijn opgenomen in het eerder aangehaalde voorstel van wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen en daarin een voorwaardelijk karakter dragen («Als programmatuur wordt gebruikt, dan...»). Met dit wetsvoorstel zijn deze bepalingen niet meer voorwaardelijk vanwege het verplicht gebruik van de programmatuur.

Het neerleggen van genoemde taken en verantwoordelijkheden bij de Kiesraad is in overeenstemming met de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: Kaderwet zbo's). In paragraaf 3.1. van deze toelichting wordt hier nader op ingegaan.

1.3. Voorgeschiedenis

Met dit wetsvoorstel wordt de Kiesraad algemeen verantwoordelijk voor het beheer van de uitslagprogrammatuur. Dat de Kiesraad verantwoordelijk moet zijn voor de uitslagprogrammatuur en dat dit verankerd moet worden in de Kieswet, is geadviseerd door een verkenner van ABDTOPConsult in een advies over digitale hulpmiddelen in de verkiezingsketen.⁸ Bij brief van 14 maart 2019⁹ heeft de Minister van BZK de Tweede Kamer geïnformeerd dit advies van ABDTOPConsult over te nemen en daartoe een transitietraject in te zetten. In deze brief is vermeld dat de Kiesraad kan instemmen met dit advies en heeft gevraagd daarbij te preciseren voor welke digitale hulpmiddelen de Kiesraad verantwoordelijk wordt en welke bevoegdheden daarbij horen. Het voorliggende wetsvoorstel is onderdeel van dit transitietraject en heeft als doel de verantwoordelijkheid voor de uitslagprogrammatuur, en de daarbij behorende bevoegdheden, in de Kieswet te verankeren.

De Tweede Kamer is tijdens het Algemeen Overleg van 13 april 2018 over democratische vernieuwing¹⁰ en per brief van 15 juni 2018¹¹ geïnfor-

⁸ Kamerstukken II 2018/19, 35 165, nr. 1, blg-876466.

⁹ Kamerstukken II 2018/19, 35 165, nr. 1.

¹⁰ Kamerstukken II 2017/18, 34 775 VII, nr. 66, p. 35.

¹¹ Kamerstukken II 2017/18, 31 142, nr. 83.

meerd over het feit dat in de toekomst nieuwe programmatuur ontwikkeld moet worden voor de berekening en vaststelling van de verkiezingsuitslagen. De ontwikkeling van de huidige programmatuur (OSV: Ondersteunende Software Verkiezingen) naar de nieuwe programmatuur (aangeduid als het digitaal hulpmiddel verkiezingen: DHV) is aanleiding de (beveiligings-)eisen en procedures in het gebruik van de uitslagprogrammatuur in de Kieswet en onderliggende regelgeving tegen het licht te houden. De uitkomsten hiervan zijn verwerkt in voorliggend wetsvoorstel of worden op grond van voorliggend wetsvoorstel meegenomen in (aanpassing van) het Kiesbesluit.

1.4. Transitie Kiesraad en samenhang met het wetsvoorstel omtrent de (verdere) bevordering van de kwaliteit in het verkiezingsproces

De Tweede Kamer is op 14 maart 2019¹² geïnformeerd over de transitie van de Kiesraad, waarbij de Kiesraad formeel verantwoordelijkheden en bevoegdheden krijgt voor het beheer van de uitslagprogrammatuur. In het schriftelijk overleg bij de vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van BZK voor het jaar 2020¹³ is de Tweede Kamer geïnformeerd dat dit transitietraject er ook toe moet leiden dat de Kiesraad zich verder ontwikkelt tot een verkiezingsautoriteit. Daarnaast is de transitie van de Kiesraad tot een verkiezingsautoriteit onderdeel van de Verkiezingsagenda 2030¹⁴ die op 18 juni 2021 aan de Tweede Kamer en Eerste Kamer is aangeboden.

Het Nederlandse verkiezingsproces wordt van oudsher gezien als robuust en betrouwbaar. Dat is echter niet vanzelfsprekend en vereist doorlopende aandacht. Om de onafhankelijkheid en de kwaliteit van het verkiezingsproces en de betrouwbaarheid van de verkiezingsuitslag ook in de toekomst boven elke twijfel verheven te laten zijn, bestaat het voornemen om de rol van de Kiesraad in het verkiezingsproces te verzwaren. Deze rolverzwaring betekent dat de Kiesraad een prominentere rol krijgt met betrekking tot het bevorderen en bewaken van de kwaliteit van de uitvoering van het verkiezingsproces en de ondersteuning van gemeenten bij het uitvoeren van hun taken in het verkiezingsproces. Te denken valt dan aan de vaststelling van kwaliteitsmaatstaven voor de organisatie van het verkiezingsproces, kwaliteitstandaarden voor leden van het (gemeentelijk) stembureau en de ontwikkeling (en het onderhouden) van de instructie voor de stembureauleden. Ook kan de Kiesraad op basis van waarnemingen en ontvangen informatie, de kwaliteit van het stemproces en de uitslagvaststelling beoordelen en daarover adviseren aan het vertegenwoordigend orgaan waarvoor de betreffende verkiezing wordt gehouden.

De verdere ontwikkeling richting een verkiezingsautoriteit wordt geregeld met een afzonderlijk wetsvoorstel dat naar verwachting in 2023 aan de Tweede Kamer zal worden voorgelegd. Gekozen is voor dit separate wetstraject, omdat het dringend gewenst is dat de verankering van verantwoordelijkheden en bevoegdheden omtrent het beheer en de beveiliging van de uitslagprogrammatuur gereed is bij de ingebruikname van de nieuwe uitslagprogrammatuur die de huidige programmatuur (OSV) zal opvolgen.

¹² Kamerstukken II 2018/19, 35 165, nr. 1.

¹³ Kamerstukken II, 2019/20, 35 300-VII nr. 124.

¹⁴ Kamerstukken II, 2020/21, 35 165, nr. 40, blg-987889.

1.5. Verhouding tot andere voorstellen verkiezingsproces

De Minister van BZK heeft aan de Tweede Kamer¹⁵ toegezegd in de memorie van toelichting bij ieder wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet inzichtelijk te maken hoe het voorstel zich verhoudt tot andere ontwikkelingen in het verkiezingsproces.

Voorliggend wetsvoorstel bouwt voort op het wetsvoorstel nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen, dat op dit moment aanhangig is bij de Eerste Kamer.¹⁶ In dat wetsvoorstel wordt onder andere vastgelegd dat wanneer bij de vaststelling van verkiezingsuitslagen gebruik wordt gemaakt van programmatuur, een controleprotocol moet worden toegepast. De Kiesraad stelt dit controleprotocol op. Voorliggend wetsvoorstel bepaalt dat het gebruik van uitslagprogrammatuur niet meer facultatief is, maar verplicht. Hiermee wordt ook de toepassing van het controleprotocol in de procedure voor vaststelling van verkiezingsuitslagen verplicht.

Een belangrijk kader voor alle ontwikkelingen in het verkiezingsproces is de zogenoemde Verkiezingsagenda 2030 die op 18 juni 2021 is aangeboden aan de Tweede en Eerste Kamer.¹⁷ Daarin staan maatregelen die in 2021 door het Ministerie van BZK samen met de VNG, de NVVB en de Kiesraad zijn geïnventariseerd voor de vernieuwing en het onderhoud van het verkiezingsproces. Dit wetsvoorstel is onderdeel van het onderwerp robuustheid van verkiezingen en draagt bij aan een betrouwbaar, controleerbaar en transparant verloop van de verkiezing en vaststelling van de verkiezingsuitslag. Verschillende wijzigingen die zijn voorzien in de Verkiezingsagenda 2030 – zoals de uniformering van de publicatie van de processen-verbaal en de versterking van de kandidaatstellingsprocedure – zijn mede afhankelijk van de voortgang van de vernieuwing van de uitslagprogrammatuur. In de nieuwe situatie is sprake van centraal ontsloten uitslagprogrammatuur; deze voorziening biedt mogelijkheden om ook de ontsluiting van processen-verbaal meer uniform in te richten. De Kiesraad werkt samen met het Ministerie van BZK, de VNG en NVVB aan een voorstel hiervoor. Voorliggend wetsvoorstel anticipeert nog niet op deze ontwikkelingen, maar legt de basis voor de bevoegdheden en verantwoordelijkheden omtrent de inzet van de uitslagprogrammatuur. Vanwege het zwaarwegende belang om de nieuwe uitslagprogrammatuur tijdig te kunnen gebruiken en omdat de kaders omtrent het gebruik van deze uitslagprogrammatuur vastgelegd moeten worden in de Kieswet, is het niet aan de orde om nog langer te wachten tot ook de verdere ontwikkelingen uit de verkiezingsagenda zijn uitgewerkt.

Ten slotte is relevant het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel houdende regels omtrent de oprichting en inrichting van een kiescollege voor de Eerste Kamer voor Nederlanders die geen ingezetenen zijn alsmede wijziging van de Kieswet ten behoeve van de verkiezing van de leden van het kiescollege voor Nederlanders die geen ingezetenen zijn en de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer door de leden van dit kiescollege (Wet kiescollege niet-ingezetenen).¹⁸ Wanneer dit voorstel tot wet wordt verheven, wordt aan Afdeling II van de Kieswet, waarop hoofdstuk Ea van toepassing is,¹⁹ een hoofdstuk toegevoegd dat de

¹⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35 165, nr. 44.

¹⁶ Dossier 35 489.

¹⁷ Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 35 165, nr. 40.

¹⁸ Dit wetsvoorstel (36 071) is de uitwerking van het Grondwetsvoorstel strekkende tot het opnemen van een bepaling over een door niet-ingezetenen gekozen kiescollege voor de verkiezing van de Eerste Kamer der Staten-Generaal (35 785), dat op 1 februari 2022 in tweede lezing door de Tweede Kamer is aangenomen.

¹⁹ Zie paragraaf 3.3 van deze toelichting.

verkiezing regelt van de leden van het kiescollege voor Nederlanders die geen ingezetenen zijn. Daarmee wordt het gebruik van de uitslagprogrammatuur ook verplicht voor de verkiezing van de leden van voormeld kiescollege.

1.6. Het verkiezingsproces en het gebruik van programmatuur voor de berekening en vaststelling verkiezingsuitslag

De stemming en de telling bij verkiezingen in Nederland worden handmatig uitgevoerd. De kiezer vult zijn papieren stembiljet handmatig in met een potlood. Na de stemming tellen de leden van de stembureaus de stembiljetten handmatig en noteren zij de uitkomsten handmatig in een papieren proces-verbaal. Bij het *optellen* van de resultaten (de uitslagberekening per gemeente, kieskring en op landelijk niveau²⁰ en bij de vaststelling van de verkiezingsuitslag) wordt gebruik gemaakt van uitslagprogrammatuur. In het eerdergenoemde wetsvoorstel nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen is voorgeschreven dat bij elke stap in het optelproces handmatige controles worden uitgevoerd om na te gaan of de programmatuur de berekening goed heeft uitgevoerd. Het gemeentelijk stembureau controleert de processen-verbaal van de stembureaus en voert de stemtotalen per stembureau in de uitslagprogrammatuur in. Bij deze invoer worden de gegevens twee keer ingevoerd door verschillende personen, waarna wordt gecontroleerd of de ingevoerde resultaten met elkaar overeenkomen. Nadat de uitkomsten van de stemtotalen op gemeentelijk niveau door de gemeentelijk stembureaus zijn vastgesteld, worden deze vastgelegd in een papieren proces-verbaal. Daarnaast wordt in de uitslagprogrammatuur een digitaal optelbestand aangemaakt met daarin de uitkomsten van de digitale telling. Het gemeentelijk stembureau controleert dit digitale optelbestand aan de hand van een door de Kiesraad op te stellen controleprotocol. Zowel het papieren proces-verbaal als het digitale optelbestand wordt elektronisch openbaar gemaakt en overgebracht naar het hoofdstembureau.

Het hoofdstembureau voert de gegevens uit de processen-verbaal van de gemeentelijk stembureaus handmatig in, en leest de digitale optelbestanden uit. Wanneer de uitkomsten van zowel de handmatige invoer als de uitgelezen optelbestanden met elkaar overeenkomen worden de uitkomsten opgeteld voor de betreffende kieskring. Vervolgens stelt het hoofdstembureau de uitslag voor de betreffende kieskring vast in een papieren proces-verbaal en brengt dit proces-verbaal (samen met een digitaal optelbestand) over naar het centraal stembureau. Ook dit papieren proces-verbaal en digitaal optelbestand worden elektronisch openbaar gemaakt.

Het centraal stembureau voert de gegevens uit de processen-verbaal van de hoofdstembureaus handmatig in en leest de digitale optelbestanden met de uitkomsten van de optelling door de hoofdstembureaus uit. Het centraal stembureau herhaalt de procedure voor optelling van de stemtotalen ten behoeve van de uitslagvaststelling op landelijk niveau en berekent vervolgens de zetelverdeling, waarna de toewijzing van de zetels aan de kandidaten plaatsvindt. De uitkomsten die het centraal stembureau vaststelt worden vastgelegd in een papieren proces-verbaal dat elektronisch openbaar wordt gemaakt.

²⁰ Bij waterschapsverkiezingen op niveau van het waterschap en bij provinciale statenverkiezingen op provinciaal niveau.

Voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba voorziet het wetsvoorstel niet in een verplicht gebruik van de uitslagprogrammatuur. Reden hiervoor is de afhankelijkheid van het functioneren van de lokale infrastructuur die noodzakelijk is voor de betrouwbare en veilige werking van de uitslagprogrammatuur. Het wetsvoorstel bepaalt daarom dat de Kiesraad en de bestuurscolleges van de eilanden in onderling overleg kunnen bepalen dat de door de Kiesraad ter beschikking te stellen uitslagprogrammatuur ook op deze eilanden wordt gebruikt. Indien hiertoe wordt besloten, is het wetsvoorstel, dat wil zeggen hoofdstuk Ea en de artikelen uit de hoofdstukken Na, O en P die zien op het gebruik van de uitslagprogrammatuur, integraal van toepassing. Bij het lezen van deze toelichting kan voor die situatie voor «burgemeester en wethouders» ook gelezen worden «bestuurscollege» en voor «gemeentelijk stembureau» «stembureau van het openbaar lichaam». De term «centraal stembureau» is uniform in het Europees en Caribisch deel van Nederland.

2. Bevoegdheden, verantwoordelijkheden en de (beveiligings)-eisen omtrent het digitaal hulpmiddel verkiezingen

2.1. Het digitaal hulpmiddel verkiezingen (DHV)

De Tweede Kamer is tijdens het Algemeen Overleg van 13 april 2018 over democratische vernieuwing²¹ en per brief van 15 juni 2018²² erover geïnformeerd dat in de toekomst nieuwe programmatuur ontwikkeld moet worden voor het vaststellen van de verkiezingsuitslagen. De noodzaak voor vernieuwing van de programmatuur wordt bevestigd met het rapport van FOX-IT van 12 maart 2019.²³ In dit rapport schrijven de onderzoekers «dat OSV op zichzelf niet bestand is tegen hedendaagse dreigingen». FOX-IT stelt dat ondanks de maatregelen die de Kiesraad genomen heeft om technische kwetsbaarheden op te lossen, de indruk bestaat dat de software naar hedendaagse maatstaf onvoldoende is gebaseerd op een proces voor de ontwikkeling van veilige software. Om het gebruik van programmatuur binnen de uitslagvaststelling weerbaar te maken tegen hedendaagse en toekomstige dreigingen adviseert FOX-IT om op korte termijn (2 jaar) OSV te vervangen. Omdat er bij de verkiezingen in 2020 en 2021 nog geen nieuwe programmatuur beschikbaar kon zijn, is ervoor gekozen om de programmatuur OSV voor deze verkiezingen te verbeteren. De geheel vernieuwde versie (OSV2020) is gebruikt bij de herindelingsverkiezingen in 2020 en de Tweede Kamerverkiezing in 2021. De beveiliging van OSV2020 is door een onafhankelijke instantie onderzocht. De rapportages over deze onderzoeken zijn op de website van de Kiesraad gepubliceerd.²⁴

Samen met de VNG en de NVVB en onder begeleiding van de NCTV²⁵ en het NCSC²⁶ heeft de Kiesraad een basisarchitectuur opgesteld. In deze basisarchitectuur zijn de uitgangspunten voor de programmatuur en de (beveiligings)eisen aan de programmatuur uitgewerkt. Onderdeel van deze uitgangspunten is dat de toegang tot de uitslagprogrammatuur centraal ontsloten wordt zodat het gebruik van de programmatuur ook centraal gemonitord kan worden. Hierdoor wordt het voor de Kiesraad als

²¹ Kamerstukken II 2017/18, 34 775 VII, nr. 66, p. 35.

²² Kamerstukken II 2017/18, 31 142, nr. 83.

²³ Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 35 165, nr. 1.

²⁴ <https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/rapporten/2020/10/19/beveiligingsrapport-ondersteunende-software-verkiezingen-2020> en <https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/rapporten/2021/3/2/beveiligingsrapport-ondersteunende-software-verkiezingen-2020--tk-2021>

²⁵ Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en veiligheid.

²⁶ Nationaal Cyber Security Centrum.

beheerder van de programmatuur mogelijk om inzicht te krijgen in het gebruik van de programmatuur en in mogelijke verstoringen door het gebruik of externe omstandigheden, zodat hij indien nodig maatregelen kan treffen.

De Kiesraad heeft de opdracht voor ontwikkeling, beheer en hosting van het DHV op 2 mei 2022 gegund. Het streven is dat de nieuwe uitslagprogrammatuur (het DHV) medio 2023 opgeleverd wordt, waarna dit de programmatuur OSV vervangt. Het DHV wordt dan gebruikt voor de optelling van de stemtotalen en de vaststelling van verkiezingsuitslagen. Tevens wordt de programmatuur dan gebruikt voor de digitale overdracht van de bestanden tussen de gemeentelijk stembureaus, en bij landelijke verkiezingen het nationale briefstembureau, de hoofdstembureaus en het centraal stembureau. De inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel is mede afhankelijk van de voortgang binnen de ontwikkeling en implementatie van het DHV.

2.2. Het beheer en de beschikbaarstelling van de uitslagprogrammatuur

De Kiesraad beheert de uitslagprogrammatuur en stelt die tijdig beschikbaar voor gebruik (respectievelijk door het gemeentelijk stembureau, nationaal briefstembureau, de hoofdstembureaus of het centraal stembureau). In het kader van het beheer zorgt de Kiesraad voor het onderhoud en de ontwikkeling van de uitslagprogrammatuur. Zoals hiervoor beschreven is dit een taak die nu al door de Kiesraad (als centraal stembureau bij landelijke verkiezingen) wordt uitgevoerd, maar die niet in de Kieswet is vastgelegd ingeval de Kiesraad geen centraal stembureau is en wel de programmatuur ter beschikking stelt.

Het beheren van de uitslagprogrammatuur wordt in voorliggend wetsvoorstel vastgelegd als verantwoordelijkheid van de Kiesraad (artikel Ea 2, eerste lid). Deze verantwoordelijkheid houdt in dat de Kiesraad ervoor zorg draagt dat de uitslagprogrammatuur, voorafgaand aan de verkiezing, voldoet aan de gestelde (beveiligings)eisen, dat deze uitslagprogrammatuur beschikbaar is voor gebruik bij de betreffende verkiezing en dat hij zorgdraagt voor de betrouwbare werking, beveiliging en (door)ontwikkeling van de uitslagprogrammatuur. Hieruit vloeit voort dat de Kiesraad bepaalt of en welke uitslagprogrammatuur kan worden ingezet voor de betreffende verkiezing. De uitslagprogrammatuur die de Kiesraad beschikbaar stelt moet voldoen aan de basisvereisten (artikel Ea 3) en de in het Kiesbesluit te stellen vereisten (artikel Ea 3, zevende lid). De uitslagprogrammatuur moet worden getoetst aan deze vereisten. De combinatie van toetsing voorafgaand aan het ter beschikking stellen van de uitslagprogrammatuur en de zorgplicht van de Kiesraad om uitslagprogrammatuur ter beschikking te stellen heeft als consequentie dat de Kiesraad de programmatuur uitsluitend niet ter beschikking kan stellen in het geval de wettelijke toets bedoeld in artikel Ea 2, tweede lid niet met positief gevolg kan worden afgerond.

Hoewel het wetsvoorstel techniekonafhankelijk is geformuleerd, ligt aan het wetsvoorstel de gedachte aan ten grondslag dat de nieuwe uitslagprogrammatuur vanuit een centrale locatie aan alle gebruikers wordt ontsloten. Voordelen daarvan zijn bijvoorbeeld dat het gebruik van de programmatuur en eventuele incidenten centraal kunnen worden gemonitord en er betere controle mogelijk is op de omstandigheden waaronder de uitslagprogrammatuur wordt gebruikt. Daarnaast is er op deze wijze meer controle over de omgeving waarin de programmatuur gebruikt wordt. Dit in tegenstelling tot decentrale programmatuur, waarbij de betrouwbare en veilige werking in grote mate afhankelijk is van de computers waarop de decentrale uitslagprogrammatuur door de gebruiker wordt gebruikt. Wel moet rekening worden gehouden met

situaties waarin blijkt dat gebruik van de centraal ontsloten uitslagprogrammatuur niet mogelijk is. Bijvoorbeeld als gevolg van een netwerkstoring of door mogelijk gesignaleerde dreigingen die de betrouwbare en veilige werking van de uitslagprogrammatuur in gevaar brengen. De Kiesraad krijgt met dit wetsvoorstel daarom de bevoegdheid het gebruik van de uitslagprogrammatuur, al dan niet tijdelijk of plaatselijk, te doen onderbreken (over het onderbreken van gebruik en de gevolgen daarvan, zie paragraaf 2.8). Op grond van de algemene verplichting van de Kiesraad uit dit wetsvoorstel om ervoor zorg te dragen dat uitslagprogrammatuur ter beschikking wordt gesteld aan de gebruikers, kan de Kiesraad ook alternatieve decentraal te installeren uitslagprogrammatuur ter beschikking stellen. Dit is bijvoorbeeld aan de orde ingeval bij een of meer gebruikers het gebruik van de centrale uitslagprogrammatuur niet mogelijk is. Het uitgangspunt is dat de Kiesraad altijd uitslagprogrammatuur ter beschikking stelt, waarbij de inzet gericht is op de centraal ontsloten programmatuur.

De VNG en NVVB wijzen er in hun gezamenlijk advies op dat de Kiesraad altijd de decentrale variant *moet* inzetten als de centraal ontsloten uitslagprogrammatuur niet kan worden ingezet of het gebruik daarvan niet tijdig kan worden hervat. In reactie op deze opmerking van de VNG en NVVB wordt erop gewezen dat ook voor de inzet van de decentraal ontsloten uitslagprogrammatuur voorwaarden gelden om het betrouwbare en veilige gebruik te garanderen. De Kiesraad kan in het uiterste geval besluiten dat ook de inzet van decentraal ontsloten uitslagprogrammatuur om tot een betrouwbare verkiezingsuitslag te komen niet mogelijk is. Voordat decentrale programmatuur wordt aangeboden zal de inzet er echter vooral op gericht zijn om gesignaleerde risico's te mitigeren, zodat de centraal ontsloten uitslagprogrammatuur alsnog tijdig beschikbaar kan worden gesteld. Omtrent de inzet van de decentrale uitslagprogrammatuur als terugvaloptie worden in het Kiesbesluit nadere regels gesteld. Vanzelfsprekend is het van belang dat gebruikers ruim van tevoren weten wat zij moeten doen indien zij gebruik moeten maken van de decentrale uitslagprogrammatuur. Daartoe is het van belang dat de aansluit- en gebruiksvoorschriften ook rekening houden met de decentrale uitslagprogrammatuur en dat hierover al in een vroeg stadium een instructie is opgesteld.

Het «schakelen» van centrale ontsluiting naar decentrale ontsluiting van de uitslagprogrammatuur kan zowel voorafgaande aan het proces van vaststelling van de uitslag plaatsvinden (dat wil zeggen dat de Kiesraad meteen al de decentrale variant ter beschikking stelt), als tijdens dit proces (namelijk indien het gebruik ervan wordt onderbroken en niet binnen korte termijn weer kan worden hervat).²⁷ Dit laatste komt er immers op neer dat de toegang tot de centrale hosting niet langer openstaat. Niet uitgesloten is daarbij dat slechts bij één of enkele gebruikers wordt overgegaan op een decentrale ontsluiting, terwijl voor andere gebruikers de toegang tot de centrale voorziening beschikbaar blijft. Benadrukt wordt hierbij (nogmaals) dat de Kiesraad alleen de decentraal te ontsluiten uitslagprogrammatuur ter beschikking zal stellen indien dat onontkoombaar is. De intentie is immers dat alle gebruikers gebruik maken van de centraal ontsloten uitslagprogrammatuur.

Zowel de centraal als de decentraal te ontsluiten uitslagprogrammatuur voldoet aan de in het Kiesbesluit te stellen vereisten. Het Kiesbesluit voorziet in een regeling van beide opties. Datzelfde geldt voor de door de Kiesraad op te stellen aansluit- en gebruiksvoorschriften. De Kiesraad

²⁷ Door de Kiesraad of door burgemeester en wethouders dan wel het dagelijks bestuur van een waterschap.

moet dan ook beide opties voorafgaand aan elke verkiezing beschikbaar hebben en deze beide opties laten toetsen. Toetsing vraagt immers tijd, die niet meer beschikbaar is indien onverwachts op de decentraal te ontsluiten uitslagprogrammatuur moet worden overgegaan.

2.3. De (beveiligings)eisen aan de uitslagprogrammatuur

Voorliggend wetsvoorstel voorziet in een aantal basisvereisten voor de uitslagprogrammatuur in artikel Ea 3. Deze vereisten vormen de basis voor de nadere uitwerking van eisen in het Kiesbesluit. Nadere uitwerking van de eisen in het Kiesbesluit is aangewezen vanwege de technische afhankelijkheid tussen deze eisen en de uitslagprogrammatuur. Door deze eisen in het Kiesbesluit op te nemen is het mogelijk om eenvoudig aan te passen of nadere eisen toe te voegen wanneer technische ontwikkelingen daartoe aanleiding geven. De basisvereisten kunnen gezien worden als normerend en zijn niet techniekafhankelijk. Mede gelet op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 26 januari 2022²⁸ zijn de basisvereisten in de Kieswet opgenomen.

Het eerste basisvereiste «transparantie» betreft het vereiste dat de gegevens van de uitslagprogrammatuur en de beschrijving van de centrale voorzieningen en maatregelen voorafgaand aan elke verkiezing moeten worden gepubliceerd (artikel Ea 3, eerste lid). Dat leidt tot transparantie en controleerbaarheid, in die zin dat onderzoek naar de werking van de programmatuur en centrale voorzieningen en maatregelen mogelijk is. Bij algemene maatregel van bestuur wordt geregeld welke gegevens dit betreft alsmede het tijdstip van publicatie. Het belang van de uit de transparantie voortvloeiende «controleerbaarheid» blijkt tevens uit de bepalingen van de Kieswet zoals deze luidt na inwerkingtreding van het wetsvoorstel nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen. In deze bepalingen is vastgelegd dat de processen-verbaal van de stembureaus, en de processen-verbaal alsmede de met de programmatuur gegenereerde digitale bestanden met daarin de optellingen door het gemeentelijk stembureau, hoofdstembureau, nationaal briefstembureau en het centraal stembureau onverwijld openbaar moeten worden gemaakt (artikelen Na 33, O 8, O 41 en P 23). De openbaarheid van deze processen-verbaal en digitale optelbestanden voorziet erin dat het voor een ieder mogelijk is om de werking van de uitslagprogrammatuur bij de uitslagvaststelling te controleren.

Het tweede basisvereiste houdt in dat de uitslagprogrammatuur de functionaliteiten bevat die nodig zijn volgens de in opdracht van de Kiesraad opgestelde specificatie van de voor de berekening en vaststelling van de uitslag van de verkiezingen geldende wet- en regelgeving (artikel Ea 3, derde, vierde en vijfde lid). Deze specificatie dient ertoe dat de uitslagprogrammatuur de functionaliteiten bevat die nodig zijn om tot een correcte berekening en vaststelling van de uitslag te komen (zoals in hoofdstuk P van de Kieswet is beschreven). Deze specificatie wordt door een onafhankelijke en deskundige partij getoetst en op algemeen toegankelijke wijze openbaar gemaakt. Deze specificatie vormt de basis voor de uitwerking van de wet- en regelgeving in de uitslagprogrammatuur.

Het derde basisvereiste dat aan de uitslagprogrammatuur wordt gesteld is dat het ontwerp ervan erop is gericht dat toevallig of opzettelijk foutief gebruik van de programmatuur zoveel mogelijk wordt voorkomen (artikel Ea 3, zesde lid). Onder «ontwerp» wordt in dit verband niet alleen het initiële ontwerp van de uitslagprogrammatuur verstaan, maar ook de wijze waarop de uitslagprogrammatuur vervolgens werkt en gebruikt wordt. Het vereiste dat in dit onderdeel wordt geregeld houdt bijvoorbeeld in dat de invoer van gegevens wordt gecontroleerd op consistentie

²⁸ Nr. WO4.21.0339/I.

en dat het vierogenprincipe wordt toegepast bij de invoer van gegevens. Bij dit basisvereiste wordt derhalve niet alleen uitgegaan van het oorspronkelijke ontwerp maar ook van het uitgangspunt dat de Kiesraad dit ontwerp actief onderhoudt en aanpast indien dat nodig is in het voorkomen van foutief gebruik.

Beveiliging van de uitslagprogrammatuur

De inzet van uitslagprogrammatuur bij verkiezingen vergt een constante aandacht voor cyberdreigingen, waarbij deze dreigingen steeds weer moeten worden afgewogen tegen de voordelen van de inzet van de uitslagprogrammatuur. Voorbeelden van cyberdreigingen zijn DDoS-aanvallen, hackpogingen en ransomware. Dat deze dreigingen in het algemeen reëel zijn blijkt uit onder andere hacks en aanvallen met ransomware bij gemeenten (Hof van Twente) en onderwijsinstellingen (Universiteit Maastricht, Universiteit Leiden, Mondriaan College). In 2019²⁹ schreef FOX-IT in een beveiligingsonderzoek naar de uitslagprogrammatuur (OSV) dat «de methodes voor succesvolle aanvallen niet exclusief zijn voorbehouden aan statelijke actoren». Manipulatie van de verkiezingsuitslagen, of alleen al het vermoeden daarvan, leidt tot ernstige schade aan het vertrouwen in het verkiezingsproces en de legitimiteit van de bij die verkiezing verkozen volksvertegenwoordiging. Daarnaast zijn dreigingen zoals DDoS-aanvallen en ransomware een risico voor de beschikbaarheid van de uitslagprogrammatuur, met als risico dat procedures verstoord worden en wettelijke termijnen voor de uitslagvaststelling daardoor overschreden worden. Voor de inzet van uitslagprogrammatuur bij verkiezingen geldt daarom dat aan de programmatuur, de gebruikte voorzieningen en de beveiliging hoge eisen gesteld moeten worden om de risico's van cyberdreigingen tegen te gaan.

De UvW vraagt in het consultatieadvies hoe de kwetsbaarheden van een centrale voorziening worden geadresseerd vanuit technisch en procedureel oogpunt. Zoals beschreven in paragraaf 2.1 is de intentie bij dit wetsvoorstel dat de Kiesraad als beheerder centraal ontsloten uitslagprogrammatuur ter beschikking stelt. Achterliggende gedachte bij de keuze voor centraal ontsloten uitslagprogrammatuur is dat er via die weg centraal gestuurd kan worden op de wijze van inrichten van het systeem (de programmatuur en de voorzieningen waarop de uitslagprogrammatuur gebruikt wordt) en er centraal gemonitord kan worden op onregelmatigheden. Cyberdreigingen kunnen nooit alleen door programmatuur zelf voorkomen worden. Bij de toepassing van de uitslagprogrammatuur worden daarom niet alleen eisen gesteld aan de (inrichting van de) uitslagprogrammatuur, maar ook aan de procedures in het gebruik van de uitslagprogrammatuur en de voorzieningen waarop de uitslagprogrammatuur wordt gebruikt. Voor de uitwerking van deze eisen zijn daarom de volgende uitgangspunten opgesteld:

- Geen vertrouwen (zero trust): geen systeem, netwerk of persoon kan op zichzelf als geheel vertrouwd worden aangemerkt;
- Controleerbaarheid: eenieder moet kunnen vaststellen dat de uitslagprogrammatuur tot de juiste uitslag en zetelverdeling is gekomen;
- Gelaagde beveiliging: voor een risico wordt niet slechts één maatregel toegepast, maar een gelaagde set aan maatregelen;
- Minimaliseren van aanvalsoppervlakte: de uitslagprogrammatuur moet een zo klein mogelijke aanvalsoppervlakte³⁰ hebben;

²⁹ Beveiligingsonderzoek OSV, rapport Fox-IT, 12 maart 2019. (<https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/rapporten/2019/3/14/rapport-fox-it-beveiligingsonderzoek-osv-14-3-2019>)

³⁰ Aanvalsoppervlakte: de mogelijkheden van een aanval om een systeem binnen te dringen of te ontregelen.

- Standaard beveiligd (secure by default): de uitslagprogrammatuur moet standaard zo veilig mogelijk ontwikkeld, gebouwd en geconfigureerd zijn;
- Ketenveiligheid: leveranciers moeten hun keten van toeleveranciers bekend maken en transparant zijn over de maatregelen die zij hebben genomen om aan de aan hen opgelegde eisen te voldoen. Ook moeten zij bekend maken hoe ze deze maatregelen opgelegd hebben aan hun toeleveranciers en hoe ze dat controleren;
- Detectie indringers (intrusion detection): detectiemiddelen moeten worden geïmplementeerd zodat kwetsbaarheden en potentiële aanvallen gedurende de verkiezingen kunnen worden waargenomen door een Security Operations Center (SOC);
- Incident respons: in de basisarchitectuur wordt rekening gehouden met het feit dat het systeem gecompromitteerd is of kan worden (ga-uit-van-een-inbraak/assume breach principe). In dit kader is het uitgangspunt dat er een incidentrespons-protocol ontwikkeld wordt dat in gang kan worden gezet indien er onverhoopt een incident plaatsvindt. Zodoende kan tijdig actie worden ondernomen en schade beperkt blijven;
- Forensische paraatheid (forensic readiness): de juiste loggegevens moeten worden vastgelegd en goed beschermd zijn, zodat bij een forensisch onderzoek het bewijs ook juridisch houdbaar is en gebruikt kan worden voor juridische of strafrechtelijke procedures.

Strafrechtelijke consequenties van het maken van een inbreuk op de werking van de uitslagprogrammatuur

Zoals genoemd door de Afdeling advisering van de Raad van State brengt het manipuleren, misbruiken of op andere wijze inbreuk maken op de uitslagprogrammatuur aanzienlijke risico's met zich mee voor de betrouwbare en veilige werking van de uitslagprogrammatuur. Een inbreuk op de uitslagprogrammatuur heeft potentieel verstrekken gevolgen voor de betrouwbare werking van het verkiezingsproces en hiermee op het functioneren van de democratische rechtsstaat. Daarom heeft de regering naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State besloten een strafbepaling aan de Kieswet toe te voegen. Artikel Z 2a (onderdeel GG) van dit wetsvoorstel regelt de strafbaarstelling van het binnendringen, beschadigen of het beïnvloeden van de betrouwbare werking van de uitslagprogrammatuur. Dit misdrijf zal worden bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of een geldboete van ten hoogste van de vierde categorie. Voor een nadere toelichting hierop wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

De uitwerking van eisen aan uitslagprogrammatuur in het Kiesbesluit

De huidige eisen aan de uitslagprogrammatuur zijn vastgelegd in bijlage 2 bij artikel 2a van de Kiesregeling. Deze eisen borgen de transparantie, controleerbaarheid en integriteit van het proces van de vaststelling van de verkiezingsuitslag en de zetelverdeling bij het gebruik van programmatuur. De in de Kiesregeling gestelde eisen worden geactualiseerd op basis van de uitgangspunten en (beveiligings)eisen voor de nieuwe uitslagprogrammatuur en opgenomen in de wet, dan wel het Kiesbesluit.

Omtrent de informatiebeveiliging van de programmatuur kent de huidige bijlage 2 bij artikel 2a van de Kiesregeling de volgende bepaling: «toevallig of opzettelijk foutief gebruik van de programmatuur wordt, voor zover redelijkerwijs technisch mogelijk is, door het ontwerp voorkomen». Een nadere invulling hiervan aan de hand van vastgestelde eisen kent de huidige regelgeving niet. Bij de uitwerking van dit wetsvoorstel in het

Kiesbesluit wordt bezien welke vereisten aanvullend worden opgenomen om kaders te stellen ten behoeve van de informatiebeveiliging van de uitslagprogrammatuur. Hierbij gaat het tevens om de vereisten aan de centrale voorzieningen die in de huidige vereisten in de Kiesregeling nog geen plaats hebben. De Kiesraad is als beheerder verantwoordelijk voor de uitwerking van deze vereisten in maatregelen ten behoeve van de beveiliging van de uitslagprogrammatuur. Dit is in lijn met de werkwijze van de baseline informatieveiligheid overheid (BIO).

In het huidige Kiesbesluit wordt bepaald dat de programmatuur die ingezet wordt door een centraal stembureau vooraf getoetst moet worden aan de opgestelde specificaties en wettelijke eisen. Gelet op het essentiële karakter van deze toets, wordt in voorliggend wetsvoorstel de verplichting tot toetsing opgenomen in de Kieswet en bovendien wordt deze uitgebreid (zie paragraaf 2.4).

2.4. De toetsing van de uitslagprogrammatuur door een onafhankelijke instantie

In de huidige situatie wordt de uitslagprogrammatuur voorafgaand aan elke verkiezing door een onafhankelijke instantie getoetst op het voldoen aan de in het Kiesbesluit en de Kiesregeling gestelde eisen. De controle op deze eisen is verplicht.³¹ De toetsingsplicht uit het Kiesbesluit wordt met dit wetsvoorstel in de Kieswet opgenomen en uitgebreid. Het huidige Kiesbesluit verplicht alleen tot de toetsing van de door het centraal stembureau opgestelde specificatie en vervolgens tot de toetsing van de programmatuur aan die specificatie en de in de Kiesregeling gestelde eisen. De specificatie maakt duidelijk op welke wijze de wet- en regelgeving in de programmatuur moet worden toegepast bij de berekening van de uitslag van de verkiezingen.

Voorliggend wetsvoorstel heeft het uitgangspunt dat de Kiesraad de uitslagprogrammatuur die hij ter beschikking stelt, vooraf laat toetsen (artikel Ea 2, tweede lid). Gezien het grote belang van informatiebeveiliging binnen zowel de uitslagprogrammatuur als de ingezette voorzieningen en het gebruik daarvan, bevat dit wetsvoorstel de verplichting dat de Kiesraad de uitslagprogrammatuur, de centrale voorzieningen, centrale maatregelen en de aansluit- en gebruiksvoorschriften voorafgaand aan elke verkiezing laat toetsen door een deskundige en onafhankelijke instantie (artikel Ea 5). De basis van de werking van de uitslagprogrammatuur zelf zal wanneer deze centraal wordt ontsloten overigens gelijk zijn aan die van decentraal ontsloten uitslagprogrammatuur. Alleen de toegang ertoe is verschillend, alsook een aantal beveiligingsmaatregelen (bij de decentrale uitslagprogrammatuur is bijvoorbeeld geen centrale monitoring van gebruik mogelijk). Daardoor wijken de aansluitvoorschriften en de gebruiksvoorschriften op onderdelen af van die voor de inzet van decentrale programmatuur en moeten deze voorschriften voor beide varianten getoetst worden.

De toetsing wordt op grond van het wetsvoorstel uitgevoerd door een onafhankelijke en deskundige instantie. In de nota van toelichting bij het huidige Kiesbesluit³² staat beschreven dat deze instanties hun werk onafhankelijk moeten kunnen verrichten. Dat betekent dat zij vrij moeten zijn in de wijze waarop zij de toets uitvoeren en in de wijze waarop zij de uitkomsten van de toets vastleggen. In aanvulling op de toelichting bij het huidige Kiesbesluit wordt in dit voorstel met een onafhankelijke instantie ook bedoeld dat deze instantie niet zelf betrokken is bij het verkiezings-

³¹ Artikel P 1, vierde en zesde lid, van het Kiesbesluit.

³² Staatsblad 2013, 356.

proces of bij het ontwikkelen of aanbieden van uitslagprogrammatuur: deze instantie is dus niet de Kiesraad (als beheerder), noch een gebruiker, leverancier of de hostende partij van de programmatuur. Met deskundigheid wordt onder meer bedoeld dat het personeel dat de toetsing uitvoert, beschikt over professionele deskundigheid op het gebied van informatietechnologie.

De wettelijke verplichting voor het voorafgaand aan elke verkiezing uitvoeren van toetsen is bedoeld als waarborg dat rond elke verkiezing in voldoende mate rekening wordt gehouden met de actuele dreigingsrisico's op het gebied van informatiebeveiliging en de betrouwbaarheid van de vaststelling van de verkiezingsuitslag. Daarbij moet echter ook rekening worden gehouden met de uitvoerbaarheid van deze toetsingsplicht. Ingeval uitzonderlijke omstandigheden ertoe leiden dat er vlak voor een verkiezing kleine «ondergeschikte» wijzigingen aan de programmatuur noodzakelijk zijn ten behoeve van de juiste werking van de uitslagprogrammatuur, voorziet dit wetsvoorstel in een uitzondering: de toetsing hoeft in dat geval niet opnieuw uitgevoerd te worden. Hierbij kan gedacht worden aan een wijziging in bijvoorbeeld de modellen voor de in de uitslagprogrammatuur gegenereerde rapportages. In een dergelijke situatie kort voorafgaand aan een verkiezing zou de wettelijke toetsingsplicht er anders toe leiden dat de uitslagprogrammatuur niet gebruikt mag worden bij de betreffende verkiezing. Wijzigingen aan de beveiliging van de uitslagprogrammatuur en bijbehorende centrale voorzieningen en wijzigingen in de berekening van de vaststelling van de zetelverdeling en de toewijzing van de zetels aan kandidaten worden niet als ondergeschikte wijzigingen gezien en vereisen altijd het opnieuw uitvoeren van een toets (artikel Ea 5, tweede lid, onder a en b).

2.5. Verplicht gebruik en voorschriften voor (veilig) gebruik van de uitslagprogrammatuur

2.5.1. Verplicht gebruik

De Kiesraad stelt de uitslagprogrammatuur beschikbaar zoals bedoeld in de Kieswet. Voorliggend wetsvoorstel voorziet in een verplichting tot het gebruik van deze programmatuur: een gebruiker moet bij de berekening en vaststelling van de verkiezingsuitslag de programmatuur gebruiken die de Kiesraad ter beschikking stelt voor die verkiezing. De consequentie hiervan is dat de gebruiker geen eigen uitslagprogrammatuur mag inzetten.

Doel van deze verplichting is de betrouwbaarheid en controleerbaarheid van de verkiezingsuitslag te borgen binnen het korte tijdspad tot aan de vaststelling van de verkiezingsuitslag. De uitslagprogrammatuur draagt hieraan bij doordat op efficiënte wijze kan worden afgedwongen dat iedereen op een betrouwbare en bovendien dezelfde manier de berekening- en vaststellingsprocedure doorloopt. Achteraf kunnen de verplicht te publiceren digitale bestanden bovendien inzicht geven in de (stem)totalen op alle niveaus. Voor de verschillende gebruikersrollen worden gebruikers geautoriseerd, wat tevens ten goede komt aan de betrouwbaarheid van de verkiezingsuitslag. Bij de inzet van centraal te ontsluiten uitslagprogrammatuur kan daarbij gemonitord worden wie welke handelingen verricht in de uitslagprogrammatuur.

2.5.2. Het opstellen van aansluit- en gebruiksvoorschriften door de Kiesraad

De Kiesraad krijgt, als beheerder van de uitslagprogrammatuur, met dit wetsvoorstel de bevoegdheid tot het opstellen van algemeen verbindende voorschriften over het aansluiten op en het gebruik van de uitslagprogrammatuur. Met deze voorschriften schrijft de Kiesraad (als beheerder) voor waar de decentrale voorzieningen van gebruikers aan moeten

voldoen om gebruik van de uitslagprogrammatuur te kunnen en mogen maken (aansluitvoorschriften) en hoe invulling gegeven moet worden aan het betrouwbare en veilige gebruik van de uitslagprogrammatuur (gebruiksvoorschriften). Deze voorschriften zijn van technische en organisatorische aard. Voorbeelden waar deze voorschriften over kunnen gaan zijn het aanmaken van gebruikersaccounts binnen een gemeente, de vereisten voor informatiebeveiliging op de lokale computer(s) waarmee wordt ingelogd of het verzenden van digitale bestanden.

De aansluitvoorschriften richten zich op de verantwoordelijke voor het ter beschikking stellen van de decentrale voorzieningen. Dat zijn bij gemeenten de colleges van burgemeester en wethouders, bij de waterschappen het dagelijks bestuur, en de Kiesraad zelf wanneer hij als centraal stembureau gebruiker is van de uitslagprogrammatuur. De gebruiksvoorschriften richten zich op de gebruikers van de uitslagprogrammatuur: het gemeentelijk stembureau, het hoofdstembureau, het nationaal briefstembureau en het centraal stembureau.

De Kiesraad stelt in de huidige praktijk privaatrechtelijke aansluit- en gebruiksvoorwaarden vast. Dat past ook in de huidige Kieswet, op grond waarvan er geen verplichting tot gebruik bestaat van door de Kiesraad ter beschikking gestelde programmatuur. Met betrekking tot de uitslagprogrammatuur is er thans dan ook een privaatrechtelijke relatie tussen Kiesraad en gemeente dan wel waterschap. Vanwege de in dit wetsvoorstel voorgestelde verplichting tot gebruik van door de Kiesraad ter beschikking gestelde programmatuur, is het aangewezen deze «voorwaarden» een publiekrechtelijk karakter te geven.

Aangezien in een onverhoopt geval de situatie zich kan voordoen dat bij verkiezingen de uitslagprogrammatuur decentraal moet worden ontsloten (waarbij de gebruikers de uitslagprogrammatuur zelf moeten installeren) in plaats van via centrale hosting, is de Kiesraad gehouden vooraf aansluit- en gebruiksvoorschriften vast te stellen. Deze voorschriften zien zowel op het gebruik van uitslagprogrammatuur die wordt ontsloten via centrale hosting, als op het gebruik via decentraal ontsloten programmatuur. Het is aan de Kiesraad om ofwel beide varianten in één regeling met betrekking tot de aansluiting of het gebruik op te nemen, met op onderdelen afwijkende regels, ofwel twee aparte regelingen vast te stellen. Het spreekt voor zich dat de Kiesraad verplicht zal zijn de aansluit- en gebruiksvoorschriften voor beide varianten te laten toetsen. Ook met betrekking tot de aansluit- en gebruiksvoorschriften voor decentrale uitslagprogrammatuur geldt dat de Kiesraad voorafgaand aan de vaststelling daarvan de instanties consulteert die representatief worden geacht voor de colleges van burgemeester en wethouders en de dagelijks besturen. Het is tevens de verantwoordelijkheid van de Kiesraad als beheerder om gebruikers tijdig te informeren over en voor te bereiden op eventuele wijzigingen in het gebruik van de uitslagprogrammatuur in geval de aansluit- dan wel de gebruiksvoorschriften worden gewijzigd.

2.5.3. Het gebruik van programmatuur binnen de procedure van uitslagvaststelling

Vanwege de verplichting tot het gebruik van de uitslagprogrammatuur die door de Kiesraad ter beschikking wordt gesteld, ligt het in de rede dit gebruik in de procedure voor de uitslagvaststelling in de Kieswet op te nemen. Daartoe voorziet dit wetsvoorstel in de eerste plaats in bepalingen die per gebruiker bepalen welke gegevens in de programmatuur moeten worden ingevoerd. De in de wet opgesomde gegevens moeten in elk geval worden verwerkt.

Verder kent dit wetsvoorstel meerdere bepalingen die zien op de toewijzing van verantwoordelijkheden bij de controle van de uitkomsten van de programmatuur, de overdracht van deze uitkomsten via een digitaal bestand van het gemeentelijk stembureau naar het hoofdstembureau, onderscheidenlijk van het nationaal briefstembureau en het hoofdstembureau naar het centraal stembureau en de openbaarmaking van de digitale bestanden die de berekening van de stemtotalen respectievelijk de uitslag van de verkiezing bevatten. Het betreft hier bepalingen die al in voorwaardelijke vorm zijn opgenomen in het voorstel van wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen («Indien programmatuur wordt gebruikt, dan ...»), doch met voorliggend wetsvoorstel vanwege de verplichting tot gebruik een directief karakter krijgen en op detailniveau zijn aangepast en aangevuld.

2.6. Voorzieningen en maatregelen van de Kiesraad omtrent het gebruik van de uitslagprogrammatuur

2.6.1. Centrale voorzieningen en maatregelen ten behoeve van de centrale ontsluiting van het DHV

Ten behoeve van de betrouwbare werking en beveiliging van de uitslagprogrammatuur voorziet dit wetsvoorstel in de verantwoordelijkheid van de Kiesraad om centrale voorzieningen en maatregelen te treffen ten behoeve van het gebruik van de uitslagprogrammatuur (artikel Ea 2, derde lid). Artikel Ea 3, zevende lid, onder c, bepaalt dat over deze centrale voorzieningen en maatregelen bij algemene maatregel van bestuur (het Kiesbesluit) regels kunnen worden gesteld. Voor deze verantwoordelijkheidsbepaling en delegatie naar algemene maatregel van bestuur is gekozen om flexibiliteit in de wet- en regelgeving te behouden omtrent de invulling van die specifieke maatregelen en voorzieningen. Flexibiliteit is hier gewenst vanwege de techniekafhankelijke aard van deze voorzieningen en maatregelen.

In de huidige situatie met het gebruik van OSV is sprake van een strikte decentrale werking van de programmatuur. Aanvullend op instructies over de installatie en het gebruik van de programmatuur richt de Kiesraad daarom geen centrale voorzieningen in en treft hij geen centrale maatregelen. Gebruikers installeren de programmatuur OSV op lokale computers die zij gebruiken bij de uitslagvaststelling. Deze computers hebben geen verbinding met een ander netwerk of met internet (stand-alone). Door dit decentrale karakter is het niet mogelijk om het gebruik (centraal) te monitoren. In de toekomstige situatie wordt het DHV centraal ontsloten. Dat betekent dat de Kiesraad de uitslagprogrammatuur op een centrale plaats ter beschikking zal stellen (hosten), waarna gebruikers via hun decentrale voorzieningen op de centrale voorziening van de Kiesraad kunnen inloggen en gebruik kunnen maken van het DHV. Deze centrale hosting wordt in het Kiesbesluit geregeld.

Omdat de Kiesraad (als beheerder) in de toekomstige situatie centrale voorzieningen aanbiedt (ten behoeve van de centrale ontsluiting van de programmatuur), is het gewenst maatregelen te treffen voor het veilige en betrouwbare gebruik van de uitslagprogrammatuur. De centrale ontsluiting lost risico's (veroorzaakt door het huidige decentrale karakter) op, maar introduceert ook nieuwe risico's (zie paragraaf 2.3). De centrale ontsluiting van de uitslagprogrammatuur biedt de mogelijkheid het gebruik te monitoren. Bij het DHV wordt uitvoering gegeven aan deze monitoring door een security operations center (SOC). Net als over de centrale voorziening die de Kiesraad treft, worden in het Kiesbesluit regels opgenomen over het SOC.

2.6.2. Melding van incidenten en rapportage van signalen uit monitoring door SOC

De inzet van een SOC maakt het mogelijk om inzicht te verkrijgen in het gebruik van de uitslagprogrammatuur en de bijbehorende digitale infrastructuur en netwerkverbindingen. Dit doet het SOC door de loginformatie van applicaties en apparaten in het netwerk te verzamelen en het gebruik en dataverkeer (real-time) te monitoren. Zo kan tijdig worden gezien of sprake is (geweest) van afwijkend gebruik of dataverkeer.

Met het voorliggende wetsvoorstel wordt de Kiesraad als beheerder verantwoordelijk voor het functioneren van de uitslagprogrammatuur. De Kiesraad treedt dan ook op als opdrachtgever voor het SOC en is daarmee verantwoordelijk voor het maken van de afspraken over afhandeling van meldingen. In het geval van een grootschalig incident op de centrale infrastructuur moet de Kiesraad maatregelen treffen om het incident op te lossen dan wel de gevolgen ervan te beperken. Voor de afhandeling van incidenten is het samenwerkingsprotocol van toepassing (zie paragraaf 2.9.). De Kiesraad rapporteert over de afhandeling van incidenten die hebben geleid tot het geven van een beheersaanwijzing of het onderbreken van het gebruik in de rapportage van bevindingen over de werking van de uitslagprogrammatuur (zie paragraaf 2.10). Verwacht mag worden dat de Kiesraad in deze rapportage ook de incidenten vermeldt die niet tot de inzet van genoemde bevoegdheden hebben geleid.

Gebruikers van de uitslagprogrammatuur zijn zelf verantwoordelijk voor betrouwbaar gebruik. Ook zijn zij verantwoordelijk voor de correcte naleving van voorschriften en instructies die de Kiesraad geeft omtrent het gebruik van de uitslagprogrammatuur. Wanneer het SOC een incident constateert in het gebruik (er wordt bijvoorbeeld meerdere keren foutief ingelogd) of op het lokale netwerk van een gebruiker, dan wordt dit gemeld bij de gebruiker (naast de melding aan de Kiesraad). De gebruiker moet dan zelf maatregelen treffen om dat incident op te lossen. De Kiesraad kan daarvoor beheers- en gebruiksinstructies geven en biedt hierbij desgewenst ondersteuning. In de uiterste situatie kan overgegaan worden tot het geven van een (dwingende) beheersaanwijzing of onderbreking van het gebruik (zie paragraaf 2.8). Gebruikers melden incidenten en de daarbij getroffen maatregelen in het proces-verbaal dat zij opstellen na afronding van de stemopneming dan wel de vaststelling van de verkiezingsuitslag.³³

Vanwege de noodzaak van onafhankelijke oordeelsvorming in de monitoring, zal in het Kiesbesluit worden bepaald dat de partij die uitvoering geeft aan het SOC, in ieder geval niet de Kiesraad (als beheerder) is, noch een gebruiker, leverancier of de hostende partij van de uitslagprogrammatuur.

2.6.3. De Kiesraad als gebruiker van de uitslagprogrammatuur

Bij landelijke verkiezingen is de Kiesraad centraal stembureau. Op dat moment is de Kiesraad niet alleen beheerder van de uitslagprogrammatuur maar ook de instantie die zorg moet dragen voor een decentrale ICT-omgeving waarop de uitslagprogrammatuur ontsloten wordt ten behoeve van het gebruik door het centraal stembureau. Als centraal stembureau is de Kiesraad voorts gebruiker. Het voorliggende wetsvoorstel stelt de Kiesraad als de instantie die zorg draagt voor de juiste ICT-omgeving, gelijk aan het college van burgemeester en wethouders, en stelt de gebruiker gelijk aan de andere gebruikers. Ook de Kiesraad moet in zijn functie als centraal stembureau als verantwoorde-lijke voor een veilige decentrale ICT-omgeving en als gebruiker van de

³³ De modellen voor de processen-verbaal worden hierop aangepast.

programmatuur voldoen aan de aansluit- onderscheidenlijk gebruiksvoor-
schriften die de Kiesraad als beheerder van de uitslagprogrammatuur
opstelt.

2.7. Decentrale voorzieningen voor gebruikers

Een gemeentelijk stembureau, hoofdstembureau, nationaal briefstem-
bureau of een centraal stembureau is bestuursrechtelijk geen onderdeel
van een gemeente of waterschap. Daardoor beschikken deze instanties
zelf niet over voorzieningen waarmee gebruik gemaakt kan worden van
programmatuur voor het berekenen en vaststellen van de verkiezings-
uitslag. In de huidige situatie stellen gemeenten of waterschappen
decentraal voorzieningen beschikbaar om OSV te kunnen gebruiken.³⁴
Ook in de toekomst hebben de gemeentelijk stembureaus, de hoofdstem-
bureaus, het nationaal briefstembureau of het centraal stembureau
decentraal voorzieningen nodig voor gebruik van de uitslagprogram-
matuur. Ook treffen zij maatregelen voor een veilig en betrouwbaar
gebruik. Bij deze «decentrale» voorzieningen en maatregelen moet vooral
worden gedacht aan de juiste ICT-omgeving, zoals geschikte computers
waarmee toegang kan worden verkregen tot de uitslagprogrammatuur en
maatregelen met betrekking tot de toegang tot deze computers.

Dit wetsvoorstel (artikel Ea 6) legt de verantwoordelijkheid voor het
inrichten en het functioneren van deze decentrale voorzieningen bij het
college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van een
waterschap (voor zover dit het centraal stembureau voor de waterschaps-
verkiezingen betreft), en ten slotte bij de Kiesraad (voor zover het zijn
functie als centraal stembureau betreft voor de verkiezingen van de
Tweede Kamer en het Europees Parlement). Om deze verantwoorde-
lijkheid tot uiting te brengen bepaalt dit wetsvoorstel dat de betreffende
instantie een verklaring opstelt over het voldoen van de decentrale
voorzieningen en maatregelen aan de door de Kiesraad opgestelde
aansluitvoorschriften. De Kiesraad stelt voor deze verklaring een model
vast. Deze verklaring wordt openbaar gemaakt en tevens aan de Kiesraad
gezonden; dit is ook aan de orde ingeval de verklaring inhoudt dat de
voorzieningen niet aan de aansluitvoorschriften voldoen.³⁵ Met deze
verklaring krijgt de Kiesraad op een uitvoerbare wijze inzicht in welke
mate aan de aansluitvoorschriften wordt voldaan. De informatie uit deze
verklaringen is voor de Kiesraad van belang om als beheerder inzicht te
hebben in het betrouwbare en veilige gebruik van de programmatuur
(paragraaf 2.10).

Gezien de verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en
wethouders, het dagelijks bestuur van een waterschap en de Kiesraad
voor de genoemde decentrale voorzieningen bepaalt het voorliggende
wetsvoorstel dat de betreffende instantie zelf de verantwoordelijkheid
heeft het gebruik van deze voorzieningen (al dan niet tijdelijk) te doen
onderbreken ingeval zij constateert niet aan de aansluitvoorschriften van
de Kiesraad te kunnen voldoen. Het (doen) onderbreken van het gebruik
kan in dit geval worden bewerkstelligd door de betreffende voorzieningen
niet ter beschikking te stellen aan het gemeentelijk stembureau, het
hoofdstembureau, het nationaal briefstembureau of het centraal
stembureau.

³⁴ Met uitzondering van de situatie (landelijke verkiezingen voor de Tweede Kamer en het
Europees Parlement) waarin het centraal stembureau de Kiesraad betreft.

³⁵ Ingeval de verklaring inhoudt dat de betreffende voorzieningen en maatregelen niet aan de
aansluitvoorschriften voldoen ligt het voor de hand dat de betreffende gemeente contact
opneemt met de Kiesraad om te bezien hoe ervoor kan worden gezorgd dat de voorzieningen
en maatregelen alsnog aan de aansluitvoorschriften voldoen.

De colleges van burgemeester en wethouders en de dagelijkse besturen hebben een wettelijke verantwoordelijkheid voor het inrichten van de juiste ICT-omgeving en het informeren van de Kiesraad over bijzonderheden in die ICT-omgeving. Over het organiseren van de verkiezingen in het algemeen en het inrichten van de geschikte ICT-omgeving zijn de colleges van burgemeester en wethouders en de dagelijks besturen primair verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad, onderscheidenlijk het algemeen bestuur van het waterschap. De VNG en NVVB wijzen hier terecht op in hun advies.

2.8. Het geven van instructies, aanwijzingen en het (doen) onderbreken van het gebruik

Met dit wetsvoorstel krijgt de Kiesraad een belangrijke instruerende en ondersteunende rol bij het gebruik van uitslagprogrammatuur in het verkiezingsproces. Als beheerder van de uitslagprogrammatuur heeft de Kiesraad de algemene verantwoordelijkheid voor de betrouwbare werking en beveiliging van de uitslagprogrammatuur. Om uitvoering te kunnen geven aan deze verantwoordelijkheid krijgt de Kiesraad een aantal formele bevoegdheden. In paragraaf 2.8.1. wordt ingegaan op de bevoegdheden die niet wettelijk worden geregeld maar worden aange-merkt onderdeel te zijn van de rol die de Kiesraad heeft.

2.8.1. Bevoegdheden die voortvloeien uit het zijn van beheerder van de uitslagprogrammatuur

De Kiesraad wordt met dit wetsvoorstel aangewezen als beheerder van de uitslagprogrammatuur. Het zijn van beheerder impliceert niet alleen dat de Kiesraad een aantal taken heeft, maar ook dat hij een rol heeft richting gebruikers van de uitslagprogrammatuur. Uit het zijn van beheerder van de uitslagprogrammatuur vloeit een aantal bevoegdheden voort die verder niet wettelijk verankerd zijn: het informele contact tussen beheerder en gebruiker waarbinnen de Kiesraad individuele beheers- en gebruiksinstructies kan geven en verbetermaatregelen kan vragen.

Ingeval de Kiesraad een of meer signalen ontvangt over situaties die van invloed zijn op de betrouwbare werking en/of de beveiliging van de uitslagprogrammatuur, ligt het voor de hand dat de Kiesraad (als beheerder) contact opneemt met de betreffende gebruiker. In dat contact kan de Kiesraad individuele beheers- en gebruiksinstructies geven, teneinde het gebruik te verbeteren en problemen op te lossen. Daarbij kan de Kiesraad de gebruiker vragen verbetermaatregelen te treffen en daarover terug te rapporteren. Hoewel deze bevoegdheden niet wettelijk geregeld zijn, en dus geen dwingend karakter hebben, vloeien deze bevoegdheden voort uit de wettelijke functie van de Kiesraad als beheerder van de uitslagprogrammatuur. Deze informele bevoegdheden worden dan ook niet afzonderlijk in het wetsvoorstel geregeld. Over de inzet van deze bevoegdheden kan de Kiesraad met gebruikers afspraken maken in het samenwerkingsprotocol (paragraaf 2.9).

2.8.2. Beheersaanwijzing

Aansluitend op de verantwoordelijkheden en bevoegdheden die voortvloeien uit de functie van de Kiesraad als beheerder van de programmatuur, voorziet dit wetsvoorstel in de formele bevoegdheid van de Kiesraad (als beheerder) tot het geven van een beheersaanwijzing aan gemeenten, bij waterschapsverkiezingen aan het dagelijks bestuur van een waterschap, of aan het gemeentelijk stembureau, het nationaal briefstembureau, hoofdstembureau of een centraal stembureau. Juist waar er sprake kan zijn van ernstige risico's is het wenselijk dat de Kiesraad als beheerder een dwingende beheersaanwijzing kan geven met als doel een risico te mitigeren of weg te nemen. Daarbij moet worden

opgemerkt dat het inzetten van deze bevoegdheid tot het geven van een beheersaanwijzing uitsluitend bedoeld is voor uitzonderlijke situaties waar er sprake is van ernstige risico's dan wel van situaties waar het informele contact (paragraaf 2.8.1) geen oplossing heeft geboden.

De VNG en NVVB benadrukken in hun gezamenlijke consultatieadvies dat zij eraan hechten dat in deze memorie van toelichting tot uitdrukking wordt gebracht dat de Kiesraad slechts in uitzonderlijke gevallen van de aanwijzingsbevoegdheid gebruik kan maken. De VNG en NVVB zien hier spanning tussen de verantwoordelijkheden van de Kiesraad als beheerder van de programmatuur en de verantwoordelijkheden van het college van burgemeester en wethouders. Daarnaast stellen de VNG en NVVB dat het van belang is om de bevoegdheid tot het geven van een beheersaanwijzing verder te clausuleren in het samenwerkingsprotocol als bedoeld in artikel Ea 8. De beheersaanwijzing is in het wetsvoorstel vormvrij. In het samenwerkingsprotocol (artikel Ea 8, tweede lid) kunnen de Kiesraad en gebruikers afspraken maken over de stappen die voorafgaan aan het geven van deze beheersaanwijzing. Aangenomen wordt dat het geven van een beheersaanwijzing pas plaatsvindt nadat overleg tussen de beheerder enerzijds en de gebruiker, burgemeester en wethouders of het dagelijks bestuur anderzijds, niet tot het gewenste resultaat leidt of zal leiden. Het samenwerkingsprotocol kan echter niet de situaties waarop de beheersaanwijzing ziet verder clausuleren in afwijking van de wet.

Deze aanwijzingsbevoegdheid is in artikel Ea 10, eerste lid, beperkt tot het geven van beheersaanwijzingen over hoe betrokkene moet handelen. Een dergelijke aanwijzing kan de Kiesraad uitsluitend geven wanneer sprake is van:

- a. een tekortkoming in de naleving van de aansluit- of gebruiksvorschriften waardoor de betrouwbare of veilige werking van de uitslagprogrammatuur ernstig in gevaar is;
- b. onvoorziene omstandigheden die van dien aard zijn dat de betrouwbare of veilige werking van de uitslagprogrammatuur ernstig in gevaar is.

Het geven van de beheersaanwijzing is gericht op het bewaken van de integriteit van de uitslagprogrammatuur. De consequentie van het niet opvolgen van een beheersaanwijzing is dat de Kiesraad het gebruik van de uitslagprogrammatuur kan onderbreken (artikel Ea 11, eerste lid, onder a). Daarmee betreft de beheersaanwijzing een beheersmaatregel, zijnde een feitelijke handeling, met als uiterste consequentie dat het gebruik van de uitslagprogrammatuur wordt onderbroken. De beheersaanwijzing kan onder meer telefonisch of mondeling ter plaatse worden gegeven, is niet op rechtsgevolg gericht en is derhalve geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent dat de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is op (de totstandkoming van) de aanwijzing en er ingeval van een geschil ook geen rechtsbescherming op grond van die wet openstaat.

Wanneer de Kiesraad een beheersaanwijzing heeft gegeven rapporteert de Kiesraad daarover in de rapportage van bevindingen (paragraaf 2.10).

2.8.3. Formele bevoegdheid van de Kiesraad tot het (doen) onderbreken van gebruik

Wanneer een gebruiker de (dwingende) beheersaanwijzing (paragraaf 2.8.2) niet opvolgt heeft de Kiesraad de bevoegdheid het gebruik van de uitslagprogrammatuur (tijdelijk en/of plaatselijk) te (doen) onderbreken (artikel Ea 11). De Kiesraad kan het gebruik van de uitslagprogrammatuur ook (doen) onderbreken ingeval er anderszins sprake is van een (dreiging van een) ernstige storing of ernstige aantasting van de betrouwbare of veilige werking van de uitslagprogrammatuur of wanneer anderszins sprake is van ernstig misbruik of oneigenlijk gebruik van de toegang tot

de uitslagprogrammatuur. Evenals de beheersaanwijzing betreft het onderbreken van het gebruik een feitelijke handeling. Het onderbreken van gebruik is immers niet gericht op rechtsgevolg: het heeft geen invloed op de uiteindelijke uitkomst van de verkiezingsuitslag, maar is gericht op de procedure die gevolgd wordt om tot de uitslag te komen.

Het (doen) onderbreken van het gebruik heeft als doel de betrouwbare werking en de beveiliging van de uitslagprogrammatuur te beschermen tegen ernstige risico's. Wanneer een risico van dusdanig ernstige aard is dat direct handelen vereist is, kan worden verondersteld dat het gebruik direct wordt onderbroken, waarna de Kiesraad instructies geeft om het risico weg te nemen.

Bij het onderbreken van het gebruik kan een afweging worden gemaakt tussen het niet inzetten van de uitslagprogrammatuur bij een gemeente, een aantal gemeenten of bij alle gemeenten. Het tijdelijk onderbreken van het gebruik bij de betreffende verkiezing impliceert dat de Kiesraad ook weer kan besluiten in welke situatie een risico (tijdig) is opgelost waarna het gebruik van de uitslagprogrammatuur kan worden hervat. Voorafgaand aan het onderbreken van het gebruik stelt de Kiesraad betrokkenen, te weten de betrokken gebruikers en de betrokken gemeenten of waterschappen, waar mogelijk hiervan in kennis. De kennisgeving heeft een notificatiefunctie zodat de gebruiker weet waarom op dat moment geen gebruik gemaakt kan worden van de uitslagprogrammatuur. Daarbij kan de situatie voorkomen waarin een risico zo ernstig is dat zonder kennisgeving direct moet worden overgegaan op onderbreking van gebruik. In dat geval informeert de Kiesraad de betreffende gebruikers zo spoedig als mogelijk over de uitgevoerde onderbreking.

Signalen van de Minister van BZK

In de consultatieversie van dit wetsvoorstel was voorzien in een bevoegdheid voor de Minister van BZK om de Kiesraad te verzoeken het gebruik van de uitslagprogrammatuur te onderbreken. De Kiesraad stelt hierover in zijn consultatieadvies dat deze bevoegdheid op gespannen voet staat met de verantwoordelijkheid van de Raad voor het beheer van de uitslagprogrammatuur. De VNG en NVVB vragen de verhouding tussen de Minister en de Kiesraad duidelijker tot uitdrukking te brengen in de memorie van toelichting, omdat dit ook gevolgen heeft voor gemeenten. Naar aanleiding van deze adviezen wordt deze bevoegdheid niet langer voorgesteld, en is de verhouding tussen de Minister van BZK en de Kiesraad in lijn gebracht met de Kaderwet zbo's.

In de situatie dat de Minister van BZK over informatie beschikt die aanleiding zou moeten zijn voor het onderbreken van het gebruik, treedt de Minister in overleg met de Kiesraad. Ingeval de signalen van de Minister afkomstig zijn van veiligheidsdiensten spreekt het voor zich dat de Kiesraad in staat moet zijn om deze signalen vertrouwelijk in behandeling te nemen. Vanuit de deskundigheid bij het beheer van de uitslagprogrammatuur moet de Kiesraad de door de Minister gedeelde informatie wegen en, wanneer dat nodig is, maatregelen treffen.

Wat betreft de opvolging van deze signalen voorziet dit wetsvoorstel niet in een afzonderlijke inlichtingenplicht tussen de Kiesraad en de Minister. Indien noodzakelijk kan de Minister van BZK via de inlichtingenplicht op grond van artikel 20 van de Kaderwet zbo's informatie aan de Kiesraad vragen over de afhandeling van de signalen. Wanneer de Minister van BZK van oordeel is dat de Kiesraad onvoldoende gevolg geeft aan de door hem gedeelde informatie, gaat hij hierover in gesprek met de Kiesraad waarbij, als uiterst scenario, de taakverwaarlozingsregeling van artikel 23 van de Kaderwet zbo's toegepast kan worden. Het spreekt voor zich dat de Minister democratische verantwoording verschuldigd is ingeval artikel 23 van de Kaderwet zbo's wordt toegepast.

De gevolgen van het onderbreken van het gebruik

Bij het onderbreken van het gebruik is de intentie dat hetesignaleerde risico op korte termijn verholpen worden, zodat het gebruik van de centraal ontsloten uitslagprogrammatuur kan worden hervat. Onderbreken van het gebruik heeft immers zwaarwegende gevolgen voor de uitvoerbaarheid van de werkzaamheden binnen de beschikbare termijnen van het proces van de vaststelling van de verkiezingsuitslag. Met betrekking tot de gevolgen van de onderbreking van het gebruik en het hervatten van het gebruik na onderbreking, voorziet dit wetsvoorstel in een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen. Over een onderbreking van het gebruik rapporteert de Kiesraad in de rapportage van bevindingen (paragraaf 2.10).

In het onverhoopte geval dat de Kiesraad het gebruik van de programmatuur onderbreekt en het gebruik niet op korte termijn kan worden hervat, zijn er twee opties om de verkiezingsuitslag alsnog te berekenen:

- door middel van de inzet van de decentraal ontsloten uitslagprogrammatuur: de betrokken gebruikers ontvangen van de Kiesraad de uitslagprogrammatuur die zij zelf installeren;
- door middel van het handmatig optellen van de stemtotalen en vervolgens handmatig vaststellen van de verkiezingsuitslag. In het zeer extreme en niet te verwachten geval dat er niet te verhelpen problemen zijn met zowel de centraal te ontsluiten uitslagprogrammatuur als de decentraal te ontsluiten uitslagprogrammatuur en aan die problemen ook niet tegemoet kan worden gekomen door bijvoorbeeld de inzet van extra controles, moet de optelling van stemmen plaatsvinden zonder de inzet van uitslagprogrammatuur.

Voorafgaand aan «omschakelen» naar een van deze terugvalopties moet altijd worden gedacht aan de mogelijkheid om de risico's bij de inzet van de uitslagprogrammatuur tegen te gaan door het uitvoeren van extra handmatige controles. Bij het inzetten van de terugvalopties zijn verschillende kanttekeningen te plaatsen. Zo moet bij de inzet van de decentraal ontsloten uitslagprogrammatuur worden voldaan aan voorwaarden die moeten zorgen dat de uitslagprogrammatuur betrouwbaar en veilig werkt. Het installeren van decentrale programmatuur bij iedere betrokken gebruiker kost tijd en vergt extra inzet van de betrokken gebruikers.

Het handmatig optellen van de stemtotalen en vervolgens handmatig vaststellen van de verkiezingsuitslag wordt als onwenselijk gezien en betreft een uiterst scenario dat alleen uitgevoerd wordt wanneer de inzet van uitslagprogrammatuur onmogelijk blijkt. Het is de wens en ook de verwachting dat deze situatie zich niet zal voordoen. Vanwege het grote aantal stembureaus en de honderden kandidaten leidt het handmatig optellen en handmatig vaststellen van de verkiezingsuitslag tot aanzienlijk langere doorlooptijden voor de vaststelling van de verkiezingsuitslag. De vastgestelde termijnen in de Kieswet worden dan naar verwachting overschreden. Daarnaast leidt dit tot risico's op (optel)fouten die het gevolg zijn van menselijk handelen, risico's die met de programmatuur eenvoudig voorkomen kunnen worden.

Het niet inzetten van uitslagprogrammatuur betekent waarschijnlijk ook dat in de praktijk naar andere wegen gezocht zal worden om de stemtotalen te berekenen ter ondersteuning van het op dat moment aangewezen handmatige proces, zoals door middel van spreadsheets (zoals: Excel) en de inzet van mogelijk andere (niet gecontroleerde) software. Dit scenario maakt meer dan helder dat de inzet bij verkiezingen van geteste uitslagprogrammatuur van het grootste belang is en de beschikbaarheid van zowel centraal als decentraal te installeren uitslagprogrammatuur

bijdraagt aan de totstandkoming van betrouwbare en transparante verkiezingsuitslagen.

2.9. Het opstellen van een samenwerkingsprotocol

Voorliggend wetsvoorstel zet een goede samenwerking centraal tussen de Kiesraad en betrokkenen rond de uitslagprogrammatuur. Die goede samenwerking is van essentieel belang voor het betrouwbare en veilige gebruik van de uitslagprogrammatuur. Voortbouwend op deze samenwerking is het van belang dat het voor iedere betrokkene helder is hoe binnen deze samenwerking gehandeld wordt in situaties waar voorschriften niet worden nageleefd of sprake is van (een dreiging van) risico's. De Kiesraad stelt daarom een samenwerkingsprotocol op ten behoeve van de bevordering van het betrouwbare en veilige gebruik van de uitslagprogrammatuur. Doel van dit samenwerkingsprotocol (en het daarin vastleggen van procedures) is dat het voor zowel de beheerder als de gebruikers duidelijk is hoe gehandeld moet worden in voorkomende situaties. Het vastleggen van procedures, die daarmee bekend zijn bij beheerder en gebruikers, komt ten goede aan de betrouwbare en veilige werking van de uitslagprogrammatuur.

De Kiesraad is als beheerder van de uitslagprogrammatuur met dit wetsvoorstel aangewezen als de instantie die het samenwerkingsprotocol vaststelt. Voorafgaand aan de vaststelling van het samenwerkingsprotocol voert de Kiesraad overleg met de vertegenwoordigers van gemeenten (VNG en NVVB), in voorkomend geval de waterschappen (UvW) en de Minister van BZK. Dit overleg is van belang vanwege het noodzakelijke draagvlak van het samenwerkingsprotocol. Alhoewel niet expliciet wettelijk bepaald, is het uitgangspunt dat, gelet op de onderlinge verhoudingen en het belang van samenwerking, het overleg dat de Kiesraad voorafgaand aan de vaststelling van het samenwerkingsprotocol voert met genoemde partijen, op overeenstemming is gericht.

Het voorliggende wetsvoorstel bepaalt welke situaties in elk geval in het samenwerkingsprotocol aan de orde komen. Deze opsomming is niet limitatief van aard. Hiermee biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid dit samenwerkingsprotocol uit te breiden voor andere situaties of andere onderwerpen die betrekking hebben op de interactie tussen beheerder en gebruiker omtrent het betrouwbaar en veilig gebruik van de uitslagprogrammatuur. Het is aan de Kiesraad, als de partij die het samenwerkingsprotocol vaststelt, om na overleg met betrokkenen te bepalen of het wenselijk is aanvullende situaties op te nemen in dit protocol. Het samenwerkingsprotocol beschrijft in elk geval hoe de Kiesraad als beheerder omgaat met situaties waarin blijkt dat de aansluit- of gebruiksvoorschriften niet worden nageleefd of anderszins sprake is van gesignaleerde risico's omtrent de uitslagprogrammatuur. Daarbij ligt het voor de hand dat onderscheid wordt gemaakt tussen risico's met een kleine impact en ernstige risico's met een grote impact.

Bij het opstellen van het samenwerkingsprotocol geldt als uitgangspunt de samenwerking tussen de Kiesraad als beheerder en de gebruikers van de uitslagprogrammatuur. Zo kan bijvoorbeeld worden beschreven hoe de Kiesraad in welke situatie handelt, daarbij individuele beheers- en gebruiksinstructies kan geven aan een gebruiker, wanneer verbetermaatregelen gevraagd kunnen worden en wanneer (conform wet- en regelgeving) overgegaan kan worden tot het geven van een (dwingende) aanwijzing dan wel het (doen) onderbreken van het gebruik. Het ligt in de rede dat het samenwerkingsprotocol ook voorziet in de gang van zaken als in plaats van centraal te ontsluiten uitslagprogrammatuur, decentraal te ontsluiten uitslagprogrammatuur wordt ingezet in het geval van

onderbreking van het gebruik. Hierbij moet rekening gehouden worden met de impact daarvan op de beschikbare termijnen binnen de uitslagvaststelling in relatie tot de ernst van het risico dat gesignaleerd is. Afspraken in het samenwerkingsprotocol over het onderbreken van het gebruik, de gevolgen van het onderbreken van het gebruik als wel de hervatting van het gebruik na een onderbreking, zijn vanzelfsprekend in overeenstemming met wat hierover is vastgelegd in de Kieswet en de daarop gebaseerde regelgeving.

Na vaststelling door de Kiesraad wordt het samenwerkingsprotocol gepubliceerd in de Staatscourant. De Kiesraad maakt het samenwerkingsprotocol ook op een algemeen toegankelijke wijze elektronisch openbaar op zijn eigen website. In geval van wijziging van het samenwerkingsprotocol moet het protocol opnieuw worden vastgesteld en worden gepubliceerd in de Staatscourant.

2.10. Verantwoording over het functioneren van de uitslagprogrammatuur

2.10.1. Controleprotocol

Uit het wetsvoorstel nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen volgt dat, als programmatuur wordt gebruikt, na invoering in de programmatuur van de uitkomsten van de stemopneming voor alle stembureaus c.q. de correctie van het gemeentelijk stembureau daarop, de programmatuur een bestand genereert met de getotaliseerde uitkomsten van de stemopneming op gemeenteniveau. Eenzelfde procedure geldt bij de invoer van de stemtallen en de vaststelling van de verkiezingsuitslag door het nationaal briefstembureau, het hoofdstembureau en het centraal stembureau. Iedere gebruiker controleert zelf of de getotaliseerde uitkomsten goed zijn verwerkt door de uitslagprogrammatuur. Met voorliggend wetsvoorstel waarin het gebruik van de uitslagprogrammatuur verplicht wordt gesteld, krijgt ook deze controle een verplicht karakter. In de huidige praktijk maken alle betrokkenen gebruik van uitslagprogrammatuur en voeren deze controle reeds uit. Ten behoeve van deze controle op de juiste werking van de programmatuur stelt de Kiesraad een controleprotocol op. Het controleprotocol is een algemeen verbindend voorschrift. Dat de Kiesraad een controleprotocol vaststelt is reeds opgenomen in het wetsvoorstel nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen, en dit wordt met voorliggend wetsvoorstel gecontinueerd. Voor elke verkiezing (dus ook voor die verkiezingen waarvoor de Kiesraad niet zelf fungeert als centraal stembureau) beschrijft de Kiesraad in dat controleprotocol in algemene zin welke controles het gemeentelijk stembureau, nationaal briefstembureau, hoofdstembureau en het centraal stembureau moeten uitvoeren. De genoemde instanties zijn gehouden om het door de Kiesraad opgestelde controleprotocol te volgen. Bij de Tweede Kamerverkiezing in 2021 is een dergelijke controle naar de juiste optelling door de uitslagprogrammatuur al uitgevoerd. Deze controle biedt aanvullende zekerheid over de betrouwbare en veilige werking van de uitslagprogrammatuur. De VNG en NVVB vragen of het past bij de structuur van centraal ontsloten programmatuur dat op decentraal niveau, door alle gemeenten, controles worden uitgevoerd naar de werking van de uitslagprogrammatuur. De VNG en NVVB verwijzen daarbij naar de ervaringen bij de afgelopen verkiezing waaruit bleek dat een dergelijke controle een relatief grote, extra belasting voor gemeenten oplevert. VNG en NVVB verzoeken enerzijds te bezien of deze verplichting in het wetsvoorstel in stand moet blijven en anderzijds om bij het opstellen van het controleprotocol een goede balans te zoeken tussen de meerwaarde van de controles om de betrouwbaarheid van de verkiezingsuitslag te kunnen vaststellen en de impact daarvan op de gemeentelijke uitvoering.

Het gemeentelijk stembureau respectievelijk het, nationaal briefstembureau en hoofdstembureau stelt de uitkomst van de optelling vast in een proces-verbaal. Het centraal stembureau stelt de verkiezingsuitslag vast in een proces-verbaal. Elk proces-verbaal markeert een tussenstap in de totstandkoming van de verkiezingsuitslag. Daartoe nemen deze instanties ook de verantwoordelijkheid dat de berekening die zij hebben uitgevoerd om tot de stemtotalen of de verkiezingsuitslag te komen, en die is vastgelegd in het proces-verbaal, correct is. Het uitvoeren van een controle op de door de uitslagprogrammatuur gegenereerde uitkomsten van de stemming bij elke tussenstap in het proces is passend bij de verantwoordelijkheid die iedere betrokkene heeft. Hoewel de Kiesraad als beheerder verantwoordelijk is voor de betrouwbare en veilige werking van de uitslagprogrammatuur, ontslaat dit de gebruikers niet van de verantwoordelijkheid om de betrouwbare totstandkoming van de optellingen waar zij verantwoordelijkheid voor dragen te controleren. Het controleren van de werking van de uitslagprogrammatuur is van essentieel belang voor het maatschappelijk vertrouwen in de betrouwbare en veilige totstandkoming van de verkiezingsuitslag. Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit de consultatieadviezen van de Kiesraad en de Stichting tegen Hackbare Verkiezingen die stellen dat in het verkiezingsproces geen stap mogelijk mag zijn waarbij voor een uitslag of optelling uitsluitend op een computersysteem wordt vertrouwd zonder daarbij een handmatige controle uit te voeren. Afgezien van de noodzaak om een controle uit te voeren hebben de gemeenten zorgen omtrent de uitvoerbaarheid hiervan. Daarom wordt de Kiesraad gevraagd om bij de totstandkoming van dit controleprotocol expliciet aandacht te geven aan de uitvoerbaarheid van het controleprotocol. Dit onderwerp wordt, na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, bij de evaluatie van de verkiezingen betrokken.

2.10.2. Rapportage van bevindingen

In voorliggend wetsvoorstel wordt bepaald dat de Kiesraad na afloop van een verkiezing uit eigen beweging een rapportage van bevindingen kan opstellen. De Kiesraad stelt in elk geval een dergelijke rapportage op wanneer het vertegenwoordigend orgaan dit verzoekt of wanneer de Kiesraad gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid tot het geven van een beheersaanwijzing dan wel tot het (tijdelijk) onderbreken van de uitslagprogrammatuur. In de rapportage van bevindingen geeft de Kiesraad een oordeel over de beveiliging en de betrouwbaarheid van het gebruik en het functioneren van de uitslagprogrammatuur bij deze verkiezing. Met de rapportage van bevindingen krijgt de Kiesraad als beheerder van de uitslagprogrammatuur een belangrijke richtinggevende en beoordelende rol ten behoeve van het gebruik van de uitslagprogrammatuur in de vaststelling van de verkiezingsuitslag. Op basis van deze beoordeling kan de Kiesraad een advies opstellen aan het vertegenwoordigend orgaan waarvoor de betreffende verkiezing gehouden wordt. Het vertegenwoordigend orgaan kan dit advies bij het geloofsbrievenonderzoek betrekken waarin het vertegenwoordigend orgaan het rechtmatige verloop en de geldigheid van de verkiezing beoordeelt. Bij niet-landelijke verkiezingen³⁶ en bij gecombineerde verkiezingen kan de Kiesraad het oordeel over die betreffende verkiezingen in één rapportage uitbrengen. Het oordeel over het gebruik van de uitslagprogrammatuur baseert de Kiesraad onder meer op de uitkomsten van de uitgevoerde controles door gebruikers (het controleprotocol), de signalen uit de monitoring van het gebruik (door het SOC), zijn eigen observaties en op de informatie die hij ontvangt van gebruikers of derden (zie ook paragraaf 2.11). De Kiesraad bepaalt naar eigen inzicht in welke mate voor dit oordeel nader onderzoek gedaan moet worden naar specifieke

³⁶ Onder niet-landelijke verkiezingen wordt verstaan: de verkiezingen voor provinciale staten, voor algemeen besturen van waterschappen en voor gemeenteraden.

gebruikers of specifieke situaties in het gebruik van de uitslagprogrammatuur. De Kiesraad maakt de rapportage elektronisch openbaar en deelt die zo spoedig mogelijk met het vertegenwoordigend orgaan. In zijn consultatieadvies vraagt de Kiesraad in te gaan op de uitvoerbaarheid van de rapportage van bevindingen in relatie tot de korte termijn die er is tussen het vaststellen van de verkiezingsuitslag en het geloofs-brievenonderzoek door het vertegenwoordigend orgaan. Daarbij verwijst de Kiesraad voornamelijk naar de gemeenteraadsverkiezingen waarbij de Kiesraad mogelijk tientallen, of zelfs honderden verzoeken van gemeenteraden zou kunnen krijgen voor het opstellen van een dergelijke rapportage. In reactie hierop wordt erop gewezen dat op grond van het voorliggende wetsvoorstel geen model wordt voorgeschreven voor deze rapportage. Het wetsvoorstel veronderstelt ook geen uitgebreid rapport. In het kader van de uitvoerbaarheid en om het proces te bespoedigen zou de Kiesraad vooraf een format kunnen maken waarin verschillende vragen en bijbehorende antwoordmogelijkheden zijn vastgelegd, zodat uiteindelijk alleen aangekruist hoeft te worden wat van toepassing is. Ingeval meerdere vertegenwoordigend organen per verkiezing (zoals bij de verkiezing voor gemeenteraden, provinciale staten en het algemeen bestuur van een waterschap) om een dergelijke rapportage vragen, staat het de Kiesraad vrij om deze verzoeken te bundelen in één integrale rapportage voor die betreffende verkiezing. Het wetsvoorstel staat er ook niet aan in de weg dat de Kiesraad ten behoeve van het geloofs-brievenonderzoek eerst een voorlopige rapportage opstelt met bevindingen, die alleen bestaat uit het ingevulde format. Vervolgens zou de Kiesraad na de verkiezing een uitgebreide rapportage kunnen opstellen, bijvoorbeeld met verbeterpunten, die vervolgens gebruikt kan worden bij de evaluatie en mogelijke verbeteringen in bijvoorbeeld de uitslagprogrammatuur, de aansluit- en gebruiksvoorschriften en de te treffen maatregelen. De VNG en NVVB vragen in de toelichting te verduidelijken wanneer de Kiesraad de rapportage van bevindingen opstelt en of de Kiesraad publieke verantwoording verschuldigd is over de veiligheid en het gebruik van de programmatuur. In het wetsvoorstel is naar aanleiding hiervan toegevoegd dat de Kiesraad altijd een rapportage moet opstellen als hij gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid tot het geven van een beheersaanwijzing of het onderbreken van het gebruik, naast de situatie dat het vertegenwoordigend orgaan hierom verzoekt. Daarnaast kan de Kiesraad uit eigen beweging een rapportage opstellen. Deze rapportage heeft als doel op een transparante wijze verantwoording af te leggen over de betrouwbare en veilige werking en het gebruik van de programmatuur. Het vertegenwoordigend orgaan kan de rapportage van bevindingen gebruiken bij het geloofs-brievenonderzoek.

2.11. Inlichtingenplicht

Ten behoeve van de betrouwbare werking van de programmatuur en het betrouwbaar en veilig gebruik daarvan is het van belang dat alle betrokkenen kennis hebben van voor hen relevante informatie over de uitslagprogrammatuur in breedste zin. Daarom voorziet dit wetsvoorstel in een inlichtingenplicht over en weer tussen betrokken partijen (artikel Ea 9, eerste en tweede lid). Zo verstrekt de Kiesraad de betrokken colleges van burgemeester en wethouders, de betrokken dagelijks besturen van een waterschap en de gebruikers desgevraagd en uit eigen beweging gegevens en inlichtingen over een eventuele inbreuk op de veilige en betrouwbare werking van de uitslagprogrammatuur of de eventuele dreiging of het vermoeden daarvan, voor zover dit noodzakelijk is voor het betrouwbare en veilige gebruik van de uitslagprogrammatuur. In deze situaties is de Kiesraad in elk geval gehouden om betrokkenen van de relevante informatie te voorzien.

Aan de andere kant stellen colleges van burgemeester en wethouders, de dagelijks besturen van waterschappen en de gebruikers van de programmatuur de Kiesraad onverwijld op de hoogte ingeval sprake is van (een vermoeden van) misbruik of oneigenlijk gebruik van de uitslagprogrammatuur of van een inbreuk op de betrouwbaarheid of beveiliging van de eigen voorzieningen die noodzakelijk zijn voor het gebruik van de uitslagprogrammatuur. Ook verstrekken zij gegevens en inlichtingen aan de Kiesraad indien die nodig zijn om maatregelen te nemen om een inbreuk op de veilige en betrouwbare werking van de uitslagprogrammatuur te voorkomen of te beëindigen. De informatie wordt uit eigen beweging verstrekt of wanneer de Kiesraad hierom vraagt. Ten slotte verstrekken de betrokken partijen, desgevraagd en uit eigen beweging, gegevens en inlichtingen aan de Kiesraad ten behoeve van het opstellen van de rapportage van bevindingen (paragraaf 2.10). In het consultatieadvies vermelden de VNG en NVVB terecht dat het college van burgemeester en wethouders over de organisatie van verkiezingen en de daarbij ter beschikking gestelde ICT-voorzieningen voor het gebruik van de uitslagprogrammatuur, primair verantwoording verschuldigd is aan de gemeenteraad. De inlichtingenplicht in dit wetsvoorstel doet daaraan geen afbreuk en heeft als doel dat alle betrokkenen rond het gebruik van de uitslagprogrammatuur over de relevante informatie beschikken die noodzakelijk is voor de borging van de betrouwbare en veilige werking respectievelijk het betrouwbare en veilige gebruik van de uitslagprogrammatuur.

Ter borging van het betrouwbaar en veilig gebruik van de uitslagprogrammatuur wordt met dit voorstel ook geregeld dat de Kiesraad schriftelijke meldingen over bevindingen van derden in ontvangst neemt. Artikel Ea 9, derde lid, geeft hier uitvoering aan. Bij dit artikel geldt de kanttekening dat het bij de hier genoemde meldingen niet gaat om hulpvragen of supportmeldingen van gebruikers in het kader van het gebruik van de uitslagprogrammatuur. Het gaat hier om meldingen van eenieder die geen onderdeel is van de keten voor de vaststelling van de verkiezingsuitslag omtrent het gebruik van de uitslagprogrammatuur. Deze signalen betreft de Kiesraad bij de afhandeling van signalen afkomstig van het monitoren van het gebruik van de uitslagprogrammatuur (paragraaf 2.9) en de op te stellen rapportage van bevindingen (paragraaf 2.10). Indien de ontvangen melding in het kader van artikel Ea 9, derde lid, van toepassing is op een of meer gebruikers, dan informeert de Kiesraad de betreffende gebruikers in overeenstemming met de inlichtingenplicht van artikel Ea 9, eerste lid. Wanneer de Kiesraad als beheerder signalen ontvangt van derden die bedoeld zijn voor het gemeentelijk of centraal stembureau, wordt ervan uitgegaan dat de Kiesraad deze signalen doorgeleidt naar het betreffende orgaan. Voorkomen moet worden dat signalen over risico's of onregelmatigheden in het verkiezingsproces niet door de juiste instantie in behandeling (kunnen) worden genomen.

3. Wetgevingsaspecten

3.1. Verhouding tot andere wetgeving

3.1.1. Nieuwe taken Kiesraad in relatie tot Kaderwet zbo's

De Kiesraad is zelfstandig bestuursorgaan in de zin van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: Kaderwet zbo's). Daarnaast is de Kiesraad adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges.³⁷ De Kiesraad is zelfstandig bestuursorgaan in zijn functie van centraal stembureau voor de verkiezing van de leden van de Eerste en Tweede Kamer en het Europees Parlement met de daarbij behorende bevoegdheden. Omdat de functie van centraal stembureau de primaire taak van de Kiesraad is, is in eerste instantie de Kaderwet zbo's van toepassing op de Kiesraad.

In dit wetsvoorstel worden, naast de bestaande taken van de Kiesraad als centraal stembureau, als adviescollege en naast de taak van het verzamelen en ontsluiten van verkiezingsuitslagen, nieuwe taken aan de Kiesraad toegekend: taken met betrekking tot het dragen van de verantwoordelijkheid voor de uitslagprogrammatuur. Het gaat om nieuwe taken en bevoegdheden, die op dit moment niet ergens zijn belegd. De bestaande taken van de Kiesraad worden niet gewijzigd.

Ten behoeve van de verantwoordelijkheid voor de uitslagprogrammatuur worden de volgende werkzaamheden en bevoegdheden met dit wetsvoorstel bij de Kiesraad belegd:

- a. het zorgdragen voor de beschikbaarstelling, instandhouding, betrouwbare werking en beveiliging van de uitslagprogrammatuur;
- b. het inrichten van de centrale voorzieningen en het treffen van centrale maatregelen voor de beveiliging en betrouwbare beschikbaarstelling van de uitslagprogrammatuur;
- c. het opstellen van technische en organisatorische algemeen verbindende voorschriften (aansluitvoorschriften en gebruiksvoorschriften);
- d. het geven van een (dwingende) beheersaanwijzing ingeval sprake is van ernstige risico's in de naleving van aansluit- dan wel gebruiksvoorschriften dan wel onvoorziene omstandigheden, waardoor de betrouwbare en veilige werking van de uitslagprogrammatuur ernstig in gevaar is;
- e. het onderbreken of doen onderbreken van het gebruik van de uitslagprogrammatuur;
- f. het opstellen van een samenwerkingsprotocol inzake de omgang met signalen, (dwingende) beheersaanwijzingen en de toepassing van het (doen) onderbreken van het gebruik van de uitslagprogrammatuur;
- g. het opstellen van een rapportage van bevindingen over de betrouwbaarheid en beveiliging van de uitslagprogrammatuur.

Deze taakuitbreiding van de Kiesraad is in lijn met de Kaderwet zbo's. Op grond van die wet kunnen immers taken aan een zbo worden toegekend als er behoefte is aan een onafhankelijke oordeelsvorming op grond van een specifieke deskundigheid.³⁸ Het is onmiskenbaar dat hiervan met dit wetsvoorstel sprake is. In paragraaf 3.1.2 wordt hier nader op ingegaan.

³⁷ Naast de Kaderwet zbo's zijn daarom ook enkele artikelen van de Kaderwet adviescolleges van toepassing op de Kiesraad. Omdat de Kaderwet adviescolleges alleen relevant is voor de aanstellingswijze van de leden, het secretariaat en de adviestaak van de Kiesraad, kan de toepasselijkheid hiervan in het kader van voorliggend wetsvoorstel verder buiten beschouwing blijven. De genoemde aspecten blijven met dit wetsvoorstel immers ongewijzigd, net als overigens de functie van centraal stembureau.

³⁸ Artikel 3, tweede lid, jo. artikel 3, eerste lid, Kaderwet zbo's.

3.1.2. Onafhankelijke oordeelsvorming op grond van een specifieke deskundigheid

Bij de toekenning van de in paragraaf 3.1.1 genoemde taken en bevoegdheden aan de Kiesraad is onafhankelijkheid ten opzichte van het kabinet vereist aangezien het hier gaat om programmatuur die onder meer wordt gebruikt bij de vaststelling van de uitslag van de Tweede Kamerverkiezingen. Een democratisch verkiezingsproces vraagt om afstand ten opzichte van de politiek. De mogelijkheid van inmenging door het (politieke) bestuur moet zoveel mogelijk worden uitgesloten, ook als het om de programmatuur gaat die bij de vaststelling van de verkiezingsuitslag wordt gebruikt. Het feit dat de Kiesraad bij uitstek deskundig is op het terrein van kiesrecht en verkiezingen, inclusief bij de verkiezingen te gebruiken programmatuur, bezien in samenhang met de onafhankelijke positie van de Kiesraad als zbo, maakt het gewenst, gelet op het grote belang dat de uitslagprogrammatuur betrouwbaar en veilig werkt, dat bovenstaande taken bij de Kiesraad worden belegd. Alhoewel op grond van de huidige Kieswet elk centraal stembureau zelf zorgdraagt voor uitslagprogrammatuur bij de verkiezingen, is de Kiesraad op dit moment al feitelijk belast met het ontwikkelen en ter beschikking stellen van uitslagprogrammatuur aan centrale stembureaus bij alle verkiezingen. De Kiesraad maakt immers al decennialang gebruik van uitslagprogrammatuur voor de vaststelling van de uitslag van de verkiezingen (paragraaf 1.1). De Kiesraad is dus bij uitstek de expert op dit terrein en kan zich hierbij ook laten ondersteunen door externe partijen met ICT-expertise, zoals in de praktijk ook gebeurt.

Gelet op de noodzakelijke onafhankelijkheid bij elke stap van de vaststelling van de verkiezingsuitslag, bezien in samenhang met de noodzaak om het huidige proces voor de berekening van de verkiezingsuitslagen verder te beveiligen vanwege enkele kwetsbaarheden bij de momenteel gebruikte programmatuur, hecht de regering er dan ook aan deze taken bij de Kiesraad onder te brengen.

Alternatieven zouden zijn dat deze taak wordt belegd bij de Minister van BZK, bij een andere bestaande zbo of organisatie of bij een nieuw in te stellen zbo. Deze alternatieven zijn overwogen, maar al snel van de hand gewezen. De verantwoordelijkheid met betrekking tot de uitslagprogrammatuur bij de Minister van BZK neerleggen is zoals hiervoor in deze paragraaf aan de orde kwam ongewenst, gelet op de vereiste onafhankelijkheid van het (politieke) bestuur bij de vaststelling van de verkiezingsuitslag. Met de uitgebreide expertise van de Kiesraad op het terrein van programmatuur die wordt gebruikt bij de verkiezingen en zijn onafhankelijke positie, ligt het in de rede deze verantwoordelijkheid bij de Kiesraad neer te leggen. Er zijn geen andere zelfstandige bestuursorganen waar deze taak zo goed past als bij de Kiesraad.

Er wordt op gewezen dat op grond van de huidige Kieswet enkele artikelen uit de Kaderwet zbo's buiten toepassing zijn verklaard voor de Kiesraad. Naast artikel 12 van de Kaderwet zbo's betreffende de benoeming (de voorzitter en de leden van de Kiesraad worden conform de Kaderwet adviescolleges benoemd bij koninklijk besluit in plaats van bij besluit van de Minister van BZK), gaat het, vanwege het waarborgen van de vereiste onafhankelijke taakuitoefening door de Kiesraad, om de bevoegdheid van de betrokken Minister om beleidsregels vast te stellen met betrekking tot de taakuitoefening van een zbo (artikel 21 Kaderwet zbo's) en de bevoegdheid van de betrokken Minister om besluiten van een zbo te vernietigen (artikel 22 Kaderwet zbo's). De uitsluiting van deze bevoegdheden van de Minister geldt ook ten opzichte van de nieuwe hoofdtaak van de Kiesraad met betrekking tot de uitslagprogrammatuur. Hiervoor is geen afzonderlijke wijziging van de Kieswet nodig.

3.1.3. Het stellen van algemeen verbindende voorschriften

Specifieke aandacht vraagt het feit dat de Kiesraad op grond van dit wetsvoorstel ook wordt belast met de taak om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen. Het betreft hier de zogenaamde aansluitvoorschriften (welke maatregelen de gemeenten en waterschappen moeten treffen om de uitslagprogrammatuur te gebruiken) en de gebruiksvoorschriften (hoe moet de uitslagprogrammatuur worden gebruikt). Op grond van artikel 5.10 van de Aanwijzingen voor de regelgeving worden uitsluitend regelgevende bevoegdheden aan een zbo toegekend voor zover het organisatorische of technische onderwerpen betreft, dan wel in bijzondere gevallen mits voorzien is in de bevoegdheid tot goedkeuring van de regeling door een Minister. Bij de aansluitvoorschriften en de gebruiksvoorschriften is sprake van organisatorische en technische voorschriften. Daarom kan deze regelgevende bevoegdheid zonder goedkeuringsvereiste aan de Kiesraad worden toegekend.

De aansluit- en gebruiksvoorschriften zijn onlosmakelijk verbonden met de uitslagprogrammatuur zelf en werken op elkaar in. Veilig en betrouwbaar gebruik van uitslagprogrammatuur vereist immers niet alleen dat de uitslagprogrammatuur veilig en betrouwbaar is, maar ook dat de inzet en het gebruik ervan veilig is. Het is daarom onwenselijk om de vaststelling van deze regels bij de Minister van BZK neer te leggen. Daarbij wordt opgemerkt dat het totaalpakket aan uitslagprogrammatuur, door de Kiesraad te treffen maatregelen en voorzieningen, aansluitvoorschriften en gebruiksvoorschriften door een onafhankelijke instantie worden getoetst. Overigens moeten zowel de aansluitvoorschriften als de gebruiksvoorschriften passen binnen de door de Kieswet en het Kiesbesluit gestelde kaders.

3.1.4. Verhouding tot de Wet digitale overheid

De Wet digitale overheid (WDO) stelt regels over standaarden voor elektronisch verkeer door bestuursorganen (artikel 3) en bevat regels over elektronische dienstverlening door bestuursorganen (artikel 4 e.v.). Vooropgesteld wordt dat de Kiesraad, colleges van burgemeester en wethouders, dagelijks besturen en gebruikers, bestuursorganen in de zin van deze wet zijn. De WDO is echter slechts in zeer beperkte mate relevant voor de uitslagprogrammatuur. Zo zijn in de eerste plaats de regels over elektronische dienstverlening in het geheel niet van toepassing op de inzet van de uitslagprogrammatuur. Bij voorliggend wetsvoorstel is namelijk geen sprake van elektronische dienstverlening in de zin van de WDO. Onder elektronische dienstverlening wordt in de WDO verstaan de verlening van elektronische diensten aan natuurlijke personen, ondernemingen of rechtspersonen (zie begripsomschrijving in artikel 1). Daarvan is hier geen sprake. Alleen de regeling over de standaarden voor elektronisch verkeer is van toepassing op de uitslagprogrammatuur, doch uitsluitend voor zover deze bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen standaarden ook zien op elektronisch verkeer als bedoeld in voorliggend wetsvoorstel. Als bijvoorbeeld standaarden worden vastgesteld over de toegankelijkheid van overheidswebsites, dan zijn deze standaarden niet relevant voor de uitslagprogrammatuur. Vooralsnog zijn er geen standaarden vastgesteld die relevant zijn voor de uitslagprogrammatuur.

3.1.5. Verhouding tot de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)

Bij de (digitale) vaststelling van de verkiezingsuitslag is sprake van verwerking van persoonsgegevens. Het gaat hier om de persoonsgegevens van de kandidaten. Er is sprake van een keten van verwerkingen waarvoor op grond van dit artikel, afhankelijk van de stap in het proces, verschillende organen verwerkingsverantwoordelijk zijn in de zin van de AVG. Zo maakt ingeval van Tweede Kamerverkiezingen elk gemeentelijk

stembureau op basis van de processen-verbaal van de stembureaus een digitaal bestand. Daarmee is het gemeentelijk stembureau verwerkingsverantwoordelijk voor het verwerken van de persoonsgegevens in de programmatuur. Vervolgens draagt het gemeentelijk stembureau het digitale bestand over aan het hoofdstembureau, dat verwerkingsverantwoordelijke is voor het verwerken van de persoonsgegevens uit de digitale bestanden van de gemeentelijk stembureaus. Het centraal stembureau (bij landelijke verkiezingen is dit de Kiesraad) is vervolgens verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens uit de digitale bestanden die van de hoofdstembureaus worden ontvangen.

Nu met voorliggend wetsvoorstel de Kiesraad als beheerder van de uitslagprogrammatuur via centrale hosting de uitslagprogrammatuur ter beschikking stelt aan de gebruikers, die bovendien verplicht zijn deze uitslagprogrammatuur te gebruiken, kan de vraag rijzen of de Kiesraad in die hoedanigheid niet (een deel van de) verwerkingsverantwoordelijkheid draagt. De Kiesraad faciliteert echter uitsluitend de gebruikers. Hij heeft als beheerder geen invloed op de feitelijke verwerking van de persoonsgegevens door de gebruikers die zelf de persoonsgegevens in de uitslagprogrammatuur verwerken.

3.1.6. Bevoegdheden Minister BZK ten aanzien van de Kiesraad
Zoals in paragraaf 3.1.2 aan de orde kwam is betrokkenheid van de Minister van BZK bij de taakuitoefening van de Kiesraad in principe ongewenst. Het kan echter voorkomen dat de Minister van BZK als stelselverantwoordelijke voor de verkiezingen inlichtingen van de Kiesraad nodig heeft, om uitvoering te kunnen geven aan de verantwoordelijkheid die de Minister heeft voor het kiesrecht en de verkiezingen, en om hierover verantwoording te kunnen afleggen aan het parlement. In dat geval kan de Minister van BZK een beroep doen op artikel 20 van de Kaderwet zbo's, dat de Kiesraad verplicht om desgevraagd aan de Minister alle inlichtingen te verstrekken die nodig zijn voor de uitoefening van diens taak.

Daarnaast biedt artikel 23 van de Kaderwet zbo's de grondslag voor de Minister van BZK om, in het geval van taakverwaarlozing door de Kiesraad, noodzakelijke voorzieningen te treffen. Van deze bevoegdheid kan slechts in het uiterste geval gebruik worden gemaakt, te weten in het geval het de Minister niet gelukt is de Kiesraad op andere wijze te bewegen tot het alsnog naar behoren uitvoeren van zijn taak. In de context van dit wetsvoorstel kan toepassing van artikel 23 van de Kaderwet zbo's in het uiterste geval ertoe leiden dat de Minister van BZK het gebruik van de uitslagprogrammatuur doet onderbreken, als de Kiesraad ten onrechte en na overleg nalaat dat te doen.

3.2. Het niveau van de regelgeving

Dit wetsvoorstel bevat een regeling van de verantwoordelijkheden, procedures en vereisten rond programmatuur voor de digitale vaststelling van de verkiezingsuitslag. De huidige Kieswet bevat slechts één artikel over uitslagprogrammatuur (artikel P 1a). Het artikel richt zich slechts tot het centraal stembureau. Het artikel regelt:

- de verplichting voor het centraal stembureau om, als het programma gebruikt, elektronisch op algemeen toegankelijke wijze openbaar te maken welke programmatuur het gebruikt;
- enkele delegatiegrondslagen, over de volgende onderwerpen:
 - a. de openbaarmaking van de programmatuur;
 - b. de voorwaarden waaronder het centraal stembureau de programmatuur kan gebruiken;
 - c. de aan de programmatuur te stellen eisen.

Het huidige Kiesbesluit (artikel P 1) bevat ter uitvoering daarvan een regeling van de toetsing van de programmatuur en de verplichting om de documentatie en de broncode van de uitslagprogrammatuur bij elke verkiezing uiterlijk op de dag van de verkiezing openbaar te maken. In een bijlage bij de Kiesregeling (bijlage 2) zijn de eisen opgenomen die aan de programmatuur worden gesteld.

In voorliggend wetsvoorstel is ervoor gekozen om in de Kieswet zelf een stevige en solide (basis-)regeling op te nemen over de verantwoordelijkheden, procedures en vereisten rond de uitslagprogrammatuur. Daarbij is de regeling zoveel mogelijk techniekonafhankelijk geformuleerd, waarbij diverse onderdelen worden overgelaten aan een regeling bij algemene maatregel van bestuur.

Bij het bepalen van het niveau van de regeling (formele wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling) zijn diverse factoren relevant. Vertrekpunt is artikel 59 van de Grondwet, waarin wordt bepaald dat alles wat (verder) het kiesrecht en de verkiezingen betreft bij wet wordt geregeld. Hoewel de tekst van artikel 59 van de Grondwet delegatie door de wetgever niet uitsluit, is in het verleden met betrekking tot het kiesrecht, gelet op het bijzondere karakter van dit recht in het democratisch bestel, altijd de lijn gehanteerd dat alle wezenlijke elementen op het niveau van de formele wet worden vastgelegd. De bijzondere aard van het onderwerp kiesrecht is bij de behandeling van de herziening van de Kieswet in 1989 expliciet aan de orde geweest. De regering stelde zich destijds op het standpunt dat het belang van het kiesrecht een vrij grote detaillering van de verschillende regelingen in de wet zelf meebrengt.³⁹ Gelet op het onderwerp en de strekking van het kiesrecht, verzet deze materie zich derhalve tegen ruime delegatie.

De Kieswet is om deze reden erg gedetailleerd. Elke stap in het verkiezingsproces is uitvoerig in deze wet geregeld, om de parlementaire betrokkenheid hierbij te garanderen. Het voorgaande betekent echter niet dat er geen enkele ruimte is om onderdelen op een lager niveau dan de formele wet te regelen. Wel is daarvoor een zware motivering nodig. Voorts is relevant dat de digitale vaststelling van de verkiezingsuitslag een cruciaal onderdeel van het verkiezingsproces vormt. Elders in deze memorie van toelichting is daar al uitgebreid bij stilgestaan. Dit pleit er eveneens voor dat de verantwoordelijkheden zoveel mogelijk op het niveau van de formele wet worden geregeld.

De reden om in dit wetsvoorstel onderdelen op een lager niveau dan de formele wet te regelen is in de eerste plaats dat het de regeling van technische voorschriften betreft, die naar hun aard geen parlementaire betrokkenheid vergen en zich dus goed lenen voor een regeling op het niveau van een algemene maatregel van bestuur. Daarnaast is van belang dat het wetsvoorstel gepaard gaat met de inzet van nieuwe programmatuur, als opvolger van de huidige programmatuur OSV. In verband met mogelijk onvoorziene of nieuwe ontwikkelingen is het van belang bij de (technische) invulling van deze programmatuur flexibiliteit te behouden in de te stellen regels. Regeling bij algemene maatregel van bestuur biedt die flexibiliteit en heeft in dat geval dan ook de voorkeur.

Gelet op het voorgaande heeft de regering als uitgangspunt voor dit wetsvoorstel genomen dat de Kieswet de hoofdlijnen en cruciale onderdelen rond de ontwikkeling en het gebruik van de uitslagprogrammatuur moet bevatten en de onderdelen die daar voor de toegankelijkheid van de regelgeving bij passen. Daarom zijn in dit wetsvoorstel de volgende onderdelen op het niveau van de formele wet belegd:

- a. de verantwoordelijkheden rond de uitslagprogrammatuur van de Kiesraad, burgemeester en wethouders, dagelijks bestuur van het waterschap, het gemeentelijk stembureau, het nationaal briefstembureau en het centraal stembureau;

³⁹ Kamerstukken II 1988/89 20 264, nr. 18, blz. 2.

- b. de basisvereisten waaraan de uitslagprogrammatuur moet voldoen;
 - c. het uitgangspunt dat de uitslagprogrammatuur voor elke verkiezing opnieuw getoetst moet worden;
 - d. de openbaarmaking van gegevens met betrekking tot de programmatuur;
 - e. de verplichting voor het gemeentelijk stembureau, het nationaal briefstembureau en het centraal stembureau tot gebruik van de door de Kiesraad ter beschikking gestelde uitslagprogrammatuur;
 - f. de bevoegdheid van de Kiesraad om aansluitvoorschriften en gebruiksvoorschriften vast te stellen;
 - g. het onderzoek en de verklaring door burgemeester en wethouders, dan wel de Kiesraad als centraal stembureau, bedoeld in artikel Ea 6, tweede lid;
 - h. de inlichtingenverplichtingen tussen de Kiesraad enerzijds en de andere betrokkenen anderzijds;
 - i. de verantwoordelijkheid voor de gemeenten, waterschappen en de Kiesraad om niet langer gebruik te maken van de uitslagprogrammatuur als niet langer wordt voldaan aan de aansluitvoorschriften;
 - j. de eigen controle van het gemeentelijk stembureau, het nationaal briefstembureau en het centraal stembureau van de betrouwbare werking en beveiliging van de uitslagprogrammatuur;
 - k. de verplichting voor het gemeentelijk stembureau, het nationaal briefstembureau en het centraal stembureau om de uitkomsten van de uitslagprogrammatuur openbaar te maken;
 - l. de bevoegdheid van de Kiesraad om bij ernstige risico's een (dwingende) beheersaanwijzing te geven omtrent het gebruik van de uitslagprogrammatuur;
 - m. de bevoegdheid van de Kiesraad om in het uiterste geval het gebruik van de uitslagprogrammatuur te doen onderbreken;
 - n. het onderbreken of doen onderbreken van het gebruik van de uitslagprogrammatuur;
 - o. het weer in gebruik stellen of het weer in gebruik doen stellen van de uitslagprogrammatuur;
 - p. het inrichten en de totstandkoming van een samenwerkingsprotocol ter bevordering van het betrouwbare en veilige gebruik van de uitslagprogrammatuur; en
 - q. de door de Kiesraad op te stellen rapportage van bevindingen over de beveiliging en betrouwbaarheid van de uitslagprogrammatuur.
- Aan regeling bij algemene maatregel van bestuur wordt overgelaten:
- a. de vereisten waaraan de uitslagprogrammatuur moet voldoen;
 - b. de vereisten waaraan de centrale voorzieningen en maatregelen moeten voldoen die de Kiesraad treft met het oog op de betrouwbare werking en beveiliging van de uitslagprogrammatuur;
 - c. de vereisten waaraan de aansluitvoorschriften en gebruiksvoorschriften moeten voldoen;
 - d. de procedure van toetsing van de uitslagprogrammatuur;
 - e. de openbaarmaking van de gegevens, bedoeld in artikel Ea 3, eerste lid, en de regeling van de gegevens die het betreft;
 - f. het ter beschikking stellen van de uitslagprogrammatuur aan het gemeentelijk stembureau, het nationaal briefstembureau, het hoofdstembureau en het centraal stembureau, niet zijnde de Kiesraad; en
 - g. het gebruik van decentrale uitslagprogrammatuur.

Daarnaast wordt een tweetal onderwerpen overgelaten aan regeling door de Kiesraad. Het betreft het vaststellen van een regeling met de aansluitvoorschriften en een regeling met de gebruiksvoorschriften. Deze keuze is gemotiveerd in de vorige paragraaf.

3.3. De plaats van de regeling in de Kieswet

In dit wetsvoorstel is de regeling van de verantwoordelijkheden en procedures rond de uitslagprogrammatuur in een afzonderlijk hoofdstuk in de Kieswet opgenomen. Argumenten daarvoor zijn:

- a. de regeling gaat slechts ten dele over het verkiezingsproces zelf, maar vooral om maatregelen voor een veilige en betrouwbare werking van de uitslagprogrammatuur;
- b. de regeling heeft betrekking op zowel de fase van «stemopneming» door het gemeentelijk stembureau en het nationaal briefstembureau (hoofdstuk O van de Kieswet), als de fase van vaststelling van de uitslag door het centraal stembureau (hoofdstuk P van de Kieswet);
- c. de regeling overstijgt in zekere zin de diverse stappen in het verkiezingsproces;
- d. het is overzichtelijk als alle artikelen met betrekking tot de programmatuur die ingezet wordt in het verkiezingsproces bij elkaar staan;
- e. het voornemen bestaat om in een latere fase ook ten aanzien van andere fases van het verkiezingsproces, zoals bijvoorbeeld de kandidaatstelling, regels te stellen over het gebruik van ondersteunende programmatuur. Deze kunnen dan in dit hoofdstuk opgenomen worden.

Gelet op het argument onder e. wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld een nieuw hoofdstuk Ea in te voegen ná hoofdstuk E met betrekking tot de betrokkenen in het verkiezingsproces, en vóór hoofdstuk F waarin in feite het begin van het verkiezingsproces wordt geregeld, te weten het tijdstip van de kandidaatstelling.

Door de plaatsing van hoofdstuk Ea in Afdeling II van de Kieswet, dat ziet op de verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer, provinciale staten, de algemeen besturen van de waterschappen en de gemeenteraden, is dit hoofdstuk in de eerste plaats op deze verkiezingen van toepassing. Op grond van het in Afdeling V van de Kieswet opgenomen artikel Y 2 ziet dit hoofdstuk ook op de verkiezing van het Europees Parlement. Uit dat artikel volgt immers dat alle bepalingen uit Afdeling II met betrekking tot de verkiezing van de Tweede Kamer, in beginsel ook van toepassing zijn bij de verkiezing van het Europees Parlement (tenzij hiervan wordt afgeweken waarvan in dit wetsvoorstel geen sprake is).

Ten slotte is het hoofdstuk Ea in beginsel ook van toepassing in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba op de verkiezing van de Tweede Kamer, het Europees Parlement, de eilandsraden en de kiescolleges voor de Eerste Kamer (afdeling Va van de Kieswet). Dit volgt uit de artikelen Ya 1 en Ya 22 van de Kieswet waarin de Kieswet en, voor zover het de verkiezing van de kiescolleges betreft meer specifiek de bepalingen inzake de statenverkiezingen, van overeenkomstige toepassing worden verklaard op genoemde verkiezingen in het Caribische deel van Nederland. Anders dan in het Europees deel van Nederland, is op grond van het wetsvoorstel het gebruik van de uitslagprogrammatuur in het Caribisch deel van Nederland niet verplicht. Op grond van het voorgestelde artikel Ya 3b kunnen de Kiesraad en de bestuurscolleges van de eilanden samen bepalen of de uitslagprogrammatuur al dan niet wordt gebruikt.

Door de plaatsing van dit hoofdstuk in Afdeling II van de Kieswet, ziet het niet op de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer, die geregeld is in Afdeling III van de Kieswet.

4. Bestuurslasten, financiële gevolgen en administratieve lasten

4.1. Gevolgen voor de Kiesraad

Voor de Kiesraad heeft dit wetsvoorstel tot gevolg dat hij formeel de beheerder wordt van de uitslagprogrammatuur. Bij deze taak horen wettelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De Kiesraad heeft in de afgelopen periode al extra personele capaciteit aangetrokken ten behoeve van de taken die hij nu al uitvoert omtrent het beheer en de beschikbaarstelling van de huidige uitslagprogrammatuur (OSV). Met dit wetsvoorstel worden die verantwoordelijkheden en bevoegdheden uitgebreid, zodat de Kiesraad volwaardig uitvoering kan geven aan deze taken. Deze uitbreiding van verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft ook gevolgen voor de organisatie van de Kiesraad die hiertoe ook verder zal groeien.

Het risico van onwenselijke functievermenging binnen de Kiesraad dat ontstaat met de uitbreiding van het takenpakket is, mede gelet op de verdere transitie van de Kiesraad, een belangrijk punt van aandacht. De Afdeling heeft hier in haar advies van 26 januari 2022 aandacht voor gevraagd. De verantwoordelijkheden die de Kiesraad met voorliggend wetsvoorstel krijgt betreffen op grote lijnen een codificering van de huidige praktijk. Ook nu levert de Kiesraad uitslagprogrammatuur en maakt in zijn rol als centraal stembureau gebruik van die uitslagprogrammatuur. Gelet op de extra bevoegdheden die de Kiesraad in dit wetsvoorstel krijgt richting gebruikers van de uitslagprogrammatuur, is het van belang dat de Kiesraad zorg draagt voor een functiescheiding in de organisatie, zodat medewerkers niet hoeven toe te zien op de eigen werkzaamheden.

Dit houdt in dat medewerkers van het secretariaat van de Kiesraad die zich bezighouden met het beheer van de uitslagprogrammatuur en in het kader daarvan gebruikers instrueren, alsmede de medewerkers die invulling geven aan de regelgevende bevoegdheid van de Kiesraad om aansluitvoorschriften en gebruiksvoorschriften op te stellen, andere medewerkers moeten zijn dan de medewerkers die werkzaamheden uitvoeren die verband houden met de taak van centraal stembureau. Overigens wordt in het kader van de voorbereiding van het wetsvoorstel dat de verdere transitie van de Kiesraad regelt, gezien hoe in het licht van de verdere taakuitbreiding, binnen de Kiesraad een goede functiescheiding kan worden gewaarborgd. Ter aanvulling op de beheerstaken kent dit wetsvoorstel een aantal taken toe aan de Kiesraad omtrent het opstellen van een rapport over de betrouwbare werking en beveiliging van de uitslagprogrammatuur. Ook kent dit wetsvoorstel een inlichtingenplicht die tot extra werkzaamheden bij de Kiesraad leidt. In het consultatieadvies is de Kiesraad ingegaan op de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Zie hiervoor hoofdstuk 6 van deze toelichting.

Voor de ontwikkeling en het beheer van de uitslagprogrammatuur alsmede de extra taken die de Kiesraad hierbij krijgt als beheerder van de uitslagprogrammatuur, is bij de Voorjaarsnota 2021 tot en met 2024 incidenteel € 8,5 mln. en na 2024 structureel € 3,1 mln. ter beschikking gesteld aan de Kiesraad⁴⁰.

4.2. Gevolgen voor gemeenten en waterschappen

Uitvoeringstoets

Met betrekking tot voorliggend wetsvoorstel en de uitwerking daarvan heeft VNG-realisatie een uitvoeringstoets gedaan⁴¹. In het consultatie-

⁴⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35 850, nr. 1.

⁴¹ Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

advies en in het rapport over de uitvoeringstoets⁴² vragen de VNG en NVVB aandacht voor het controleprotocol over de werking van de uitslagprogrammatuur. In paragraaf 2.10.1. is ingegaan op deze vragen, waarbij het belang van die controle benadrukt wordt in relatie tot de lasten die deze controle meebrengt. Op de onderwerpen die de VNG en NVVB reeds bij de consultatie naar voren hebben gebracht wordt in hoofdstuk 6 van deze toelichting nader ingegaan.

Dit wetsvoorstel ziet vooral op de verantwoordelijkheden en bevoegdheden omtrent beheer en gebruik van de uitslagprogrammatuur. De VNG en NVVB spreken hier hun steun voor uit in het consultatieadvies. Zij merken op dat de uitvoerbaarheid van deze maatregelen in hoge mate afhankelijk is van de uitwerking van dit wetsvoorstel in het Kiesbesluit, in de uitwerking van het samenwerkingsprotocol en in de aansluit- en gebruiksvoorschriften door de Kiesraad. Dit wordt bevestigd met de opgeleverde uitvoeringstoets. De uitkomsten van de uitvoeringstoets worden met de Kiesraad gedeeld, zodat de Kiesraad met de aanbevelingen uit de uitvoeringstoets rekening kan houden bij de verdere uitwerking van de aansluit- en gebruiksvoorschriften alsmede in het implementatietraject richting gemeenten. Voor gemeenten en waterschappen is het van belang dat zij tijdig betrokken worden bij de implementatie en tijdig in de gelegenheid worden gesteld de nieuwe uitslagprogrammatuur op de decentrale voorzieningen te testen.

Bij de uitwerking van het wetsvoorstel in het Kiesbesluit worden de gemeenten, vertegenwoordigd door de VNG en NVVB, en de waterschappen betrokken om de gevolgen te bepalen en de uitvoerbaarheid te beoordelen. Dit geldt tevens voor de uitwerking van de aansluit- en gebruiksvoorschriften (artikel Ea 4, derde lid). De nadere uitwerking van het Kiesbesluit wordt ter consultatie voorgelegd aan de betrokken instanties, waaronder de VNG en NVVB namens de gemeenten. Dit biedt de gemeenten de mogelijkheid om de uitwerking van eisen in het Kiesbesluit nader te beoordelen.

Financiële consequenties

De VNG en NVVB verwachten dat de nieuwe taken die uit dit wetsvoorstel voortvloeien tot extra uitvoeringskosten voor gemeenten leiden. In de uitvoeringstoets wordt geconcludeerd dat veel nog nader ingevuld moet worden in de aansluit- en gebruiksvoorschriften. Daardoor kon bij de uitvoeringstoets geen concrete inschatting van de kosten worden gemaakt die het voorliggende wetsvoorstel voor gemeenten meebrengt, aldus VNG. De VNG en NVVB schrijven in hun consultatieadvies dat zij in het kader van artikel 2 van de Financiële verhoudingswet graag in overleg gaan over een reële, flexibele compensatie aan gemeenten voor de uitvoeringskosten van de nieuwe wet- en regelgeving, inclusief de door de Kiesraad vast te stellen voorschriften dan wel protocollen dan wel andere eisen.

Met dit wetsvoorstel worden verschillende taken rond het gebruik van de uitslagprogrammatuur verplicht gesteld. Te denken valt aan controletaken, informatieplichten, het opvolgen van de aansluitvoorschriften, en het zo nodig onderbreken van het gebruik van de uitslagprogrammatuur. Een deel van deze taken wordt al door de gemeenten uitgevoerd in het kader van het gebruik van de huidige uitslagprogrammatuur (OSV); die taken kunnen aangemerkt worden als taken die reeds deel uitmaken van de organisatie van verkiezingen. Het gaat om de uitvoering van controles op de werking van de programmatuur en het opvolgen van aansluitvoorschriften (voorheen gepubliceerd door de Kiesraad als «voorwaarden gebruik OSV»). Het formaliseren van deze taken in dit wetsvoorstel leidt

⁴² Uitvoeringstoets (concept) wetsvoorstel Wet programmatuur verkiezingsuitslagen, d.d. februari 2022, aangeboden op 13 april 2022 (Kenmerk: TRE/U202200286).

niet tot extra handelingen of extra kosten in het kader van artikel 2 van de Financiële verhoudingswet. Nieuwe taken in dit wetsvoorstel betreffen een inlichtingenplicht (artikel Ea 9, eerste en tweede lid en artikel Ea 12, derde lid) en de verplichting tot het opstellen van een verklaring door het college van burgemeester en wethouders over het voldoen aan de aansluitvoorschriften (artikel Ea 6, tweede lid). Gelijktijdig gaat dit wetsvoorstel gepaard met de vervanging van OSV door nieuwe programmatuur. Met deze nieuwe programmatuur hoeven gemeenten niet meer zelf de programmatuur te installeren en te beheren op een speciaal daarvoor ingericht netwerk. In de uitvoeringstoets maken gemeenten nog een voorbehoud ingeval de nieuwe uitslagprogrammatuur niet passend zou zijn bij de bij gemeenten beschikbare decentrale voorzieningen. Aangenomen wordt dat de lastenreductie als gevolg van de nieuwe programmatuur in verhouding staat tot de nieuwe taken die met dit wetsvoorstel worden opgelegd. Mocht uit de verdere uitwerking van dit wetsvoorstel in de lagere regelgeving blijken dat de beoogde taken leiden tot extra kosten, in relatie tot de huidige taken die al worden uitgevoerd, dan zal hierover het gesprek nader gevoerd worden.

Uitwerking onderdelen wetsvoorstel met gevolgen voor gemeenten en waterschappen

Gemeenten en waterschappen hoeven met het gebruik van de nieuwe uitslagprogrammatuur (het digitaal hulpmiddel verkiezingen: DHV) zelf geen programmatuur meer te installeren. De inrichting van een lokaal netwerk voor de invoer van de stemtallen in OSV is daarmee niet meer nodig. In de uitwerking van dit wetsvoorstel hebben de volgende onderdelen gevolgen voor gemeenten en waterschappen:

- *Aansluitvoorschriften:* De Kiesraad stelt aansluitvoorschriften op met betrekking tot de lokale voorzieningen die ter beschikking worden gesteld aan de gebruikers van de uitslagprogrammatuur. Hoewel deze voorschriften met deze wet een andere status krijgen, te weten de status van algemeen verbindend voorschrift, stelt de Kiesraad deze voorschriften ook op met betrekking tot het installeren en het gebruik van de huidige programmatuur (OSV). De instanties die deze lokale voorzieningen ter beschikking stellen, stellen een verklaring op dat die betreffende lokale voorzieningen voldoen aan de aansluitvoorschriften. In de regel gaat het om gemeenten en (bij waterschapsverkiezingen) om waterschappen. Het opstellen van deze verklaring is een nieuwe taak. Daarnaast leidt opstellen van de verklaring tot een extra controletaak. De uitvoerbaarheid en impact op de bedrijfsvoering moet nader beoordeeld worden bij de nadere uitwerking hiervan bij algemene maatregel van bestuur.
- *Gebruiksvoorschriften:* De Kiesraad stelt voorschriften op voor het gebruik van de uitslagprogrammatuur. Hoewel deze voorschriften nu met deze wet een status van algemeen verbindend voorschrift krijgen, stelt de Kiesraad deze voorschriften ook op met betrekking tot het gebruik van de huidige programmatuur. De gevolgen van deze voorschriften voor gemeenten en waterschappen wijzigen niet met deze aanpassing in de Kieswet.
- *Monitoring SOC:* Het gebruik van de uitslagprogrammatuur en de netwerkverbindingen wordt gemonitord door een SOC. Mogelijke signalen die hieruit voortvloeien en betrekking hebben op de gemeentelijke netwerken dan wel het gebruik van de uitslagprogrammatuur door gemeenten moeten opvolging krijgen in de betreffende gemeenten (paragraaf 2.9). De signalen van het SOC worden als ondersteuning gezien; het oplossen van potentiële risico's in de eigen informatiehuis-houding strekt al tot de bestaande werkzaamheden.
- *Samenwerkingsprotocol:* De Kiesraad stelt als beheerder van de uitslagprogrammatuur een samenwerkingsprotocol vast met daarin de

stappen hoe te handelen ingeval van onder andere risico's in het gebruik en de beveiliging van de uitslagprogrammatuur. Dit samenwerkingsprotocol geeft tevens duidelijkheid over de inzet van informele bevoegdheden zoals het geven van beheers- en gebruiksinstructies en het kunnen vragen van een verbeterplan. Deze informele bevoegdheden hebben gevolgen voor gebruikers. Tegelijkertijd geeft het samenwerkingsprotocol duidelijkheid over wanneer hiervan sprake is.

- *(Dwingende) beheersaanwijzing:* Naar aanleiding van signalen of bevindingen over ernstige risico's in het gebruik van de uitslagprogrammatuur krijgt de Kiesraad de bevoegdheid tot het geven van een (dwingende) beheersaanwijzing aan gebruikers. Voor gemeenten, Bonaire, Sint Eustatius, Saba en waterschappen kan dit betekenen dat zij in opdracht van de Kiesraad een aanpassing moeten doorvoeren in het gebruik van de uitslagprogrammatuur teneinde een ernstig risico te mitigeren of op te lossen.
- *Onderbreking van gebruik:* Ingeval naar aanleiding van een signaal over ernstige risico's het gebruik van de programmatuur wordt onderbroken heeft dit grote invloed op de uitvoering van het verkiezingsproces binnen gemeenten en waterschappen. Daarbij merkt de regering op dat het onderbreken van het gebruik een uiterst interventiemiddel is in het geval er risico's zijn voor de betrouwbare werking en beveiliging van de uitslagprogrammatuur en deze niet opgelost (kunnen) worden.
- *Inlichtingenplicht:* Ten behoeve van de betrouwbare en veilige werking van de uitslagprogrammatuur en het gebruik daarvan voorziet het wetsvoorstel in een inlichtingenplicht tussen de gebruikers (gemeenten, waterschappen en openbare lichamen) en de Kiesraad. Ingeval van misbruik of oneigenlijk gebruik van de uitslagprogrammatuur (of een vermoeden daarvan), of wanneer sprake is van inbreuk op de betrouwbare werking en beveiliging van de eigen voorzieningen die noodzakelijk zijn voor het gebruik van de uitslagprogrammatuur, moeten gebruikers de Kiesraad hierover onverwijld informeren (paragraaf 2.11). Deze inlichtingenplicht is nieuw en heeft dus gevolgen voor gebruikers. Bij de verdere uitwerking van de inlichtingenplicht moet de uitvoerbaarheid nader beoordeeld worden.
- *Controleprotocol:* De Kiesraad stelt voorafgaand aan de verkiezingen een controleprotocol op met daarin controles die gemeenten en waterschappen moeten doorlopen bij het vaststellen van de verkiezingsuitslag op gemeentelijk niveau (paragraaf 2.10). Dit controleprotocol ziet op de juiste werking van de uitslagprogrammatuur en is onderdeel van het wetsvoorstel nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen. In de nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen is het gebruik van uitslagprogrammatuur optioneel, met als gevolg dat het controleprotocol alleen verplicht is wanneer er uitslagprogrammatuur wordt gebruikt. In voorliggend wetsvoorstel is niet beoogd deze controle verder uit te breiden. De bepaling wordt alleen in overeenstemming gebracht met het verplicht gebruik van de uitslagprogrammatuur dat met dit wetsvoorstel wordt geregeld. In de praktijk betekent dit geen wijziging, daar alle gemeenten (en waterschappen) al gebruik maken van uitslagprogrammatuur.

4.3. Gevolgen voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba voorziet het wetsvoorstel niet in een verplicht gebruik van de uitslagprogrammatuur. Reden hiervoor is de afhankelijkheid van het functioneren van de lokale infrastructuur die noodzakelijk is voor een betrouwbare en veilige werking van de uitslagprogrammatuur. Het wetsvoorstel bepaalt daarom dat de Kiesraad en de bestuurscolleges van de openbare lichamen in onderling

overleg kunnen bepalen dat de door de Kiesraad ter beschikking te stellen uitslagprogrammatuur ook op deze eilanden wordt gebruikt. Indien hiertoe wordt besloten, is het wetsvoorstel integraal van toepassing op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In dat geval zijn de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba dezelfde als voor gemeenten en waterschappen, zoals beschreven in paragraaf 4.2.

Wanneer geen gebruik gemaakt wordt van de uitslagprogrammatuur in Bonaire, Sint Eustatius en Saba dan betekent dit dat de uitslagvaststelling daar handmatig gebeurt. Dat laatste levert geen verandering op ten opzichte van de huidige situatie.

4.4. Administratieve lasten voor burgers en bedrijven

Voorliggend wetsvoorstel betreft de procedure voor berekening en vaststelling van de verkiezingsuitslag en heeft derhalve geen gevolgen voor de administratieve lasten voor burgers en bedrijven.

5. Inwerkingtreding

Dit wetsvoorstel zal indien het tot wet wordt verheven, in werking treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

6. Advies en consultatie

Het wetsvoorstel is voor advisering voorgelegd aan de Kiesraad, de VNG, de NVVB, de UvW, de bestuurscolleges van de drie openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint Eustatius en het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Ook heeft internetconsultatie plaatsgevonden. Zowel de Kiesraad als de VNG en NVVB zijn in een eerder stadium ambtelijk geconsulteerd over dit wetsvoorstel. Daarnaast zijn de resultaten van de door VNG uitgevoerde uitvoeringstoets betrokken bij het wetsvoorstel en de toelichting. De bestuurscolleges van de drie openbare lichamen hebben geen opmerkingen gemaakt naar aanleiding van deze consultatie. Het ATR heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het naar verwachting geen gevolgen voor de regeldruk heeft. Uit de internetconsultatie zijn enkele opmerkingen ontvangen.

Zowel de Kiesraad, de VNG en NVVB als de UvW hebben in hun advies aangegeven dat zij zich kunnen vinden in het doel en de inhoud van het wetsvoorstel⁴³. De Kiesraad vindt in het bijzonder positief dat dit voorstel voorziet in een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van het beheer en het gebruik van de uitslagprogrammatuur en daarmee samenhangende bevoegdheden die deze verantwoordelijkheden borgen. De VNG en NVVB zijn het in het algemeen eens met het doel en de inhoud van dit wetsvoorstel en de daarin opgenomen taken, bevoegdheden en verplichtingen. De verantwoordelijkheden om de uitslagprogrammatuur in te zetten, zijn volgens de VNG en NVVB op de juiste wijze belegd bij de Kiesraad, gemeenten en gebruikers van de programmatuur. De UvW vindt het een goede zaak dat de huidige praktijk om computersoftware in te zetten in het verkiezingsproces nu ook wettelijk wordt geregeld. De UvW vindt het inhoudelijk een goede ontwikkeling om de verantwoordelijkheden voor het beheer van de uitslagprogrammatuur bij de Kiesraad te leggen omdat dat de eenheid bevordert en zo de expertise centraal belegd wordt.

Naast steun voor het wetsvoorstel zijn inhoudelijke, technische en tekstuele adviezen ontvangen tot verdere verbetering van het wetsvoorstel. De adviezen uit de consultatie zijn zorgvuldig gewogen en

⁴³ Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

hebben op verschillende onderdelen geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel en deze toelichting. Op een deel van de adviezen is ingegaan in de voorgaande hoofdstukken. Hieronder wordt ingegaan op een aantal overige adviezen. Deze ontvangen adviezen zijn onder te verdelen in de volgende onderwerpen:

- Beschikbaarheid van uitslagprogrammatuur
- (De gevolgen van) onderbreking van het gebruik van uitslagprogrammatuur
- Transparantie en controleerbaarheid van het gebruik van uitslagprogrammatuur
- Verantwoordelijkheidsverdeling
- Evaluatie technische bepalingen en invoeringstermijnen
- Overige onderwerpen

6.1. Beschikbaarheid van uitslagprogrammatuur

De VNG, NVVB en UvW benadrukken het belang van tijdige beschikbaarheid van de uitslagprogrammatuur. Dit wordt ondersteund met het advies van de Kiesraad om met het oog op de duidelijkheid voor de uitvoering in nadere regelgeving vast te stellen wanneer de uitslagprogrammatuur uiterlijk beschikbaar wordt gesteld aan de gebruikers. In de uitwerking van dit wetsvoorstel worden op grond van artikel Ea 2, vierde lid, regels gesteld over het ter beschikking stellen van de uitslagprogrammatuur. Dit betreft ook het moment waarop de uitslagprogrammatuur beschikbaar moet zijn voor gebruikers.

6.2. (De gevolgen van) onderbreking van het gebruik van uitslagprogrammatuur

De Kiesraad, VNG en NVVB benadrukken het belang van duidelijkheid omtrent de gevolgen van het onderbreken van gebruik. In de consultatieversie van dit wetsvoorstel was een facultatieve grondslag opgenomen voor nadere uitwerking van regels in het Kiesbesluit over het onderbreken van het gebruik en de gevolgen daarvan. De Kiesraad biedt in zijn advies aan om mee te denken over de uitwerking van de nadere regels over het onderbreken van gebruik. In het voorliggende wetsvoorstel is, mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 26 januari 2022, het overgrote deel van de voorschriften omtrent uitwerking van de onderbreking van het gebruik ondergebracht in de Kieswet in plaats van in het Kiesbesluit. Slechts de uitwerking van de inzet van decentrale uitslagprogrammatuur wordt in het Kiesbesluit ondergebracht.

Over de gevolgen van onderbreking adviseren de VNG en NVVB om ruim vóór de verkiezing voor te sorteren op de eventuele inzet van «plan C» (het handmatig optellen en vaststellen van de verkiezingsuitslag). Zij adviseren in dat verband om op centraal niveau een draaiboek en/of instructies op te stellen voor handmatige optellingen en handmatige berekening van de zetelverdeling en hierbij de gemeenten te betrekken. Hierover wordt opgemerkt dat dit «plan C» gezien wordt als een uiterst scenario, nadat alle voorgaande maatregelen uitgeput zijn. Gezien de uitvoerbaarheid, nauwkeurigheid en efficiency is de intentie bij dit wetsvoorstel dat gebruik kan worden gemaakt van de centraal ontsloten uitslagprogrammatuur. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State adviseert om gebruikers ruim op tijd voor te bereiden op eventuele terugvalopties. Het Ministerie van BZK zal daarom samen met de Kiesraad werken aan een instructie voor het (uiterste) geval waarin de handmatige optelling van stemmen en de vaststelling van de verkiezingsuitslag aan de orde zal zijn.

De Kiesraad merkt op dat wanneer de programmatuur niet kan worden ingezet, ook het digitale bestand niet kan worden ingelezen. Naar aanleiding van deze opmerking van de Kiesraad is een bepaling toegevoegd aan het nieuwe hoofdstuk Ea van de Kieswet, die inhoudt dat wanneer geen uitslagprogrammatuur wordt gebruikt, de betreffende artikelen over de inzet van de uitslagprogrammatuur bij de vaststelling van de verkiezingsuitslag niet van toepassing zijn (artikel Ea 13). Zoals hiervoor vermeld is het niet gebruiken van de uitslagprogrammatuur een noodsituatie; het uitgangspunt is en blijft dat gebruik gemaakt wordt van de uitslagprogrammatuur. Maar voorkomen moet worden dat in de noodsituatie dat de programmatuur niet gebruikt kan worden, de uitvoering van het verkiezingsproces niet conform de wet geschiedt.

De UvW vraagt hoe het zit met de verantwoordelijkheid van het centraal stembureau voor waterschapsverkiezingen als de centrale voorzieningen op een cruciaal moment niet beschikbaar zijn. Uitgangspunt is dat de uitslagprogrammatuur tijdens de verkiezing gebruikt kan worden. Ingeval de uitslagprogrammatuur niet beschikbaar is of het gebruik daarvan is onderbroken, is alle inzet erop gericht de geconstateerde risico's zo spoedig mogelijk weg te nemen om het betrouwbare en veilige gebruik weer mogelijk te maken. Ingeval de uitslagprogrammatuur langdurig niet beschikbaar is voor het centraal stembureau, is sprake van overmacht. Eventueel zal de openbare zitting dan uitgesteld moeten worden totdat het centraal stembureau zijn werkzaamheden kan afronden.

6.3. Transparantie en controleerbaarheid van het gebruik van uitslagprogrammatuur

De Kiesraad schrijft dat uitslagprogrammatuur meerwaarde heeft in aanvulling op het papieren proces. De uitslagprogrammatuur maakt verdergaande controles op tellingen mogelijk en vergroot de ontsluiting van de telbestanden en de transparantie van het proces voor de vaststelling van de verkiezingsuitslag. De Kiesraad ziet in dit verband echter graag expliciet in de Kieswet neergelegd dat de verkiezingsuitslag niet enkel op basis van de door de uitslagprogrammatuur gegenereerde uitkomsten kan worden vastgesteld, maar dat er altijd een handmatige controle plaatsvindt. Ook in de reacties uit de internetconsultatie wordt het belang van de handmatige controle benadrukt. Zo stelde de Stichting tegen Hackbare verkiezingen dat er geen stap in het verkiezingsproces zou moeten zijn waarbij voor een uitslag of optelling uitsluitend op een computersysteem wordt vertrouwd en dat via steekproeven door gemeenten en het centraal stembureau gecontroleerd moet worden of de digitaal ingevoerde stemtotalen overeenkomen met de handmatig opgetelde resultaten⁴⁴. Het wetsvoorstel nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen kent hiertoe een verplichting voor de verschillende gebruikers van de uitslagprogrammatuur. Voor elke stap in de procedure voor vaststelling van de verkiezingsuitslag is bepaald dat een controle aan de hand van het door de Kiesraad op te stellen controleprotocol wordt uitgevoerd. Aldus is in de Kieswet in voldoende mate vastgelegd dat altijd een handmatige controle plaatsvindt op de met de uitslagprogrammatuur gegenereerde optellingen.

De publicatie van het controleprotocol

De Kiesraad stelt dat het denkbaar is dat het controleprotocol ongewijzigd van toepassing is op opeenvolgende verkiezingen. Met het oog op het verminderen van administratieve lasten die hieruit voortvloeien, stelt de Kiesraad voor om in het wetsvoorstel op te nemen dat het controlepro-

⁴⁴ Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

tocol voorafgaand aan elke verkiezing op de website van de Kiesraad wordt gepubliceerd in plaats van dat verplicht wordt gesteld dat dit protocol bij elke verkiezing in de Staatscourant wordt gepubliceerd. Dat laatste zou volgens het voorstel van de Kiesraad alleen aan de orde zijn als er wijzigingen in het controleprotocol zijn aangebracht. De verplichting om bij elke verkiezing het controleprotocol in de Staatscourant te publiceren, vloeit voort uit het wetsvoorstel nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen. Voorliggend wetsvoorstel bepaalt alleen dat het uitvoeren van dit controleprotocol verplicht wordt voor alle gebruikers. Dit vloeit voort uit het verplicht gebruik van de uitslagprogrammatuur die de Kiesraad ter beschikking stelt. Publicatie in de Staatscourant draagt bij aan de transparantie, de voorspelbaarheid en de eenduidigheid voor gebruikers van de uitslagprogrammatuur. De administratieve lasten die uit deze publicatieplicht voor de Kiesraad voortvloeien zijn afgewogen tegen het belang van een actueel controleprotocol bij elke verkiezing en de daarbij gewenste transparantie. Gezien de zorgen van de Kiesraad over de administratieve lasten wordt toegezegd deze verplichting voor de Kiesraad te evalueren bij de derde verkiezing na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

Opvolging van negatieve uitkomst na controle

In zijn advies vraagt de Kiesraad in te gaan op de vraag wat er gebeurt wanneer uitkomsten van de optelling uit de programmatuur op grond van het controleprotocol buiten beschouwing moeten worden gelaten en het geconstateerde gebrek niet hersteld kan worden. De Kiesraad merkt op dat de toelichting bij het wetsvoorstel hierover geen duidelijkheid geeft. Verondersteld wordt dat de Kiesraad hier verwijst naar de mogelijke situatie waarin de uitslagprogrammatuur niet correct gewerkt heeft en de gebruiker deze situatie niet zelf kan oplossen. In dat geval moet de gebruiker ook de andere lijsten controleren op mogelijke optelverschillen. In deze situatie moet de gebruiker ook altijd contact opnemen met de Kiesraad, die als beheerder de situatie beoordeelt en specifieke instructies kan geven over hoe gehandeld moet worden. Wanneer de constatering een inbreuk op de betrouwbare en veilige werking van de uitslagprogrammatuur betreft, moet op dat moment door de Kiesraad beoordeeld worden welke mogelijkheden voorhanden zijn om de geconstateerde onregelmatigheden te verhelpen. In het uiterste geval zal handmatige optelling van de stemmentotalen aan de orde zijn. De Kiesraad vraagt vervolgens hoe het buiten beschouwing laten van het digitale optelbestand zich verhoudt tot de bepalingen die het publiceren van het digitale bestand verplicht stellen: geldt deze verplichting bijvoorbeeld ook als de uitkomsten van de met de programmatuur gegenereerde uitkomsten buiten beschouwing zijn gelaten? En zo ja, onder welke voorwaarden? De Kiesraad gaat ervan uit dat deze onderwerpen nader worden geregeld in lagere regelgeving. Het digitale bestand van de optelling die niet juist blijkt te zijn hoeft niet te worden gepubliceerd; dit bestand is immers nooit vastgesteld. Alleen de bestanden die horen bij het vastgestelde proces-verbaal worden gepubliceerd. Het spreekt voor zich dat de digitale bestanden die onjuist bleken te zijn, bewaard moeten worden voor mogelijk vervolgonderzoek.

Publicatie broncode en processen-verbaal

In de adviezen bij de internetconsultatie wordt het belang benadrukt dat de uitslagprogrammatuur «opensource» moet zijn. De doelstelling hiervan is dat de werking van de uitslagprogrammatuur gecontroleerd moet kunnen worden. In voorliggend wetsvoorstel is bepaald dat de Kiesraad voorafgaand aan elke verkiezing gegevens openbaar maakt over de uitslagprogrammatuur, de voorzieningen, de uitkomsten van de toetsing

en gegevens over eventuele wijzigingen in de uitslagprogrammatuur. Met de gegevens over de uitslagprogrammatuur wordt ook de broncode bedoeld. In artikel Ea 3, zevende lid, is een grondslag opgenomen om nadere regels te stellen over deze openbaarmaking. De opmerkingen uit deze consultatieadviezen worden betrokken bij het opstellen van deze nadere regels.

In de internetconsultatie wordt tevens opgemerkt dat de verifieerbaarheid van de verkiezingsuitslag moet worden gegarandeerd. Daarbij wordt verzocht alle processen-verbaal op uniforme wijze aan te bieden op internet: gescand, met daarnaast de resultaten in een makkelijk te verwerken formaat, digitaal ondertekend. De uitslagen van verkiezingen worden inmiddels door gemeenten openbaar gemaakt, daarbij moet ook het digitale optelbestand openbaar gemaakt worden. In de evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing 2021 en in de aan de Tweede Kamer verzonden Verkiezingsagenda 2030⁴⁵ is geconstateerd dat het publiceren van de processen-verbaal verder geüniformeerd moet worden. In de verkiezingsagenda is hiervoor een verbetertraject opgenomen. Maatregelen tot verdere uniformering van de publicatie van de processen-verbaal zijn echter geen onderdeel van dit wetsvoorstel.

Publiek bij invoer van de stemtotalen

De Kiesraad heeft in zijn consultatieadvies de vraag opgeworpen of de invoer van de stemtotalen in een openbare zitting moet plaatsvinden. Daarbij wijst hij erop dat deze werkzaamheden in alle rust en zorgvuldigheid moeten plaatsvinden. De VNG en NVVB delen het standpunt van de Kiesraad en doen het verzoek om geen publiek toe te laten bij de invoer van gegevens in de uitslagprogrammatuur.

Ook in de uitvoeringstoets door VNG-realisatie wordt het in openbaarheid invoeren van de stemtotalen in de uitslagprogrammatuur aangehaald. Gemeenten stellen dat dit leidt tot extra kosten en zien niet dat deze maatregel leidt tot meer transparantie in het verkiezingsproces. De VNG en NVVB wijzen er in hun consultatieadvies op dat de aanwezigheid van publiek bij de invoer in de uitslagprogrammatuur onverenigbaar lijkt met de toelichting op de aansluitvoorschriften, waarin gesteld wordt dat het college van burgemeester en wethouders de verantwoordelijkheid heeft om zorg te dragen voor een beveiligde en adequate ICT-omgeving. In de huidige voorwaarden voor het gebruik van OSV wordt gesteld dat de computers waarop gebruik gemaakt wordt van OSV in een afgesloten ruimte dienen te staan. Gemeenten veronderstellen dat deze eis ook in de toekomstige situatie aan de orde zal zijn en vragen hoe dat zich verhoudt tot het toelaten van publiek bij de invoer van de stemtotalen.

Zowel de Kiesraad als de VNG en NVVB veronderstellen dat het wetsvoorstel nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen geen verplichting bevat voor het in de openbaarheid invoeren van gegevens in de uitslagprogrammatuur. In het wetsvoorstel nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen maakt de invoer in de uitslagprogrammatuur op gemeentelijk niveau echter deel uit van de openbare zitting van het gemeentelijk stembureau. Uitgangspunt is daarbij dat belangstellenden ter plekke zelf moeten kunnen observeren hoe het gemeentelijk stembureau zijn werkzaamheden verricht. Dat een zitting openbaar is betekent echter niet dat iedereen vrijelijk kan rondlopen. Vanwege de beoogde af te sluiten ruimte voor de uitslagprogrammatuur ligt het voor de hand dat evenmin sprake is van vrije in- en uitloop. Maar een belangstellende die dat wil, moet wel aanwezig kunnen zijn (bijvoorbeeld onder begeleiding). Vanwege de onduidelijkheid die uit deze samenloop van bepalingen lijkt te ontstaan onder gemeenten gaat het Ministerie van BZK op dit punt een instructie opstellen zodat het voor gemeenten duidelijk is

⁴⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35 165, nr. 40.

hoe zij moeten omgaan met publiek bij de invoer van gegevens in de uitslagprogrammatuur.

6.4. Verantwoordelijkheidsverdeling

De VNG en NVVB merken bij de inlichtingenplicht op dat die past bij de verantwoordelijkheden van het college en de betreffende stembureaus. De VNG en NVVB verzoeken daarbij wel om in deze toelichting expliciet op te nemen dat het college primair verantwoording aan de gemeenteraad aflegt over de organisatie van verkiezingen en het beschikbaar stellen van de uitslagprogrammatuur aan de hiervoor genoemde stembureaus.

Onder uitslagprogrammatuur wordt hier verstaan, in lijn met artikel Ea 6, eerste lid, de decentrale voorzieningen die het college beschikbaar stelt aan de stembureaus. Zodat de stembureaus gebruik kunnen maken van de uitslagprogrammatuur die de Kiesraad, in overeenstemming met artikel Ea 2, tweede lid, aan hen ter beschikking stelt. De inlichtingenplicht van college richting de Kiesraad (artikel Ea 9, tweede lid, en artikel Ea 12, derde lid) komt niet in de plaats van de verantwoording van het college aan de gemeenteraad. Deze inlichtingenplicht is gericht op de onderlinge samenwerking waarbij eenieder over de relevante informatie moet beschikken om uitvoering te kunnen geven aan de wettelijke verantwoordelijkheden. Om zijn algemene verantwoordelijkheid voor de betrouwbare en veilige werking van de uitslagprogrammatuur waar te kunnen maken, is het essentieel dat de Kiesraad over alle relevante informatie beschikt. Daarnaast heeft de Kiesraad de verantwoordelijkheid om een rapportage op te stellen over de betrouwbaarheid en beveiliging van het gebruik en de werking van de uitslagprogrammatuur bij een verkiezing. Ook voor deze wettelijke taak is het noodzakelijk dat de Kiesraad informatie van gemeenten ontvangt.

De UvW vraagt hoe de bevoegdheidsverdeling tussen de Kiesraad en gebruikers uitpakt als bijvoorbeeld geprocedeerd wordt over het gebruik van de uitslagprogrammatuur. Vooropgesteld moet worden dat de wetgever met dit wetsvoorstel het gebruik van de uitslagprogrammatuur die door de Kiesraad ter beschikking wordt gesteld, verplicht stelt. Ingeval (onderdelen van) het gebruik van de programmatuur aan de rechter ter toetsing wordt voorgelegd, zal deze naar alle waarschijnlijkheid de verantwoordelijkheid hiervoor toetsen aan de verantwoordelijkheidsverdeling zoals die met voorliggend wetsvoorstel wordt vastgelegd: de Kiesraad is als beheerder verantwoordelijk voor het beheer, de beschikbaarstelling, instandhouding, betrouwbare werking en beveiliging van de uitslagprogrammatuur (artikel Ea 2, eerste lid). Gebruikers zijn ervoor verantwoordelijk zorg te dragen voor het betrouwbaar en veilig gebruik van de uitslagprogrammatuur en daarbij de gebruiksvoorschriften in acht te nemen (artikel Ea 7, tweede lid).

De bevoegdheid van de Minister van BZK

De VNG en NVVB vragen de verhouding tussen de Minister en de Kiesraad duidelijker tot uitdrukking te brengen in de memorie van toelichting. De Minister kan naast een verzoek aan de Kiesraad om het gebruik te onderbreken ook nadere regels stellen over de aansluit- en gebruiksvoorschriften. Daarom stellen de VNG en NVVB dat de relatie tussen de Minister en de Kiesraad direct van invloed kan worden op de verhouding tussen de Kiesraad en gemeenten. Naar aanleiding van deze opmerkingen in de consultatie is de bevoegdheid voor de Minister van BZK om de Kiesraad te verzoeken het gebruik te onderbreken, heroverwogen en uit het wetsvoorstel verwijderd (paragraaf 2.8.3)

Met betrekking tot de bevoegdheid van de Minister om nadere regels te stellen over de aansluit- en gebruiksvoorschriften geldt dat in het

Kiesbesluit kaders worden opgesteld voor deze algemeen verbindende voorschriften. Hierbij kan worden gedacht aan de thema's die in elk geval aan de orde komen (bijvoorbeeld: voorschriften over het netwerk, eisen aan besturingssysteem en het aanmaken van gebruikersaccounts) en aan de termijn waarbinnen de algemeen verbindende voorschriften in elk geval moeten zijn vastgesteld voorafgaand aan een verkiezing. Ook in de reacties uit de internetconsultatie wordt opgemerkt dat in de wet moet worden vastgelegd welke algemeen verbindende voorschriften (avv's) de Kiesraad mag stellen. Nu het voorliggende wetsvoorstel vaststelt dat de Kiesraad aansluit- en gebruiksvoorschriften mag vaststellen en daarmee voorziet in een wettelijke basis, wordt deze reactie opgevat als ondersteuning van de voorgestelde bepalingen.

6.5. Evaluatie technische bepalingen en invoeringstermijnen

Waar het gaat om de nadere uitwerking van technische aspecten in lagere regelgeving, zoals de vereisten voor de uitslagprogrammatuur, beveelt de Kiesraad aan om deze regels op regelmatige basis, maar in elk geval jaarlijks of tweejaarlijks, te evalueren. Op deze manier blijven de regels in de pas lopen met de zich snel opvolgende technische ontwikkelingen. Een dergelijke evaluatiebepaling zou in lagere regelgeving kunnen worden vastgelegd zo stelt de Kiesraad. Bij de uitwerking van dit wetsvoorstel in de lagere regelgeving is het van belang dat de te stellen regels niet binnen een of twee jaar al achterhaald raken. Zeker waar het gaat om nadere regels van technische aard moet een balans gevonden worden in de te stellen vereisten en de technische actualiteit. In de uitwerking is dit een aandachtspunt. Daarnaast zal op dat moment ook worden gezien op welke punten een evaluatiebepaling in het Kiesbesluit noodzakelijk is.

Invoeringstermijnen

Zowel de VNG, NVVB als de UvW benadrukken het belang van een ruime invoeringstermijn van dit wetsvoorstel en de uitwerking daarvan in onderliggende regelgeving. Zij bepleiten in dit verband voor een termijn van zes maanden. Deze termijn geldt wat hen betreft ook voor de onderliggende wijziging van het Kiesbesluit en het opstellen van de aansluit- en gebruiksvoorschriften. De VNG en NVVB vragen om deze termijn van zes maanden ook in het Kiesbesluit vast te leggen voor de uitwerking van de aansluit- en gebruiksvoorschriften. De invoeringstermijn van zes maanden is in overeenstemming met de afspraken die zijn gemaakt in de Verkiezingsagenda 2030. Voor de aansluit- en gebruiksvoorschriften wordt het advies van de VNG en NVVB betrokken bij de nadere uitwerking in het Kiesbesluit. Er wordt gestreefd naar tijdige afronding van het wetstraject, rekening houdend met de afgesproken invoeringstermijnen.

6.6. Overige onderwerpen

De UvW vraagt hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de programmatuur die gebruikt wordt ter ondersteuning van de kandidaatstellingsprocedure en hoe geborgd wordt dat de nieuw te ontwikkelen uitslagprogrammatuur aansluit op de programmatuur voor de kandidaatstelling. In de internetconsultatie wordt het verzoek gedaan de kandidaatstellingsprocedure verder te digitaliseren. Het versterken van de kandidaatstellingsprocedure is onderdeel van de Verkiezingsagenda 2030 die bij de evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing 2021 aan de Tweede Kamer is aangeboden. De mogelijkheden die digitalisering biedt voor de verbetering van de kandidaatstellingsprocedure worden daarbij onderzocht. De huidige Kieswet kent geen bepalingen omtrent het gebruik van programmatuur ter ondersteuning van de kandidaatstellingsprocedure. De aanpassingen

die uit de versterking van de kandidaatstellingsprocedure voortvloeien worden, inclusief de kaders voor het gebruik van de kandidaatstellings-programmatuur, in een nieuw wetsvoorstel geregeld. Bij de ontwikkeling van de nieuwe uitslagprogrammatuur wordt ook de vernieuwing van de kandidaatstellingsprogrammatuur betrokken, zodat de kandidaatstellings-programmatuur op de uitslagprogrammatuur blijft aangesloten. Voor de kandidaatstelling geldt dat de programmatuur in eerste instantie vergelijkbare functionaliteiten bevat als de huidige kandidaatstellings-programmatuur, maar dat die in het kader van het nieuwe wetsvoorstel verder worden doorontwikkeld.

In de adviezen uit de internetconsultatie wordt de suggestie gedaan voor een «right to challenge» omtrent verkiezingen. Daarbij zouden burgers die problemen hebben geconstateerd rond de uitslagprogrammatuur of de organisatie van (digitale) verkiezingen, ingezet kunnen worden om die problemen te verhelpen. Het wordt zeer gewaardeerd wanneer personen die problemen constateren deze melden zodat de betrokken instanties die problemen ook kunnen verhelpen. Met betrekking tot de uitslagprogrammatuur voorziet het voorliggende wetsvoorstel (artikel Ea 9, derde lid) erin dat iedereen bij de Kiesraad schriftelijk een melding kan doen. Door een onderbouwde melding te doen van een vermeende of geconstateerde storing in of van een aantasting van de werking, betrouwbaarheid of beveiliging van de uitslagprogrammatuur of de dreiging daarvan, kan de Kiesraad als beheerder van de uitslagprogrammatuur deze melding onderzoeken en waar nodig maatregelen treffen.

Verder wordt in de internetconsultatie opgemerkt dat de methoden voor de restzetelberekening niet tot de letter zijn uitgewerkt in de wetgeving en dat deze omissie niet mag worden geformaliseerd in een digitaal systeem. Voorliggend wetsvoorstel ziet niet op de aanpassing van regels omtrent de toewijzing van restzetels. Zoals uiteengezet in deze toelichting moet de uitslagprogrammatuur getoetst worden voordat de Kiesraad de uitslag-programmatuur ter beschikking stelt. Onderdeel van deze toetsing is of de uitslagprogrammatuur de uitslag correct, volgens de kaders van de Kieswet, berekent.

Artikelsgewijs

Artikel I

A

Met betrekking tot de Kieswet zijn op dit moment verschillende wetsvoorstellen in procedure gebracht, waarin wijzigingen worden voorgesteld die relevant zijn voor de voorgestelde wijzigingen in onderhavig wetsvoorstel. Met name de Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen wijzigt de Kieswet zeer ingrijpend. Vanwege dit grote aantal wijzigingen is ervoor gekozen de samenloop niet per artikel te regelen en toe te lichten, maar expliciet aan te geven dat wordt uitgegaan van de Kieswet zoals die komt te luiden na inwerkingtreding van genoemde wetsvoorstellen. De aanhef van Artikel I brengt dit tot uitdrukking.

Artikel A 3

Met dit wetsvoorstel wordt de Kiesraad verantwoordelijk zorg te dragen voor de beschikbaarstelling, instandhouding, betrouwbare werking en beveiliging van de uitslagprogrammatuur die wordt gebruikt bij verkiezingen. Deze nieuwe taak van de Kiesraad wordt in onderdeel A toegevoegd aan artikel A 3 van de Kieswet waarin de taken van de Kiesraad zijn opgenomen. Gezien de omvang en zwaarte ervan is het gewenst deze belangrijke (nieuwe) taak van de Kiesraad expliciet in dit artikel op te

nemen. In het artikel wordt geen wijziging aangebracht in de huidige taken van de Kiesraad. Er komt met dit wetsvoorstel een nieuwe taak bij, die overigens op dit moment ook niet bij een ander orgaan is belegd. Wel is er in dit wetsvoorstel voor gekozen artikel A 3 te herformuleren. Nu met dit wetsvoorstel het takenpakket van de Kiesraad wordt uitgebreid, is er voor de leesbaarheid voor gekozen alle taken van de Kiesraad in één opsomming op te nemen, in plaats van in een aantal afzonderlijke artikellieden de taken van de Kiesraad op te nemen zoals thans het geval is.

Onderdelen a en b

De onderdelen a en b van artikel A 3 corresponderen met het huidige artikel A 3, eerste en tweede lid. Hierin is vastgelegd dat de Kiesraad centraal stembureau is in de gevallen dat de wet dit voorschrijft en adviescollege is op het terrein van het kiesrecht en de verkiezingen. De formulering van de taken in deze onderdelen is conform de huidige eerste twee leden van artikel A 3.

Onderdeel c

Het voorgestelde onderdeel c ziet op de verantwoordelijkheid van de Kiesraad voor de bij de verkiezingen te gebruiken uitslagprogrammatuur. Het onderdeel spreekt in algemene zin over «programmatuur». Op dit moment betreft dit uitsluitend de uitslagprogrammatuur. In de toekomst kan dit ook nieuwe verantwoordelijkheden van de Kiesraad met betrekking tot andere programmatuur betreffen, zoals programmatuur die gebruikt wordt ten behoeve van de kandidaatstelling. Voor de toekenning van die nieuwe verantwoordelijkheden is dan wel een wijziging van de Kieswet nodig.

Daarnaast is relevant dat de taak in onderdeel c alle in of krachtens het nieuwe hoofdstuk Ea gestelde taken en bevoegdheden van de Kiesraad met betrekking tot de uitslagprogrammatuur omvat; van de bevoegdheid tot beschikbaarstelling van de uitslagprogrammatuur, het inrichten van centrale voorzieningen en het treffen van centrale maatregelen, tot en met het geven van beheersaanwijzingen en het onderbreken van het gebruik van de uitslagprogrammatuur.

Door de toevoeging «overeenkomstig de bij of krachtens deze wet te stellen bepalingen» wordt duidelijk dat de Kiesraad niet ongeclausuleerd verantwoordelijk wordt voor het gebruik van programmatuur bij verkiezingen. De Kiesraad is alleen verantwoordelijk indien en voor zover in de Kieswet of daarop gebaseerde regelgeving een taak of bevoegdheid aan de Kiesraad is toegekend. Zo zijn in voorliggend wetsvoorstel ook burgemeester en wethouders en het dagelijks bestuur van een waterschap verantwoordelijk om voorzieningen en maatregelen te treffen die vereist zijn voor een veilig en betrouwbaar gebruik van de uitslagprogrammatuur door de gemeentelijk stembureaus, het nationaal briefstembureau en de centrale stembureaus, niet zijnde de Kiesraad. Naast burgemeester en wethouders en het dagelijks bestuur van een waterschap, krijgen ook het gemeentelijk stembureau, het nationaal briefstembureau en het centraal stembureau op grond van dit wetsvoorstel hun eigen verantwoordelijkheid met betrekking tot de programmatuur, te weten voor het veilig en betrouwbaar gebruik van de uitslagprogrammatuur. Deze verantwoordelijkheden worden eveneens geregeld in het nieuwe hoofdstuk Ea.

Onderdelen d en e

De nieuwe onderdelen d en e zijn ontleend aan artikel A 3, derde lid, zoals dat komt te luiden na inwerkingtreding van de Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen. Onderdeel d komt inhoudelijk overeen met het eerste deel van artikel A 3, derde lid, en is uitsluitend tekstueel gewijzigd in verband met de keuze van een opsomming. Het onderdeel e komt inhoudelijk overeen met het tweede deel van artikel A 3, derde lid, en is eveneens slechts tekstueel gewijzigd in verband met de keuze voor een opsomming. Onderdeel e ziet op de verantwoordelijkheid die de Kiesraad heeft voor het opstellen van een controleprotocol. Met het controleprotocol stelt respectievelijk het gemeentelijk stembureau, hoofdstembureau, nationaal briefstembureau en centraal stembureau vast of de uitslagprogrammatuur de uitslagen goed heeft opgeteld. Daarnaast dient het controleprotocol ertoe dat het centraal stembureau overtuigd raakt dat er met de voorliggende stukken een betrouwbare uitslag is vast te stellen. Die beoordeling beperkt zich niet tot de werking van de uitslagprogrammatuur. Het is voor de kenbaarheid van het takenpakket van de Kiesraad gewenst dat zijn taken overzichtelijk in één artikel te vinden zijn. Is sprake van een incidentele uitvoeringstaak, zoals het vaststellen van een controleprotocol, dan kan de wetgever deze ook zonder wijziging van artikel A 3 in de Kieswet opnemen.

B

Onderdeel B betreft de toevoeging aan de Kieswet van een nieuw hoofdstuk Ea met betrekking tot de digitale aspecten van het verkiezingsproces. Met dit wetsvoorstel betreft dit in eerste instantie uitsluitend artikelen met betrekking tot de uitslagprogrammatuur. In een latere fase kan hieraan bijvoorbeeld de programmatuur met betrekking tot de kandidaatstelling worden toegevoegd, dan wel bepalingen over mogelijke inzet van andere programmatuur in het verkiezingsproces.

Het hoofdstuk ziet in ieder geval op de verkiezingen van de Tweede Kamer, provinciale staten, waterschappen en gemeenteraden. De toepasselijkheid van dit hoofdstuk op deze verkiezingen volgt uit de plaatsing in Afdeling II van de Kieswet die betrekking heeft op deze verkiezingen. Daarnaast is het hoofdstuk van toepassing op de verkiezing van het Europees Parlement. Dit volgt uit artikel Y 2 van de Kieswet dat de artikelen uit Afdeling II over de verkiezing van de Tweede Kamer van overeenkomstige toepassing verklaart op de verkiezingen van het Europees Parlement.

Daarnaast is het wetsvoorstel in beginsel ook van toepassing op de verkiezingen in Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit volgt uit de artikelen Ya 1 en Ya 22 van de Kieswet, echter in het nieuwe artikel Ya 3b is een specifieke voorziening opgenomen die inhoudt dat de Kiesraad en de bestuurscolleges van de openbare lichamen in onderling overleg bepalen of bij de verkiezingen op die eilanden gebruik wordt gemaakt van uitslagprogrammatuur.

Door de plaatsing van dit hoofdstuk in Afdeling II van de Kieswet, ziet deze niet op de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer.

Artikel Ea 1

Uitslagprogrammatuur

Dit wetsvoorstel heeft zowel betrekking op de programmatuur die door het gemeentelijk stembureau, het hoofdstembureau en het nationaal briefstembureau wordt gebruikt als op de programmatuur die het centraal stembureau gebruikt. Ter bevordering van de leesbaarheid wordt deze programmatuur in dit hoofdstuk gezamenlijk aangeduid als «uitslagpro-

grammatuur». Voor het gemeentelijk stembureau gaat het om programmatuur voor de vaststelling van de totalen, bedoeld in artikel Na 11a van de Kieswet voor de betreffende gemeente. Dit gaat onder meer om de vaststelling van de aantallen stemmen per kandidaat en per lijst, en de aantallen blanco en ongeldige stemmen, maar ook om de aantallen stembescheiden (stempassen, volmachten, kiezerspassen). Bij het hoofdstembureau gaat het om de programmatuur voor de vaststelling van de totalen, bedoeld in artikel O 5a van de Kieswet. Dit is een equivalent van artikel Na 11a van de Kieswet. Bij het nationaal briefstembureau gaat het om programmatuur voor de vaststelling van de totalen, bedoeld in artikel O 34a van de Kieswet. Ook dit betreft een equivalent van artikel Na 11a, maar wijkt hiervan af in verband met het feit dat per brief wordt gestemd in plaats van in een stemlokaal. Bij het centraal stembureau gaat het naast de vaststelling van de uitslag, ook om de vaststelling van de aantallen, bedoeld in artikel P 20a. Dit betreft onder meer het aantal blanco stemmen, het aantal ongeldige stemmen, de aantallen stembescheiden en het totaal aantal kiesgerechtigden.

Gebruiker

Ter bevordering van de leesbaarheid van dit hoofdstuk, wordt voorts in de Kieswet het begrip «gebruiker» geïntroduceerd. Met «gebruiker» wordt bedoeld op het orgaan dat de uitslagprogrammatuur ook gebruikt, dat wil zeggen het gemeentelijk stembureau, het hoofdstembureau, het nationaal briefstembureau en het centraal stembureau.

Aansluitvoorschriften

Dit zijn de voorschriften die de Kiesraad vaststelt over de decentrale voorzieningen en maatregelen om de uitslagprogrammatuur betrouwbaar en veilig te laten functioneren. De aansluitvoorschriften richten zich tot burgemeester en wethouders, de Kiesraad voor zover het zijn functie van centraal stembureau voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer en het Europees Parlement betreft en tot het dagelijks bestuur van het waterschap voor zover dit het centraal stembureau betreft voor de verkiezing van het algemeen bestuur van het waterschap, in de categorie van ingezetenen.

Gebruiksvoorschriften

De gebruiksvoorschriften worden ook door de Kiesraad vastgesteld en zien op het gebruik van de uitslagprogrammatuur door het gemeentelijk stembureau, het hoofdstembureau, het nationaal briefstembureau of het centraal stembureau.

Burgemeester en wethouders

Voor de volledigheid wordt met deze begripsbepaling aangegeven in welke hoedanigheid het college van burgemeester en wethouders wordt aangeduid en welk betrokken college is bedoeld als in dit hoofdstuk wordt gesproken van «burgemeester en wethouders».

Dagelijks bestuur

De begrippen «dagelijks bestuur» en «algemeen bestuur» worden al in artikel A 1 van de Kieswet gedefinieerd als het dagelijks bestuur van het waterschap, respectievelijk het vertegenwoordigend orgaan van het waterschap voor zover het de categorie «ingezetenen» betreft. Met deze

definitie in het nieuwe artikel Ea 1 wordt voor de volledigheid duidelijk gemaakt welk betrokken dagelijks bestuur het betreft.

Artikel Ea 2

Eerste lid

Dit artikel legt de verantwoordelijkheid van de Kiesraad met betrekking tot de uitslagprogrammatuur in de Kieswet vast. De Kiesraad wordt met dit wetsvoorstel de beheerder van de uitslagprogrammatuur. Met het eerste lid wordt dit aldus geformuleerd dat de Kiesraad verantwoordelijk wordt zorg te dragen voor de beschikbaarstelling, instandhouding, betrouwbare werking en beveiliging van de uitslagprogrammatuur. De verantwoordelijkheid om zorg te dragen voor de beschikbaarstelling houdt tevens in dat de Kiesraad verantwoordelijkheid draagt voor de (door)ontwikkeling van de uitslagprogrammatuur. Deze dient betrouwbaar en veilig te zijn. Ook omvat voormelde verantwoordelijkheid dat de Kiesraad zich ervan vergewist dat de leverancier van de uitslagprogrammatuur en de centrale voorzieningen beschikt over voldoende deskundigheid om deze producten te leveren. Dit doet de Kiesraad door bij de aanbesteding eisen op te nemen over de deskundigheid van de leverancier. Voorts moet de leverancier ook tijdens de uitvoering van de werkzaamheden kunnen bewijzen nog steeds aan de deskundigheidseisen te voldoen.

De verantwoordelijkheid van de Kiesraad met betrekking tot de uitslagprogrammatuur gaat niet verder dan bij of krachtens deze wet is bepaald. Dit komt tot uitdrukking in de zinsnede «overeenkomstig de bij of krachtens dit hoofdstuk gestelde bepalingen». Ook andere betrokkenen in het verkiezingsproces hebben verantwoordelijkheden voor de goede werking en beveiliging van de uitslagprogrammatuur. Zo is bijvoorbeeld het college van burgemeester en wethouders op grond van artikel Ea 6, eerste lid, verplicht om zorg te dragen voor een veilige en betrouwbare ICT-omgeving waarin het gemeentelijk stembureau en het centraal stembureau, niet zijnde de Kiesraad, de aan hen toevertrouwde taken kunnen verrichten. Dit geldt ook voor het college van de burgemeester en wethouders van de gemeente 's-Gravenhage ten aanzien van het nationaal briefstembureau.

Daarnaast zijn de gebruikers, dat wil zeggen het gemeentelijk stembureau, het hoofdstembureau, het nationaal briefstembureau en het centraal stembureau, op grond van artikel Ea 7, tweede lid, verplicht om op een veilige en betrouwbare wijze van de uitslagprogrammatuur gebruik te maken.

Dat de Kiesraad verantwoordelijkheden wordt toegekend, houdt niet in dat de Kiesraad deze taken feitelijk zelf moet verrichten. Hij kan hiervoor andere partijen inschakelen. Zo besteedt de Kiesraad de ontwikkeling van de huidige uitslagprogrammatuur in de praktijk uit aan een externe partij, net als de instandhouding (het feitelijke beheer).

Het voorgaande neemt niet weg dat de Kiesraad de eindverantwoordelijkheid draagt voor de beschikbaarstelling, instandhouding en borging van de betrouwbare werking en beveiliging van de uitslagprogrammatuur, hetgeen in dit nieuwe hoofdstuk Ea van de Kieswet verder wordt uitgewerkt. Onder de instandhouding en de borging van de betrouwbare werking wordt mede verstaan dat de uitslagprogrammatuur betrouwbaar en veilig wordt (door)ontwikkeld. Daarnaast moet hij centrale voorzieningen inrichten en centrale maatregelen treffen voor een veilige en betrouwbare werking van de uitslagprogrammatuur. Ook stelt de Kiesraad bij regeling voorschriften over de decentrale ICT-omgeving waarbinnen de uitslagprogrammatuur wordt gebruikt (aansluitvoorschriften) en over het gebruik van de uitslagprogrammatuur door de gebruikers (gebruiksvoorschriften). Op grond van de overige bepalingen van dit hoofdstuk moet de Kiesraad genoemde actoren bij incidenten informeren, en ook zo nodig

optreden, in eerste instantie door middel van informeel contact, en als uiterste middel door het geven van een beheersaanwijzing of het onderbreken van het gebruik van de uitslagprogrammatuur. Het artikel is zoveel mogelijk techniekonafhankelijk geformuleerd. De basisvereisten voor de uitslagprogrammatuur worden in de wet neergelegd. In dit wetsvoorstel wordt daarnaast de terminologie gehanteerd dat de uitslagprogrammatuur betrouwbaar en veilig moet werken. Voor zover mogelijk wordt in de Kieswet uitgewerkt welke (functionele) eisen er aan de programmatuur worden gesteld. Enkele meer technische aspecten worden in het Kiesbesluit nader uitgewerkt. De term «betrouwbaarheid» is een verzamelbegrip. Wat in ieder geval tot de betrouwbaarheid van de uitslagprogrammatuur behoren zijn de integriteit en de beschikbaarheid van de uitslagprogrammatuur. De integriteit van de uitslagprogrammatuur betekent de mate waarin de programmatuur uitslaggegevens als resultaat geeft die in overeenstemming zijn met de wettelijke regels, waarbij niets ten onrechte is toegevoegd, verdwenen of achtergehouden. De beschikbaarheid van de uitslagprogrammatuur betekent de mate waarin men indien nodig kan beschikken over de werkende apparatuur en er dus geen uitval van de programmatuur plaatsvindt. Daarnaast zijn ook de mate waarin de uitslagprogrammatuur de doelen bewerkstelligt waarvoor het dient, de mate waarin de uitslagprogrammatuur conform de intenties waarvoor de apparatuur wordt ingezet werkt en de mate waarin de apparatuur overeenkomstig wet- en regelgeving werkt onderdeel van de betrouwbaarheid. Tot de «beveiliging» van de uitslagprogrammatuur behoren in ieder geval alle technische en organisatorische maatregelen die getroffen worden om de integriteit en de beschikbaarheid van de uitslagprogrammatuur te waarborgen. De beveiligingsmaatregelen moeten een passend niveau van beveiliging waarborgen, rekening houdend met de stand van de techniek en de uitvoeringskosten, afgezet tegen de risico's en de aard van de te beschermen gegevens ten aanzien van de uitslagprogrammatuur. Bij de beoordeling van de beveiligingsrisico's ten aanzien van de uitslagprogrammatuur moet aandacht worden besteed aan risico's die zich voordoen bij gegevensverwerking in het verkiezingsproces. Omdat de Kiesraad een zbo is, moet de Kiesraad overigens op grond van artikel 41, eerste lid, van de Kaderwet zbo's, bezien in samenhang met het Besluit voorschrift informatiebeveiliging rijksdienst 2007, zorgdragen voor de nodige technische en organisatorische voorzieningen ter beveiliging van zijn gegevens tegen verlies of aantasting en tegen onbevoegde kennisneming, wijziging en verstrekking van die gegevens. Dat betreft een algemene bepaling; het is wenselijk de beveiligingseisen met betrekking tot de uitslagprogrammatuur specifiek te regelen in het Kiesbesluit. Voor de formulering van het eerste lid is aangesloten bij de formulering van de verantwoordelijkheid van de Minister van BZK voor de generieke digitale infrastructuur, zoals neergelegd in artikel 5 van de Wet digitale overheid.

Tweede lid

De Kiesraad moet bij elke verkiezing zorgdragen voor de beschikbaarstelling van de uitslagprogrammatuur. Deze zorgplicht moet breed worden opgevat en omvat ook de inspanningsverplichting om, in het geval dat de uitslagprogrammatuur tijdelijk niet kan worden gebruikt, maatregelen te treffen die nodig zijn om het gebruik te kunnen hervatten. Niet alleen bij de verkiezingen waarin hij zelf optreedt als centraal stembureau, maar ook bij de verkiezingen voor de provinciale staten, de kiescolleges voor de Eerste Kamer op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de algemeen besturen van de waterschappen (categorie ingezetenen), de gemeenteraden en de eilandsraden van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Voor de verkiezingen in

de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba geldt hierbij dat het gebruik van de uitslagprogrammatuur niet verplicht is en dat de Kiesraad en de bestuurscolleges van deze eilanden samen overleggen of de uitslagprogrammatuur wordt gebruikt. Als dat niet het geval is, stelt de Kiesraad vanzelfsprekend voor deze verkiezingen ook geen uitslagprogrammatuur ter beschikking.

Derde lid

Veilige en betrouwbare uitslagprogrammatuur geeft op zichzelf geen garantie dat ook het gebruik hiervan veilig en betrouwbaar is. De Kiesraad treft hiervoor in de eerste plaats centrale voorzieningen en maatregelen. Het gaat hier om centrale voorzieningen en maatregelen die de Kiesraad treft in verband met de veilige en betrouwbare werking van de uitslagprogrammatuur bij alle betrokkenen in het verkiezingsproces. Bij die centrale voorzieningen en maatregelen van de Kiesraad kan onder meer worden gedacht aan de inrichting van een centrale hosting en de inrichting van een security operations center die controles uitoefent op de betrouwbare en veilige werking van de uitslagprogrammatuur. Voorts valt bijvoorbeeld te denken aan maatregelen over de toegang tot de centrale voorzieningen, waaronder welke vereisten er gelden voor de personen die toegang hebben tot de centrale voorzieningen. In het algemeen deel van deze memorie van toelichting is al op deze voorzieningen en maatregelen ingegaan. Op wetsniveau worden de centrale voorzieningen en maatregelen techniekonafhankelijk geformuleerd. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de centrale maatregelen en voorzieningen (artikel Ea 3, zevende lid, onder c). Daarnaast dient de Kiesraad er in zijn functie van centraal stembureau ook zelf zorg voor te dragen dat hij eigen voorzieningen en maatregelen treft om in deze functie de uitslagprogrammatuur op een juiste wijze te gebruiken. Dit wordt geregeld in artikel Ea 6, zevende lid, onder a.

Vierde lid

Dit lid bevat een delegatiegrondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over het ter beschikking stellen van de uitslagprogrammatuur. Het gaat hier in ieder geval over de uiterste termijn waarop de Kiesraad uitslagprogrammatuur ter beschikking stelt en aan de wijze van ter beschikking stellen aan de gebruikers. De gedachte hierbij is dat de uitslagprogrammatuur tijdig beschikbaar moet zijn zodat het college van burgemeester en wethouders, respectievelijk het dagelijks bestuur van een waterschap, of de Kiesraad (ingeval hij centraal stembureau is) de decentrale voorzieningen in gereedheid kunnen brengen.

Artikel Ea 3

Eerste lid

Transparantie is een belangrijk uitgangspunt voor het zorgvuldig verloop van de verkiezingen. Dit geldt ook voor wat betreft de uitslagprogrammatuur; het is een basisvereiste dat de uitslagprogrammatuur transparant is. Uit die transparantie vloeit voort dat de uitslagprogrammatuur controleerbaar is. Met het oog daarop maakt de Kiesraad op grond van dit lid gegevens, waaronder in ieder geval technische gegevens, met betrekking tot de uitslagprogrammatuur openbaar, zodat het mogelijk is om onderzoek uit te voeren naar de werking van de programmatuur. Wanneer de openbaarmaking van bepaalde gegevens zou leiden tot beveiligingsrisico's, kan de openbaarmaking in zoverre achterwege blijven. Dit wordt geregeld in het tweede lid. Welke gegevens precies openbaar worden gemaakt met betrekking tot de uitslagprogrammatuur

wordt bij algemene maatregel van bestuur geregeld (zevende lid, aanhef en onder a), in aanvulling op de artikelen Ea 3, vierde lid en Ea 5, vierde lid, waarin wordt geregeld dat de Kiesraad de specificatie, de resultaten van de toetsing van de specificatie, de uitslagprogrammatuur, de centrale voorzieningen en maatregelen en de aansluit- en gebruiksvoorschriften openbaar maakt. In lijn met het huidige artikel P 1, vijfde lid, van het Kiesbesluit valt in ieder geval te denken aan technische gegevens als de broncode en de documentatie van de uitslagprogrammatuur⁴⁶. Ook de beschrijving van de centrale voorzieningen en maatregelen die de Kiesraad treft, worden in principe openbaar gemaakt, tenzij de uitzondering die wordt bedoeld in het tweede lid zich voordoet.

Tweede lid

Wanneer de openbaarmaking van de gegevens of de beschrijving, bedoeld in het eerste lid, op bezwaren stuit vanuit het oogpunt van de beveiliging van de uitslagprogrammatuur of de centrale maatregelen en voorzieningen, kan in zoverre worden afgezien van de openbaarmaking daarvan. Toepassing van deze uitzonderingsgrond kan er niet toe leiden dat de gegevens of de beschrijving in het geheel niet openbaar wordt gemaakt; slechts de openbaarmaking van de onderdelen van de gegevens en de beschrijving die de beveiliging van de programmatuur raken kan achterwege blijven. Het is aan de Kiesraad om te motiveren dat de in dit artikellid geregelde uitzonderingsgrond zich voordoet.

Derde lid

Dit lid regelt de verplichting voor de Kiesraad om een specificatie op te stellen die duidelijk maakt hoe de geldende wet- en regelgeving voor de uitslagberekening van hoofdstuk P van de Kieswet (artikelen P 2, P 3, P 5, P 6, P 7, P 8, P 9, P 10, P 12, P 13, P 15, P 16, P 17, P 18, P 19 en P 19a) moet worden toegepast. Deze specificatie dient ertoe dat de uitslagprogrammatuur de functionaliteiten bevat die nodig zijn om tot een correcte berekening en vaststelling van de uitslag te komen. Het opstellen van deze specificatie (en het feit dat de uitslagprogrammatuur hieraan moet voldoen) is onderdeel van het tweede basisvereiste dat wordt gesteld aan de werking van de uitslagprogrammatuur.

Vierde lid

De Kiesraad laat deze specificatie toetsen door een instantie die in staat is de juistheid van de specificatie te beoordelen. Deze instantie zal daartoe in ieder geval deskundig moet zijn in het beoordelen van de vertaling van de relevante wet- en regelgeving naar de te doorlopen stappen en de uit te voeren wiskundige berekeningen door de uitslagprogrammatuur ten behoeve van de berekening van de zetelverdeling. Het is aan de Kiesraad om zich ervan te vergewissen dat de toetsende instantie over voldoende deskundigheid beschikt om de toets uit te voeren. Daarnaast vergewist de Kiesraad zich ervan dat de instantie die de toets uitvoert onafhankelijk is. Dat houdt in dat de toetsende instantie vrij is in de wijze waarop hij de toets uitvoert en in de wijze waarop hij de uitkomsten van de toets vastlegt. Daarnaast mag de toetsende instantie geen rol hebben in het verkiezingsproces zelf. Het kan dus niet de Kiesraad zelf zijn, noch een gebruiker, leverancier of de hostende partij van de programmatuur, om zo de onafhankelijke positie te kunnen borgen.

⁴⁶ De documentatie van de uitslagprogrammatuur betreft een verzameling van documenten waarin beschreven wordt hoe de broncode van de programmatuur is opgebouwd en hoe de programmatuur werkt.

De toetsende instantie beoordeelt de specificatie en stelt daarover een rapport vast. Zowel het rapport als de specificatie worden door de Kiesraad openbaar gemaakt. Hierdoor kan eenieder zich een oordeel vormen over zowel de deskundigheid van de toetsende instantie als over de inhoud van het rapport. Wanneer een nieuwe specificatie wordt opgesteld als gevolg van een wijziging in de regelgeving die ziet op de berekening van de uitslag, moet opnieuw toetsing van de specificatie plaatsvinden.

De Kiesraad laat ook toetsen of de uitslagprogrammatuur werkt conform de specificatie. Zie hiervoor artikel Ea 5, eerste lid, onder a.

Vijfde lid

Dit lid bepaalt een belangrijk functionaliteitsvereiste waaraan de uitslagprogrammatuur moet voldoen; de uitslagprogrammatuur bevat de functionaliteiten die volgens de door de Kiesraad opgestelde specificatie nodig zijn om tot een correcte berekening en vaststelling van de uitslag te komen.

Zesde lid

Het zesde lid regelt het basisvereiste dat het ontwerp van de uitslagprogrammatuur eraan bijdraagt dat opzettelijk of toevallig foutief gebruik ervan wordt voorkomen. Onder «ontwerp» wordt in dit verband niet alleen het initiële ontwerp van de uitslagprogrammatuur verstaan, maar ook de wijze waarop de uitslagprogrammatuur vervolgens werkt en gebruikt wordt. Dit vereiste houdt bijvoorbeeld in dat de invoer van gegevens wordt gecontroleerd op consistentie en dat het vierogen-principe wordt toegepast bij de invoer van gegevens.

Zevende lid

Onderdeel a bevat een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur het moment van openbaarmaking vast te stellen, alsmede welke gegevens met betrekking tot de uitslagprogrammatuur de openbaarmaking betreft. Zie ook de toelichting bij het eerste lid.

Onderdeel b bevat een delegatiegrondslag om meer technische vereisten die niet tot de basisvereisten aan de uitslagprogrammatuur worden gerekend, bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen. Het gaat hier om nadere vereisten voor de werking, het ontwerp, de betrouwbaarheid en de beveiliging van de uitslagprogrammatuur. Hierbij kan worden gedacht aan het vereiste dat de uitslagprogrammatuur, waaronder de broncode, zodanig is opgebouwd dat modulaire aanpassingen mogelijk zijn, het vereiste dat gesteld wordt aan de tekens die de uitslagprogrammatuur ondersteunt voor de vermelding van de aanduidingen van de politieke groeperingen en de namen van de kandidaten, alsmede het vereiste dat wordt gesteld aan de programmeertaal.

Onderdeel c regelt dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over de inrichting, de werking, de betrouwbaarheid en de beveiliging van de in artikel Ea 2, derde lid bedoelde centrale voorzieningen en de eisen met betrekking tot de in dat artikellid bedoelde maatregelen. Hierbij kan worden gedacht aan het regelen van het feit dat de centrale voorzieningen bestaan uit een centrale server waarop de uitslagprogrammatuur gehost wordt, en een virtuele desktopomgeving waarin de gebruikers van de programmatuur kunnen inloggen, het vereiste dat de server zich in Nederland bevindt, dat logging plaatsvindt en dat authenticatie van gebruikers plaatsvindt middels tweefactorauthenticatie.

Het geheel aan in dit artikel genoemde basisvereisten, alsmede de technische vereisten die bij algemene maatregel van bestuur worden

vastgesteld, wordt door de toetsende instantie betrokken bij de toets, bedoeld in artikel Ea 5, eerste lid.

Artikel Ea 4

Eerste lid

De Kiesraad stelt aansluitvoorschriften en gebruiksvoorschriften vast. Deze zijn, samen met de te treffen centrale voorzieningen en maatregelen (artikel Ea 2, derde lid) onderdeel van het digitale hulpmiddel verkiezingen. De voorschriften betreffen organisatorische en technische onderwerpen. De Kiesraad neemt bij het opstellen van de voorschriften de regels in acht, die bij of krachtens dit artikel worden gesteld. De aansluitvoorschriften (onderdeel a) hebben betrekking op de decentrale voorzieningen en maatregelen en richten zich tot de instanties die het gebruik van de uitslagprogrammatuur faciliteren. Dit betreft de colleges van burgemeester en wethouders die voor een veilige en betrouwbare gemeentelijke ICT-omgeving moeten zorgdragen, de Kiesraad zelf die voor een eigen betrouwbare en veilige ICT-omgeving moet zorgdragen als hij als centraal stembureau optreedt en het dagelijks bestuur van het waterschap die eveneens voor een decentrale ICT-omgeving dient zorg te dragen voor het centraal stembureau voor de waterschapsverkiezingen. De gebruiksvoorschriften (onderdeel b) richten zich tot de gemeentelijk stembureaus, hoofdstembureaus, het nationale briefstembureau en de centrale stembureaus die de uitslagprogrammatuur bij de verkiezingen gebruiken. Dat de gebruiksvoorschriften zich ook richten tot de centrale stembureaus, betekent dat de Kiesraad hier zelf ook aan moet voldoen wanneer hij optreedt als centraal stembureau. Met de terminologie «aansluitvoorschriften» en «gebruiksvoorschriften» wordt duidelijk gemaakt dat het hier gaat om algemeen verbindende voorschriften. Dit wordt mede tot uitdrukking gebracht door de artikelen Ea 6, eerste lid, en Ea 7, tweede lid, waarin de verplichting tot naleving van deze voorschriften is geregeld. In de huidige praktijk werkt de Kiesraad met privaatrechtelijke aansluitvoorwaarden en gebruiksvoorwaarden. Gezien de verplichting tot gebruik van de uitslagprogrammatuur, is in dit wetsvoorstel gekozen voor publiekrechtelijke voorschriften.

De aansluitvoorschriften en gebruiksvoorschriften betreffen algemeen verbindende voorschriften vanwege het Rijk die op grond van de Wet elektronische publicaties bekend gemaakt moeten worden in de Staatscourant. Daarom wordt de wijze van publicatie niet in dit artikellid genoemd. Daarnaast kan het gewenst zijn dat, los van de publicatie van deze voorschriften in de Staatscourant, de Kiesraad deze voorschriften ook publiceert op de eigen website.

Tweede lid

In dit artikellid wordt vastgelegd wat de doelstelling is van de aansluitvoorschriften en de gebruiksvoorschriften, bedoeld in het eerste lid.

Derde lid

In het derde lid wordt geregeld dat de Kiesraad bij het opstellen van de aansluitvoorschriften en gebruiksvoorschriften een instantie die representatief kan worden geacht voor de colleges van burgemeester en wethouders en een instantie die representatief kan worden geacht voor de dagelijkse besturen consulteert. In de praktijk worden de colleges van burgemeester en wethouders vertegenwoordigd door de VNG, en de waterschappen door de UvW, de voor hen representatief geachte

instanties. Het ligt in de lijn der verwachting dat de Kiesraad ook de NVVB bij deze consultatie betreft.

Vierde lid

Dit lid bevat een delegatiegrondslag om bij algemene maatregel van bestuur te regelen op welke onderwerpen de aansluit- en gebruiksvoorschriften kunnen zien, en binnen welke termijn deze moeten worden vastgesteld.

Artikel Ea 5

Eerste lid

Dit lid regelt de toetsing van de uitslagprogrammatuur. Deze toetsing dient plaats te vinden bij elke verkiezing waarbij de uitslagprogrammatuur wordt gebruikt. De achtergrond hierbij is dat de technologische ontwikkelingen razendsnel kunnen gaan en het van het grootste belang is dat de uitslagprogrammatuur up-to-date is om met mogelijke dreigingen om te gaan.

De toetsing omvat niet alleen de uitslagprogrammatuur zelf, maar ook de centrale voorzieningen en maatregelen die de Kiesraad treft voor een betrouwbare en veilige werking van de uitslagprogrammatuur, de aansluitvoorschriften en de gebruiksvoorschriften. Het totale pakket dient getoetst te worden vanwege de onderlinge afhankelijkheid en de kwetsbaarheid.

De eisen waaraan de toetsende instantie het totale pakket toetst, worden in de Kieswet (artikel Ea 3, vijfde en zesde lid) en bij algemene maatregel van bestuur gesteld (artikel Ea 3, zevende lid).

De toetsing dient uitgevoerd te worden door een deskundige en onafhankelijke instantie. Dit zouden ook twee of meer onafhankelijke instanties kunnen zijn. Het huidige artikel P 1, zevende lid, van het Kiesbesluit bevat een facultatieve grondslag om bij ministeriële regeling regels te stellen over de deskundigheid van de onafhankelijke instantie. Gelet op het belang van de deskundigheid en onafhankelijkheid van deze instantie wordt voorgesteld om op het niveau van de Kieswet te regelen dat de Kiesraad zich vergewist van de deskundigheid en onafhankelijkheid van de toetsende instantie.

Het begrip «deskundigheid» ziet onder meer op de technische bekwaamheid en professionele integriteit van het personeel en de beschikbaarheid van voldoende personeel, als ook van de nodige middelen en uitrusting. Door het rapport openbaar te maken (vierde lid) kan eenieder zich een oordeel vormen over zowel de deskundigheid van de toetsende instantie als over de inhoud van het rapport.

Het begrip «onafhankelijk» houdt in dat de toetsende instantie vrij moet zijn in de wijze waarop hij de toets uitvoert en in de wijze waarop hij de uitkomsten van de toets vastlegt. Daarnaast mag de toetsende instantie geen rol hebben in het verkiezingsproces zelf. Het kan dus niet de Kiesraad zelf zijn, noch een gebruiker, leverancier of de hostende partij van de programmatuur, om zo de onafhankelijke positie te kunnen borgen. om zo de onafhankelijke positie te kunnen borgen.

Tweede lid Als gezegd dient bij elke verkiezing het totaalpakket aan (1) uitslagprogrammatuur, (2) centrale voorzieningen en maatregelen en (3) aansluitvoorschriften en gebruiksvoorschriften worden getoetst door een deskundige en onafhankelijke instantie. Mocht het totaalpakket getoetst zijn en de Kiesraad brengt nadien nog een ondergeschikte wijziging aan in hetzij de uitslagprogrammatuur zelf, hetzij de centrale voorzieningen en maatregelen, hetzij de aansluitvoorschriften en de gebruiksvoorschriften, dan hoeft de toetsing niet opnieuw plaats te vinden. Het is goed voorstelbaar dat op ondergeschikte punten wijzigingen wenselijk blijken.

Het zou te ver gaan om dan een nieuwe toets te laten plaatsvinden. Het oordeel of sprake is van een ondergeschikte wijziging is aan de Kiesraad, waarbij in elk geval wijzigingen die invloed hebben op de beveiliging of de zetelberekening niet van ondergeschikte aard worden aangemerkt. Dergelijke wijzigingen moeten derhalve altijd getoetst worden. Een wijziging van ondergeschikte aard is bijvoorbeeld een wijziging van de programmatuur als gevolg van aanpassing van een in de Kiesregeling opgenomen model.

Overigens is de Kiesraad met het oog op de transparantie en controlebaarheid gehouden deze ondergeschikte wijzigingen wel openbaar te maken, zie het vierde lid, onder b.

Derde lid

Indien als gevolg van de uitkomst van de toets als bedoeld in het eerste lid een wijziging wordt aangebracht in de uitslagprogrammatuur, de centrale voorzieningen en maatregelen of de aansluitvoorschriften of gebruiksvoorschriften, die niet als ondergeschikt kan worden aangemerkt, dit ter beoordeling van de Kiesraad, moet na wijziging een nieuwe toets worden uitgevoerd. Een niet ondergeschikte wijziging kan immers gevolgen hebben voor de veilige en betrouwbare werking van de uitslagprogrammatuur. Dit volgt uit het tweede lid. Dit derde lid regelt dat in dat geval slechts het gewijzigde onderdeel opnieuw getoetst hoeft te worden. In dat geval wordt dit gezien als een hertoetsing van dat onderdeel waarover in de voorafgaande toets aanbevelingen zijn opgesteld. De hertoetsing dient tevens tot doel te bezien of de aangebrachte wijziging in voldoende mate uitvoering geeft aan de aanbeveling.

Vierde lid

Op grond van dit lid worden de uitkomsten van de toets openbaar gemaakt alsmede de eventuele ondergeschikte wijzigingen als bedoeld in het tweede lid.

Vijfde lid

Dit lid bevat een delegatiegrondslag om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de openbaarmaking, bedoeld in het vierde lid. Hierbij kan met name worden gedacht aan regels over het moment van openbaarmaking van de uitkomst van de toets.

Artikel Ea 6

Eerste lid

Het college van burgemeester en wethouders is voor zover dit het gemeentelijk stembureau, hoofdstembureau en centraal stembureau (niet zijnde de Kiesraad) in zijn gemeente betreft medeverantwoordelijk voor de goede werking en de beveiliging van de uitslagprogrammatuur door het inrichten van de juiste decentrale ICT-omgeving. Voor het nationaal briefstembureau geldt dit voor het college van burgemeester en wethouders van de gemeente 's-Gravenhage. Deze medeverantwoordelijkheid voor de juiste decentrale ICT-omgeving rust op grond van het zesde lid ook op de Kiesraad als hij zelf optreedt als centraal stembureau en op het dagelijks bestuur van het waterschap voor zover dit het gebruik van de uitslagprogrammatuur door het centraal stembureau voor de waterschapsverkiezingen betreft. In de toelichting op dit artikel wordt gemakshalve gesproken over de colleges van burgemeester en wethouders, waar ook de Kiesraad en het dagelijks bestuur worden bedoeld.

De colleges van burgemeester en wethouders moeten de omstandigheden creëren dat de gebruikers van de uitslagprogrammatuur hun werk veilig kunnen verrichten. Dat doen zij door decentrale voorzieningen in te richten en decentrale maatregelen te treffen, in die zin dat zij voor een beveiligde en adequate ICT-omgeving zorgen met geschikte apparatuur en de benodigde organisatorische maatregelen treffen. Om aan de medeverantwoordelijkheid te voldoen nemen de colleges de door de Kiesraad vastgestelde aansluitvoorschriften in acht.

Tweede lid

Om zeker te stellen dat aan de aansluitvoorschriften wordt voldaan, onderzoeken de colleges van burgemeester en wethouders voorafgaande aan de stemming of de decentrale voorzieningen en maatregelen aan de aansluitvoorschriften voldoen. De termijn waarbinnen zij dit onderzoek moeten verrichten wordt krachtens het vijfde lid bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld. De termijn dient zodanig te zijn dat er voldoende tijd is om eventuele geconstateerde tekortkomingen te herstellen, terwijl het onderzoek door burgemeester en wethouders niet te ver afstaat van de verkiezingsdatum.

Het past binnen de interbestuurlijke verhoudingen dat de gemeenten zelf controleren of aan de aansluitvoorschriften wordt voldaan. Het ligt voor de hand dat zij bij dit onderzoek de gemeentelijke Chief Information Security Officer (CISO) betrekken.

Met het oog op de transparantie en controleerbaarheid maken de gemeenten de resultaten van het onderzoek elektronisch openbaar en zenden deze bovendien aan de Kiesraad. Hiervoor maken ze gebruik van een modelverklaring die door de Kiesraad wordt opgesteld. Dit model betreft een algemeen verbindend voorschrift dat op grond van de Wet elektronische publicaties door de Kiesraad in de Staatscourant gepubliceerd wordt.

Derde lid

In dit lid wordt geregeld dat de colleges van burgemeester en wethouders de betrouwbare en veilige werking van de uitslagprogrammatuur bewaken, doordat zij gehouden zijn het gebruik van de uitslagprogrammatuur te onderbreken als binnen de gemeente niet langer wordt voldaan aan de aansluitvoorschriften.

Zodra de omstandigheid die aanleiding heeft gegeven tot de onderbreking van het gebruik zich niet langer voordoet, kunnen de werkzaamheden van het gemeentelijk stembureau, het nationaal briefstembureau of het centraal stembureau weer hervat worden.

Vierde lid

Het is van belang dat de Kiesraad van elk onderbreken van het gebruik van de uitslagprogrammatuur op de hoogte is, net als dat het van belang is dat de Kiesraad kennis heeft van het weer in gebruik nemen van de uitslagprogrammatuur. Dit lid voorziet in een specifieke informatieverplichting richting de Kiesraad, naast de algemene informatieverplichting van artikel Ea 9.

Vijfde en zesde lid

In deze leden wordt tot uitdrukking gebracht dat het uitgangspunt blijft om de centraal ontsloten uitslagprogrammatuur te gebruiken. Wanneer het college van burgemeester en wethouders constateert dat niet langer aan de aansluitvoorschriften wordt voldaan en daartoe het gebruik onderbreekt, heeft het de inspanningsplicht om maatregelen te treffen

met als doel het gebruik van de uitslagprogrammatuur te kunnen hervatten. Wanneer het, ondanks de maatregelen van het college van burgemeester en wethouders om het gebruik van de centraal ontsloten uitslagprogrammatuur na onderbreking weer te hervatten, niet mogelijk blijkt om het gebruik van de uitslagprogrammatuur binnen afzienbare tijd te hervatten, neemt het college contact op met de Kiesraad, zodat deze gericht instructies kan geven, gericht op het nemen van mitigerende maatregelen.

De tijd die beschikbaar is voor het treffen van maatregelen hangt af van de specifieke situatie. Daarom voorziet deze regeling niet in een vastgelegde termijn die het college van burgemeester en wethouders in acht dient te nemen voor zij contact opneemt met de Kiesraad. Het spreekt voor zich dat het wenselijk is dat het college van burgemeester en wethouders hier het beoogde tijdspad voor de procedure voor vaststelling van de verkiezingsuitslag in ogenschouw neemt. Daarbij weegt het college af welke mogelijke maatregelen het nog kan treffen en hoelang het duurt om na het treffen van die maatregelen het gebruik te kunnen hervatten. Daarnaast is het wenselijk dat het college niet tot het laatste moment wacht, maar binnen een redelijke termijn contact legt met de Kiesraad.

Zevende lid

De Kiesraad is eindverantwoordelijk voor de beveiliging en goede werking van de uitslagprogrammatuur bij gebruik door alle betrokkenen in het verkiezingsproces. Voor de situatie dat de Kiesraad zelf optreedt als centraal stembureau bij de verkiezing voor de Tweede Kamer en het Europees Parlement, dient hij zelf te voorzien in een veilige ICT-omgeving voor gebruik van de uitslagprogrammatuur en zelf op een veilige en betrouwbare wijze van de uitslagprogrammatuur gebruik maken. In zijn functie van centraal stembureau moet de Kiesraad zowel aan de aansluitvoorschriften, als de gebruiksvoorschriften voldoen.

Dit lid richt zich op de eigen voorzieningen en maatregelen die de Kiesraad treft voor zijn eigen functioneren als centraal stembureau. Artikel Ea 6 richt zich op het betrouwbare en veilige gebruik van de uitslagprogrammatuur door alle gebruikers, en daarmee ook op de Kiesraad. Het artikel noemt uitsluitend de functie van de Kiesraad als centraal stembureau bij de Tweede Kamerverkiezingen en niet ook de Europese Parlementsverkiezingen. Doordat de artikelen van Afdeling II inzake de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal op grond van artikel Y 2 van de Kieswet van overeenkomstige toepassing zijn op de verkiezingen van het Europees Parlement, kan in dit artikel ook de functie van de Kiesraad van centraal stembureau voor die verkiezingen worden gelezen.

Het artikel richt zich niet op het gebruik van de uitslagprogrammatuur bij de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer.

Bij waterschapsverkiezingen ligt de verantwoordelijkheid voor het inrichten van de juiste ICT-omgeving voor het centraal stembureau bij het dagelijks bestuur van het waterschap. Dit is in lijn met artikel E 13 zoals dat luidt na inwerkingtreding van de Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen.

Achtste lid

Dit lid bevat een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over het eigen onderzoek van het college of de ICT-omgeving aan de aansluitvoorschriften voldoet en de daarop betrekking hebbende verklaring.

Artikel Ea 7

Eerste lid

Dit lid bevat de verplichtingen voor het gemeentelijk stembureau, het hoofdstembureau, het nationaal briefstembureau en het centraal stembureau om de uitslagprogrammatuur die onder verantwoordelijkheid van de Kiesraad is ontwikkeld en ter beschikking is gesteld ook daadwerkelijk te gebruiken bij de vaststelling van de totale stemmen en totale stembescheiden, onderscheidenlijk de vaststelling van de uitslag. Er mag geen andere programmatuur worden gebruikt dan ter beschikking gesteld door de Kiesraad. Deze verplichting tot gebruik van de door de Kiesraad ter beschikking gestelde uitslagprogrammatuur betreft een essentieel onderdeel van het wetsvoorstel.

Omdat het artikel zich tot alle centraal stembureaus richt, is het artikel ook van toepassing op de Kiesraad als hij zelf optreedt als centraal stembureau.

Tweede lid

De gebruikers moeten alles in het werk stellen om de uitslagprogrammatuur betrouwbaar en veilig te gebruiken. Daarvoor moeten zij in ieder geval de door de Kiesraad opgestelde gebruiksvoorschriften in acht nemen.

Artikel Ea 8

Eerste lid

De artikelen Ea 2, Ea 6 en Ea 7 zien op de te onderscheiden verantwoordelijkheden van Kiesraad, colleges van burgemeester en wethouders, dagelijks besturen van een waterschap, onderscheidenlijk de gebruikers van de uitslagprogrammatuur. Alleen door samenwerking kan bewerkstelligd worden dat de uitslagprogrammatuur ook daadwerkelijk betrouwbaar en veilig functioneert. Met dit lid wordt het belang van deze samenwerking benadrukt.

Tweede lid

Om de samenwerking meer vorm te geven stelt de Kiesraad na overleg een samenwerkingsprotocol op. De Kiesraad voert dit overleg met de Minister van BZK, een instantie die representatief kan worden geacht voor de colleges van burgemeester en wethouders en een instantie die representatief kan worden geacht voor de dagelijkse besturen. De Kiesraad is dus het orgaan dat uiteindelijk na overleg het samenwerkingsprotocol vaststelt. Alhoewel dit niet expliciet is bepaald, mag er vanuit worden gegaan dat het overleg erop is gericht om overeenstemming te bereiken en dat de Kiesraad de opvattingen van de andere partners serieus neemt. In de praktijk worden de colleges van burgemeester en wethouders vertegenwoordigd door de VNG, en de waterschappen door de UvW, de voor hen representatief geachte instanties. Het ligt voor de hand dat ook de NVVB bij de totstandkoming van het samenwerkingsprotocol wordt betrokken.

Derde lid

In dit wetsvoorstel worden aan de Kiesraad formele beheersmaatregelen toegekend (de beheersaanwijzing en de onderbreking van het gebruik) en bovendien kent het wetsvoorstel een informatieverplichting tussen de betrokken partijen.

Voorafgaand aan het inzetten van de formele beheersmaatregelen moet de Kiesraad, voor zover mogelijk, eerst langs informele weg contact zoeken met de gebruiker(s) waar een onregelmatigheid wordt geconstateerd. Doel hiervan is om deze gebruiker(s) te bewegen de onregelmatigheid in het gebruik, dan wel de (dreiging van een) storing in of aantasting van de werking, betrouwbaarheid of beveiliging van de uitslagprogrammatuur te beëindigen.

Dit lid regelt de onderwerpen die in ieder geval in het samenwerkingsprotocol geregeld worden, te weten de processtappen als sprake is van een incident, van klein tot groot. De Kiesraad en betrokken partijen zijn vrij om ook andere onderwerpen in het samenwerkingsprotocol neer te leggen om de samenwerking vorm te geven. Dit wordt mede tot uitdrukking gebracht door de zinsnede «in ieder geval» in dit derde lid.

Artikel Ea 9

Eerste lid

Het is van groot belang dat alle betrokkenen die gebruik maken van de uitslagprogrammatuur, c.q. die het gebruik faciliteren, informatie uitwisselen die van belang is voor een betrouwbare en veilige werking van de uitslagprogrammatuur. In de huidige praktijk vindt er al veel informeel overleg plaats tussen gemeenten en de Kiesraad over de uitslagprogrammatuur.

Dit lid regelt de informatieverplichting van de Kiesraad richting burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap en de gebruikers. De Kiesraad informeert betrokkenen indien sprake is van een incident of het vermoeden daarvan.

Tweede lid

Dit lid bevat de informatieverplichting richting de Kiesraad.

Derde lid

Ter borging van het beveiligd en betrouwbaar gebruik wordt met dit voorstel ook geregeld dat de Kiesraad meldingen over bevindingen van derden schriftelijk in ontvangst neemt.

Meldingen kunnen schriftelijk worden gedaan, en ook per e-mail worden ingediend, mits de Kiesraad kenbaar heeft gemaakt dat deze weg is geopend (art. 2:15 van de Algemene wet bestuursrecht).⁴⁷ Het ligt voor de hand dat de Kiesraad deze weg openstelt. Het schriftelijkheidsvereiste voorkomt dat er discussie kan ontstaan over de exacte inhoud van de melding. Met het oog op de transparantie draagt de Kiesraad er zorg voor dat deze meldingen op elektronische wijze openbaar worden gemaakt. Dit lid is in eerste instantie bedoeld voor personen buiten de kring van de gemeenten en de directe gebruikers van de uitslagprogrammatuur. Te denken valt bijvoorbeeld aan ICT-deskundigen, ethische hackers, onderzoekers, kiezers en journalisten.

Het artikel heeft dus geen betrekking op informatie die op grond van het tweede lid met de Kiesraad wordt uitgewisseld of met informele berichten van de uitvoerders van de Kieswet die binnen komen op een helpdesk van de Kiesraad met het oogmerk om ondersteuning van de Kiesraad te krijgen.

Personen binnen de gemeenten en de gebruikers van de uitslagprogrammatuur mogen uiteraard ook gebruik maken van de meldingsmogelijkheid

⁴⁷ Met het wetsvoorstel Modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (verwachte inwerking-treding 1 juli 2022) wordt dit principe gewijzigd, in die zin dat de Kiesraad op grond van het regime van de artikelen 2:13 en 2:14 de Kiesraad de elektronische weg moet openstellen.

van het derde lid, maar dan zouden ze bij een eventuele schriftelijke melding ook expliciet moeten maken dat ze een melding willen doen als bedoeld in het derde lid en niet voor ondersteuning bij de Kiesraad komen aankloppen.

De Kiesraad maakt berichten als bedoeld in het tweede lid en de meldingen die bij de helpdeskfunctie van de Kiesraad binnen komen niet openbaar, maar alleen de schriftelijke meldingen die bewust op grond van het derde lid worden ingebracht. Er wordt van uitgegaan dat dit in de meeste gevallen duidelijk voor de Kiesraad is. Bij twijfel kan de Kiesraad nagaan wat de intentie van de afzender is.

Vierde lid

Dit lid bevat een delegatiegrondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te kunnen stellen over de publicatie van meldingen aan de Kiesraad die op grond van het derde lid zijn gedaan. Daarbij kan worden gedacht aan een regeling van het moment waarop de meldingen uiterlijk openbaar moeten worden zijn gemaakt, en de mate waarin de meldingen openbaar moeten worden gemaakt.

Artikel Ea 10

Om de veilige en betrouwbare werking van de uitslagprogrammatuur te kunnen realiseren, is het nodig dat de Kiesraad als beheerder beschikt over de mogelijkheid om beheersmaatregelen te nemen om (dreigende) compromittering van de veilige en betrouwbare werking van de uitslagprogrammatuur te voorkomen of beëindigen.

Belangrijk voor een betrouwbare en veilige werking van de uitslagprogrammatuur is dat de aansluit- en gebruiksvoorschriften worden nageleefd. Uitgangspunt daarbij is het vertrouwen dat de decentrale betrokkenen deze voorschriften naleven. Voorts wordt de naleving zoveel mogelijk afgedwongen door de uitslagprogrammatuur. Bijvoorbeeld dat de uitslagprogrammatuur afdwingt dat de stemmentotalen twee maal worden ingevoerd. Voor het geval er in de praktijk problemen ontstaan bij de naleving van deze door de Kiesraad gestelde voorschriften, moeten betrokkenen informeel contact opnemen met de Kiesraad om tot een oplossing te komen. Het samenwerkingsprotocol zal hierin voorzien. Een uiterst instrument om de naleving af te dwingen is het geven van een beheersaanwijzing. Dit artikel voorziet hierin. Bij het niet naleven van de beheersaanwijzing kan de Kiesraad in het uiterste geval het gebruik van de uitslagprogrammatuur (doen) onderbreken, conform artikel Ea 11. Om tot uitdrukking te brengen dat de aanwijzing een beheersmatig karakter heeft, is gekozen voor de term «beheersaanwijzing». Zie voor een algemene toelichting over deze aanwijzingsbevoegdheid van de Kiesraad paragraaf 2.8.2. van deze toelichting.

Eerste lid, onder a

Dit lid regelt onder a. een aanwijzingsbevoegdheid van de Kiesraad richting de colleges van burgemeester en wethouders of het dagelijks bestuur van een waterschap als niet aan de aansluitvoorschriften wordt voldaan. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat deze bevoegdheid tot het geven van een beheersaanwijzing uitsluitend de decentrale voorzieningen en maatregelen rond de uitslagprogrammatuur kan betreffen, en niet overige aspecten van de organisatie van de verkiezingen. Het betreft een beheersmaatregel die uitsluitend verband kan houden met deze voorzieningen en maatregelen.

Van deze aanwijzingsbevoegdheid kan de Kiesraad slechts in *uitzonderlijke* gevallen gebruik maken. Los van het feit dat de gemeenten en waterschappen een eigen verantwoordelijkheid hebben om de aansluit-

voorschriften na te leven, dat de aansluitvoorschriften door de uitslagprogrammatuur afgedwongen worden en dat bij incidenten eerst via informele weg naar een oplossing gezocht wordt en uit deze omstandigheden al het uitzonderlijke karakter van de beheersaanwijzing blijkt, stelt het wetsvoorstel ook strenge voorwaarden aan het geven daarvan. Om van deze bevoegdheid gebruik te kunnen maken, moet namelijk aan twee criteria zijn voldaan:

- a. het college van burgemeester en wethouders of het dagelijks bestuur schiet tekort in de naleving van de aansluitvoorschriften; en
- b. door deze niet-naleving is de betrouwbare of veilige werking van de uitslagprogrammatuur ernstig in gevaar.

Het is dus een uiterst middel dat kan worden ingezet als er een zeer kritische situatie is ontstaan voor de betrouwbare en veilige werking van de uitslagprogrammatuur, en de processtappen uit het samenwerkingsprotocol geen uitkomst bieden om de betreffende betrokkenen te bewegen om de aansluitvoorschriften na te leven.

Ook de Kiesraad zelf moet ingevolge artikel Ea 6, zevende lid, onder a, jo. het eerste lid aan de aansluitvoorschriften voldoen, wanneer hij zichzelf in zijn functie van csb in staat stelt om op een betrouwbare en veilige wijze de uitslagprogrammatuur te kunnen gebruiken. Evenwel voorziet dit wetsvoorstel niet in de mogelijkheid van een beheersaanwijzing van de Kiesraad richting de Kiesraad, omdat dat geen toegevoegde waarde heeft ten opzichte van het doorlopen van de interne escalatielijnen.

Eerste lid, onder b

Ook al bevat de Kieswet en de daarop gebaseerde regelgeving een gedetailleerde regeling omtrent alle mogelijke aspecten van de uitslagprogrammatuur, niet geheel uit te sluiten is dat zich in de praktijk onverwachte omstandigheden voordoen waardoor de betrouwbare en veilige werking van de uitslagprogrammatuur ernstig in gevaar is. Te denken valt hier aan computercriminelen die niettegenstaande alle beveiligingsmaatregelen toch in staat zijn om de uitslagprogrammatuur te hacken. In dat geval is het noodzakelijk dat de Kiesraad snel en slagvaardig kan opereren en de betrokken partijen een beheersaanwijzing kan geven. Het gaat hier om een dwingende aanwijzing aan betrokken gebruikers over hoe gehandeld moet worden gelet op de omstandigheden op dat moment. In deze mogelijkheid voorziet het eerste lid, onder b, voor wat betreft de inrichting van de decentrale voorzieningen en de decentrale maatregelen. Ook voor het geven van deze beheersaanwijzing dient aan twee strenge criteria te zijn voldaan:

- a. er is sprake van onvoorziene omstandigheden;
- b. deze onvoorziene omstandigheden zijn van dien aard dat de betrouwbare en veilige werking van de uitslagprogrammatuur ernstig in gevaar is.

Tweede lid, onderdeel a

Dit onderdeel regelt de beheersaanwijzing van de Kiesraad indien de gebruikers van de uitslagprogrammatuur de gebruiksvoorschriften niet naleven waardoor de betrouwbare en veilige werking van de uitslagprogrammatuur ernstig in gevaar is. Ook hiervoor dient aan twee voorwaarden te zijn voldaan:

- a. de gebruiker (gemeentelijk stembureau, nationaal briefstembureau of centraal stembureau) schiet tekort in de naleving van de gebruiksvoorschriften;
- b. door deze niet-naleving is de betrouwbare of veilige werking van de uitslagprogrammatuur ernstig in gevaar.

Tweede lid, onderdeel b

Dit onderdeel bevat dezelfde bepaling als het eerste lid, onderdeel b, met dien verstande dat dat eerste lid zich tot de colleges van burgemeester en wethouders en de dagelijkse besturen richt, en het tweede lid tot de gebruikers van de uitslagprogrammatuur. Zie verder de toelichting op het eerste lid, onderdeel b.

Derde lid

Een beheersaanwijzing dient in redelijke verhouding te staan tot het doel waarvoor zij wordt gegeven.

Vierde lid

Gezien de strikte termijnen die op grond van de Kieswet gelden voor de vaststelling van de uitslag, is het nodig dat de Kiesraad in de beheersaanwijzing een termijn stelt waarbinnen aan de beheersaanwijzing moet zijn voldaan. Gelet op de termijnen voor de vaststelling van de uitslag, ligt een termijn van enkele uren in de rede.

Artikel Ea 11

Eerste lid

Wanneer een beheersaanwijzing niet wordt nageleefd, of anderszins sprake is van een ernstige storing of ernstige aantasting van de werking, beveiliging of betrouwbaarheid van de uitslagprogrammatuur of de dreiging daarvan, dan wel sprake is of dreigt van oneigenlijk gebruik van de toegang tot de uitslagprogrammatuur, is de Kiesraad als beheerder van de uitslagprogrammatuur bevoegd het gebruik daarvan door een of meer gebruikers al dan niet tijdelijk te (doen) onderbreken. Hieruit volgt dat het eveneens mogelijk is dat de Kiesraad voor alle gebruikers het gebruik onderbreekt, of voor één of meerdere gemeenten of bij één of meer waterschappen. Het (tijdelijk) onderbreken van het gebruik is een uiting van de beheersverantwoordelijkheid die bij de Kiesraad wordt neergelegd om de betrouwbare en veilige werking van de uitslagprogrammatuur te garanderen.

Voordat wordt overgegaan tot onderbreking van het gebruik treedt de Kiesraad, als de situatie dit toelaat en een incident is ontstaan door handelingen van de andere betrokkenen, eerst in contact met deze betrokkenen (gemeente, dagelijks bestuur of gebruiker). Wanneer dit er niet toe leidt dat het geconstateerde probleem wordt opgelost, geeft de Kiesraad zo nodig een beheersaanwijzing af. Pas als dat ook niet leidt tot herstel van de gesignaleerde bevindingen, wordt als ultimatum remedium overgegaan tot de (tijdelijke) onderbreking van het gebruik van de uitslagprogrammatuur.

Het (doen) onderbreken van het gebruik is de laatste stap in het samenwerkingsprotocol, bedoeld in artikel Ea 8, tweede lid. Het moet worden gezien als een uiterste middel, waarbij indien het gevaar is te wijten aan gedrag van de betrokken partijen, in eerste instantie de dreiging getracht wordt weg te nemen in onderling overleg met de betreffende gebruiker(s), en vervolgens door het geven van een beheersaanwijzing. Het inzetten van het middel om het gebruik te onderbreken vindt slechts dan plaats wanneer de eerdere stappen in het samenwerkingsprotocol niet hebben geleid tot het wegnemen van de dreiging. Het risico van de veronderstelde dreiging moet daarbij altijd worden afgewogen tegen het risico dat het onderbreken van het gebruik oplevert voor de wettelijk bepaalde termijnen voor de uitslagvaststelling, dan wel voor een betrouwbare vaststelling van de uitslag.

Het eerste lid regelt expliciet de situaties waarin de Kiesraad het gebruik kan onderbreken. Het betreft hier een discretionaire bevoegdheid van de Kiesraad. In de eerste plaats kan de Kiesraad het gebruik van de uitslagprogrammatuur onderbreken indien niet wordt voldaan aan een beheersaanwijzing als bedoeld in artikel Ea 10. Dit is geregeld in het eerste lid, onder a.

Maar ook indien alle betrokkenen zich aan de aansluit-, respectievelijk gebruiksvoorschriften houden, kan sprake zijn van een ernstige storing of aantasting van de werking, betrouwbaarheid of beveiliging van de uitslagprogrammatuur. Daarbij kan worden gedacht aan zowel aantastingen van, en inbreuken op de (technische) beveiliging (hacken, DDoS-aanvallen, dat wil zeggen pogingen om een computer of computernetwerk onbeschikbaar te maken voor gebruik), als bewuste inbreuken op de programmatuur om de verkiezingsuitslag te beïnvloeden. Op deze situaties zien de onderdelen b en c.

Dit artikel is, hoewel vooralsnog wordt uitgegaan van centrale hosting van de uitslagprogrammatuur, techniekonafhankelijk geformuleerd. De reden daarvoor is dat als de uitslagprogrammatuur niet centraal gehost wordt, de Kiesraad als beheerder van de uitslagprogrammatuur ook de bevoegdheid moet hebben om het gebruik te onderbreken in de in dit artikellid opgesomde gevallen. In dat geval kan de Kiesraad niet fysiek het gebruik onderbreken door de desbetreffende gemeente of het desbetreffende waterschap af te sluiten van de uitslagprogrammatuur, maar wel bij de betrokkenen aangeven dat zij niet langer gebruik mogen maken van de uitslagprogrammatuur.

Wanneer de Kiesraad het gebruik van centraal te ontsluiten uitslagprogrammatuur onderbreekt of doet onderbreken is het de intentie dat het gebruik binnen afzienbare tijd kan worden hervat door het nemen van mitigerende maatregelen. Wanneer dat niet het geval is, heeft de onderbreking van het gebruik tot gevolg dat de Kiesraad decentraal te ontsluiten uitslagprogrammatuur ter beschikking dient te stellen en de gebruikers derhalve zijn aangewezen op deze decentrale terugvaloptie. In het uiterste, maar niet te verwachten geval kan geen gebruik gemaakt worden van programmatuur voor de vaststelling van de uitslag.

Tweede lid

Wanneer zich risico's voor de betrouwbare en veilige werking van de uitslagprogrammatuur voordoen die niet kunnen worden opgelost door het geven van instructies of een beheersaanwijzing, is de Kiesraad bevoegd om als uiterste middel het gebruik van de uitslagprogrammatuur door één of meer gebruikers te onderbreken. Dat eerst de mogelijkheid van het geven van instructies of een beheersaanwijzing moet worden onderzocht, wil niet zeggen dat ervan uit wordt gegaan dat de hier bedoelde risico's die aanleiding geven tot het treffen van maatregelen door de Kiesraad, hun oorsprong altijd vinden in het handelen van de gebruikers, zoals het niet naleven van de gebruiksvoorschriften of de aansluitvoorschriften. Ook in het geval van een onvoorziene situatie in het functioneren van de uitslagprogrammatuur of in geval van een externe dreiging kan het risico voor de betrouwbare of veilige werking van de uitslagprogrammatuur mogelijk worden weggenomen door instructies te geven aan gebruikers.

Derde lid

De (tijdelijke) onderbreking van het gebruik wordt opgeheven zodra de Kiesraad vaststelt dat het risico voor de betrouwbare werking en of de beveiliging van de programmatuur, dat aanleiding gaf om het gebruik daarvan te (doen) onderbreken, niet langer bestaat.

Vierde lid

Aan de onderbreking van het gebruik gaat in principe een kennisgeving van de Kiesraad vooraf. Deze kennisgeving wordt gegeven zowel in de situatie dat de onderbreking te wijten is aan (extreme) nalatigheid van de betrokkenen in het verkiezingsproces, als wel in de situatie dat het gevaar van buitenaf komt.

Wanneer het geconstateerde risico voor de uitslagprogrammatuur zodanig is dat er geen tijd is om eerst een kennisgeving te geven, gaat de Kiesraad direct over tot het (doen) onderbreken van het gebruik. De kennisgeving vindt in dit geval zo spoedig mogelijk plaats na de onderbreking van het gebruik. Voorkomen moet worden dat een gebruiker niet op de hoogte is van de redenen waarom de uitslagprogrammatuur niet gebruikt kan worden. Ook wanneer de programmatuur weer in gebruik kan worden genomen stelt de Kiesraad burgemeester en wethouders of het dagelijks bestuur en de gebruiker(s) daarvan zo spoedig mogelijk op de hoogte.

Vijfde lid

Dit artikellid brengt tot uitdrukking dat de Kiesraad na onderbreking van het gebruik van de uitslagprogrammatuur door één of meer gebruikers in nauw contact blijft met die gebruiker(s) om te bewerkstelligen dat het gebruik zo spoedig mogelijk kan worden hervat. Gezien de krappe tijdspaden in de procedure voor de vaststelling van de verkiezingsuitslag moet zo voorkomen worden dat, wanneer het gebruik van uitslagprogrammatuur onderbroken wordt, een gebruiker geen handelingsperspectief heeft om het gebruik van de uitslagprogrammatuur te kunnen hervatten. Afspraken over maatregelen die in dit kader worden genomen, leggen de Kiesraad, de Minister van BZK, gemeenten en waterschappen vast in het samenwerkingsprotocol als bedoeld in artikel Ea 8, tweede lid. Het spreekt voor zich dat wanneer het gebruik van de uitslagprogrammatuur niet binnen afzienbare termijn hervat kan worden, de Kiesraad de gebruiker instrueert over de alternatieven. Een voorbeeld daarvan is de inzet van decentrale uitslagprogrammatuur, die geen verband houdt met de centrale voorzieningen en maatregelen.

Zesde lid

De Minister van BZK wordt, als stelselverantwoordelijke voor de verkiezingen, door de Kiesraad onverwijld op de hoogte gesteld van een onderbreken van het gebruik en van een opnieuw in staat stellen van het gebruik van de uitslagprogrammatuur als bedoeld in dit artikel.

Zevende lid

Dit lid bevat een delegatiegrondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over het (doen) onderbreken van het gebruik van de uitslagprogrammatuur door de Kiesraad, de gevolgen daarvan en het weer in gebruik (doen) stellen van de uitslagprogrammatuur. Onder de gevolgen van het (doen) onderbreken van het gebruik van de uitslagprogrammatuur wordt begrepen de beschikbaarstelling van een decentrale terugvaloptie.

Artikel Ea 12

Eerste lid

Na elke verkiezing beslist het vertegenwoordigend orgaan in het kader van het zogenaamde geloofsbrievenonderzoek over de toelating van de

gekozenen en beslist daarbij onder meer «de geschillen die met betrekking tot de verkiezing rijzen», zie artikel V 4 van de Kieswet. Kortgezegd komt het er bij dit laatste op neer dat het vertegenwoordigend orgaan onderzoekt of de verkiezingen regelmatig zijn verlopen en de verkiezingsuitslag juist is vastgesteld.

Voor een juiste vaststelling van de uitslag is uiteraard relevant of de uitslagprogrammatuur betrouwbaar en veilig heeft gefunctioneerd. Om het vertegenwoordigende orgaan van de juiste informatie daarover te voorzien, bepaalt dit lid dat de Kiesraad een rapportage over de betrouwbaarheid en veiligheid van het gebruik en de werking van de programmatuur bij de betreffende verkiezing kan opstellen.

Tweede lid

De Kiesraad is verplicht een dergelijke rapportage op te stellen wanneer:

- het vertegenwoordigend orgaan hierom verzoekt (onderdeel a),
- de Kiesraad bij de verkiezing een melding heeft ontvangen, zoals bedoeld in artikel Ea 9, die voor hem aanleiding is geweest om maatregelen te treffen (onderdeel b),
- de Kiesraad een beheersaanwijzing heeft gegeven (onderdeel c), of
- de Kiesraad het gebruik van de uitslagprogrammatuur (tijdelijk) heeft onderbroken (onderdeel c).

Het «treffen van maatregelen» in de zin van onderdeel b is breder dan het inzetten van een formele bevoegdheid; hieronder kan ook informeel contact met een gebruiker of het doorvoeren van een technische wijziging in de programmatuur worden verstaan. Het is wenselijk dat de Kiesraad hierover rapporteert vanwege het belang van transparantie over de afhandeling van signalen van derden.

Het is aan het vertegenwoordigend orgaan om te beslissen om het rapport al dan niet bij het geloofsbrievenonderzoek te betrekken. In het wetsvoorstel wordt niet de relatie gelegd met het geloofsbrievenonderzoek. Het rapport kan daarom ook voor andere doeleinden gebruikt worden, zoals de evaluatie van de verkiezingen.

Het oordeel over de betrouwbare werking en beveiliging van de programmatuur kan de Kiesraad baseren op signalen uit de monitoring van het gebruik (door het SOC), zijn eigen observaties, uitgevoerde controles door gebruikers (op basis van het controleprotocol), eventuele meldingen van derden of informatie van gebruikers. Voor zover daarvan sprake is, kan de Kiesraad in deze rapportage rapporteren over de afhandelingen van incidenten.

De Kiesraad bepaalt naar eigen inzicht in welke mate voor dit oordeel nader onderzoek gedaan wordt naar specifieke gebruikers of specifieke situaties in het gebruik van de programmatuur.

Bij gecombineerde of niet-landelijke verkiezingen kan de Kiesraad het oordeel over die betreffende verkiezingen in één rapportage uitbrengen.

Derde lid

Voor het opstellen van de rapportage, zoals bedoeld in het eerste lid, bevat het derde lid een inlichtingenplicht vanuit de gebruikers van de programmatuur richting de Kiesraad.

Vierde lid

De Kiesraad zendt de betreffende rapportage zo spoedig mogelijk na vaststelling naar het vertegenwoordigend orgaan. Het is daarbij uiteraard zaak dat het vertegenwoordigend orgaan dit rapport zo spoedig mogelijk na de vaststelling van de uitslag, doch tijdig voor het geloofsbrievenonderzoek ontvangt. De beslissing van een vertegenwoordigend orgaan tot toelating van een lid is immers direct onherroepelijk.

De Kiesraad draagt er ook zorg voor dat het rapport elektronische openbaar wordt gemaakt.

Artikel Ea 13

In het geval dat er geen programmatuur kan worden gebruikt bij de vaststelling van de uitslag, wordt teruggevallen op het papieren proces. In dat geval zijn de bepalingen in de hoofdstukken Na, O en P, voor zover die betrekking hebben op het gebruik van de uitslagprogrammatuur niet van toepassing.

C

Artikel Na 26a

Het eerste lid regelt de invoer door het gemeentelijk stembureau in de programmatuur van alle aantallen die zijn vermeld in de processen-verbaal van de stembureaus. Het gebruik van de uitslagprogrammatuur vormt een wezenlijk onderdeel van de werkzaamheden van het gemeentelijk stembureau en is van cruciale betekenis. Daarom is het wenselijk deze invoer, die in de praktijk al plaatsvindt, wettelijk te regelen.

Aan de hand van de invoer in de programmatuur worden in de eerste plaats de aantallen zoals vermeld in het individuele proces-verbaal van een stembureau gecontroleerd. De programmatuur maakt een melding, bijvoorbeeld als het in de programmatuur ingevoerde aantal kiezers dat blijkt het proces-verbaal tot de stemming is toegelaten, niet overeenkomt met het in de programmatuur ingevoerde aantal stemmen dat is geteld.

Voorts telt de programmatuur alle totalen van de stembureaus bij elkaar op en genereert daarmee elektronisch de totaaluitkomsten op gemeentelijk niveau. Deze optelling wordt door de programmatuur neergelegd in een digitaal bestand en in een uitdraai daarvan, te weten het papieren proces-verbaal van het gemeentelijk stembureau waarin alle aantallen zijn vermeld. De in dit proces-verbaal opgenomen uitkomst van de stemming wordt vervolgens handmatig door het gemeentelijk stembureau gecontroleerd, zie hiervoor het voorgestelde artikel Na 27.

Mocht het gemeentelijk stembureau bij de controle van een proces-verbaal van een stembureau tot de conclusie komen dat een nieuwe stemopneming voor dat stembureau nodig is, dan voert het gemeentelijk stembureau vanzelfsprekend de aantallen die het zelf heeft vastgesteld in het zogenaamde corrigendum in de programmatuur in. Dit volgt uit artikel Na 14, tweede lid, zoals dat luidt na inwerkingtreding van de Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen. Bij de invoer voert het gemeentelijk stembureau per stembureau het stembureaunummer in. Hierdoor kan in de programmatuur een totaaloverzicht per stembureau worden verkregen. Ook wordt bij het uitvoeren van de werkzaamheden van het gemeentelijk stembureau in de programmatuur zichtbaar welke stembureaus reeds in de programmatuur zijn ingevoerd, en welke nog ingevoerd moeten worden.

De invoer vindt plaats tijdens de openbare zitting van het gemeentelijk stembureau, bedoeld in artikel Na 1, eerste lid, van de Kieswet. Dit betekent dat belangstellenden bij de invoer van gegevens in de programmatuur aanwezig kunnen zijn.

D

Artikel Na 27

Op grond van artikel Ea 7, tweede lid, is het gemeentelijk stembureau verantwoordelijk voor het betrouwbare en veilige gebruik van de

uitslagprogrammatuur. Onderdeel daarvan is de naleving van de gebruiksvoorschriften zoals vastgesteld door de Kiesraad. Daarnaast is van belang dat de betrouwbare en veilige werking van de uitslagprogrammatuur door het gemeentelijk stembureau wordt gecontroleerd. Hiertoe dient artikel Na 27, eerste lid, op grond waarvan het gemeentelijk stembureau de uitkomsten van de programmatuur van de stemopneming controleert. De Kiesraad stelt voor deze controle een controleprotocol op. Het gemeentelijk stembureau vermeldt de resultaten van deze controle in het proces-verbaal van de zitting van het gemeentelijk stembureau. Het model voor het proces-verbaal voorziet hier expliciet in.

De wijziging zoals opgenomen in dit onderdeel betreft in de eerste plaats een wijziging in verband met het feit dat op grond van dit wetsvoorstel het gebruik van de uitslagprogrammatuur verplicht is in plaats van facultatief.

Voorts wordt met dit wetsvoorstel benadrukt dat het gemeentelijk stembureau de uitkomsten van de programmatuur buiten beschouwing laat als het tot het oordeel komt dat de programmatuur niet betrouwbaar heeft gefunctioneerd en de geconstateerde gebreken ook na enig onderzoek niet hersteld kunnen worden. Gezien de stringente vereisten, procedures en maatregelen rond de programmatuur, mag er overigens van worden uitgegaan dat deze situatie zich uitsluitend in zeer uitzonderlijke situaties voordoet.

Ten slotte is het gemeentelijk stembureau gehouden de Kiesraad te informeren indien het onverhoopt tot de conclusie komt dat de programmatuur niet betrouwbaar heeft gefunctioneerd en dit ook niet hersteld kan worden. Vanwege zijn algemene verantwoordelijkheid voor de betrouwbare en veilige werking van de uitslagprogrammatuur, is het zaak dat de Kiesraad hiervan onverwijld in kennis wordt gesteld zodat de Kiesraad de mogelijkheid heeft om dit nader te onderzoeken.

Er is voor gekozen uitsluitend een melding aan de Kiesraad te laten plaatsvinden in het geval de uitslagprogrammatuur niet betrouwbaar heeft gefunctioneerd, in plaats van dat het gemeentelijk stembureau in alle gevallen de Kiesraad in kennis stelt van de uitkomsten van zijn controle. Dit vanuit het uitgangspunt dat, gelet op de stringente vereisten, procedures en maatregelen, de programmatuur in principe betrouwbaar functioneert.

De melding aan de Kiesraad dient ook plaats te vinden indien het de verkiezingen voor de Tweede Kamer en het Europees Parlement betreft. Beredeneerd zou kunnen worden dat in dat geval een dergelijke melding niet nodig is, omdat de Kiesraad in zijn functie van centraal stembureau via de controle van de processen-verbaal van de gemeentelijk stembureaus kennis kan nemen van een dergelijke melding. Het is echter van belang de taken van de Kiesraad als centraal stembureau en als beheerder van de uitslagprogrammatuur te onderscheiden.

In zijn functie van centraal stembureau gebruikt de Kiesraad de melding in het proces-verbaal uitsluitend ten behoeve van de controle door het centraal stembureau van de processen-verbaal van de gemeentelijk stembureaus (als geregeld in artikel P 1d). In die functie is de Kiesraad niet verantwoordelijk voor de uitslagprogrammatuur. De melding kan voor de Kiesraad als centraal stembureau aanleiding zijn het desbetreffende proces-verbaal nader te onderzoeken en zo nodig het gemeentelijk stembureau die het betreft tot nader onderzoek op te dragen (artikel P 1e). In zijn functie van beheerder kan de Kiesraad de melding benutten voor de rapportage, bedoeld in artikel Ea 12, dan wel voor verdere verbeteringen van de programmatuur.

De Kiesraad publiceert het controleprotocol voor elke verkiezing in de Staatscourant, uiterlijk op de dag van de kandidaatstelling van de desbetreffende verkiezing.

E

Artikel Na 28

Voor de vaststelling van de opkomst bij een verkiezing is het noodzakelijk het aantal kiesgerechtigden vast te stellen. Met dit onderdeel wordt geregeld dat het gemeentelijk stembureau dit aantal in de programmatuur invoert, zodat het wordt meegenomen in het digitale bestand dat naar het hoofdstembureau wordt verzonden en door het centraal stembureau in de door hem te gebruiken programmatuur wordt ingelezen.

F

Artikel Na 32

Bij centraal te ontsluiten programmatuur past dat het gemeentelijk stembureau de digitale uitkomsten van de stemopneming op gemeentelijk niveau zelf langs elektronische weg aan het hoofdstembureau doet toekomen. Het zou een overbodige stap zijn in de architectuur van de uitslagprogrammatuur om de overdracht van het digitale bestand via de burgemeester te laten plaatsvinden. Artikel Na 32, derde lid, voorziet in deze rechtstreekse overdracht van gemeentelijk stembureau naar hoofdstembureau, in plaats van dat deze overdracht via de burgemeester plaatsvindt.

Dat de overdracht naar het hoofdstembureau niet via de burgemeester plaatsvindt, laat onverlet dat de burgemeester op grond van artikel Na 33 verantwoordelijk is voor de publicatie van het digitale bestand met de uitkomst van de stemming op de gemeentelijke website of een bij ministeriële regeling aan te wijzen website. Om die reden voorziet artikel Na 32 ook in overdracht van het digitale bestand aan de burgemeester. Mocht de Kiesraad in het onverhoopte geval kiezen voor de inzet van programmatuur die decentraal te ontsluiten is, dan ligt het eveneens in de rede dat het gemeentelijk stembureau zelf zorgdraagt voor de elektronische overdracht van de uitkomsten van de stemopneming.

G

Artikel Na 33

Het eerste lid betreft de elektronische publicatie van het digitale bestand van het gemeentelijk stembureau op de gemeentelijke website of een bij ministeriële regeling aan te wijzen website. De wijziging betreft in de eerste plaats een wijziging in verband met het feit dat op grond van dit wetsvoorstel het gebruik van de uitslagprogrammatuur verplicht is in plaats van facultatief. Daarnaast is de zinsnede geschrapt dat de burgemeester het digitale bestand aan het hoofdstembureau overbrengt. Op grond van het nieuwe artikel Na 32, derde lid, draagt immers het gemeentelijk stembureau de digitale bestanden rechtstreeks over aan het hoofdstembureau, in plaats van dat de burgemeester hier als tussenschakel functioneert.

H

Artikel Na 35

De wijziging van artikel Na 35, tweede lid, betreft een wijziging in verband met de herinstructie van de hoofdstembureaus in het wetsvoorstel nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen.

I

Artikel O 2

De wijziging zoals opgenomen in dit onderdeel bevat wijzigingen in verband met het feit dat gebruik van de uitslagprogrammatuur met dit wetsvoorstel verplicht wordt in plaats van facultatief, en het feit dat de gemeentelijk stembureaus het digitaal bestand naar het hoofdstembureau in de betreffende kieskring verzenden.

J

Artikel O 3

Dit is een technische wijziging.

K

Artikel O 5a

Het eerste lid regelt de invoer door het hoofdstembureau in de programmatuur van alle aantallen die zijn vermeld in de processen-verbaal van de gemeentelijk stembureaus.

Bij de invoer van de stemtotalen uit het proces-verbaal van een gemeentelijk stembureau, worden de uitkomsten vergeleken met de stemtotalen afkomstig uit het digitale optelbestand van datzelfde gemeentelijk stembureau. De programmatuur maakt een melding wanneer de invoer van stemtotalen uit het proces-verbaal niet overeenkomt met de stemtotalen uit het digitale optelbestand. Bij de invoer controleert de programmatuur tevens de aantallen zoals vermeld in het proces-verbaal van het gemeentelijk stembureau. De programmatuur maakt ook een melding, als het in de programmatuur ingevoerde aantal kiezers dat blijkt uit het proces-verbaal tot de stemming is toegelaten, niet overeenkomt met het in de programmatuur ingevoerde aantal stemmen dat is geteld. In dit geval moet het hoofdstembureau de bevindingen noteren en doorgeven aan het centraal stembureau. Het centraal stembureau beslist vervolgens of het gemeentelijk stembureau de fout moet onderzoeken, en zo nodig moet corrigeren.

Voorts telt de programmatuur alle totalen van de gemeentelijk stembureaus bij elkaar op en genereert daarmee elektronisch de totaaluitkomst voor de kieskring. Deze optelling wordt door de programmatuur neergelegd in een digitaal bestand en in een uitdraai daarvan, te weten het papieren proces-verbaal van het hoofdstembureau waarin alle aantallen zijn vermeld. De in dit proces-verbaal opgenomen uitkomst van de stemming wordt vervolgens handmatig door het hoofdstembureau gecontroleerd, zie hiervoor het voorgestelde artikel O 6.

De invoer vindt plaats tijdens de zitting van het hoofdstembureau, bedoeld in artikel O 4, zoals dat luidt na inwerkingtreding van het wetsvoorstel nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen.

L

Artikel O 6

Op grond van artikel Ea 7, tweede lid, is het hoofdstembureau verantwoordelijk voor het betrouwbare en veilige gebruik van de uitslagprogrammatuur. Onderdeel daarvan is de naleving van de gebruiksvoorschriften zoals vastgesteld door de Kiesraad. Daarnaast is van belang dat de betrouwbare en veilige werking van de uitslagprogrammatuur door het hoofdstembureau wordt gecontroleerd. Hiertoe dient artikel O 6, eerste

lid, op grond waarvan het hoofdstembureau de met de programmatuur gegenereerde uitkomst van de stemming controleert. De Kiesraad stelt voor deze controle een controleprotocol op. Het hoofdstembureau vermeldt de resultaten van deze controle in het proces-verbaal van de zitting van het hoofdstembureau. Het model voor het proces-verbaal voorziet hier expliciet in.

De wijziging zoals opgenomen in dit onderdeel betreft in de eerste plaats een wijziging in verband met het feit dat op grond van dit wetsvoorstel het gebruik van de uitslagprogrammatuur verplicht is in plaats van facultatief.

Voorts wordt met dit wetsvoorstel benadrukt dat het hoofdstembureau de uitkomsten van de programmatuur buiten beschouwing laat als het tot het oordeel komt dat de programmatuur niet betrouwbaar heeft gefunctioneerd en de geconstateerde gebreken ook na enig onderzoek niet hersteld kunnen worden. Gezien de stringente vereisten, procedures en maatregelen rond de programmatuur, mag er overigens van worden uitgegaan dat deze situatie zich uitsluitend in zeer uitzonderlijke situaties voordoet. Ten slotte is het hoofdstembureau gehouden de Kiesraad te informeren indien het onverhoopt tot de conclusie komt dat de programmatuur niet betrouwbaar heeft gefunctioneerd en dit ook niet hersteld kan worden. Vanwege zijn algemene verantwoordelijkheid voor de betrouwbare en veilige werking van de uitslagprogrammatuur, is het zaak dat de Kiesraad hiervan onverwijld in kennis wordt gesteld zodat de Kiesraad de mogelijkheid heeft om dit nader te onderzoeken.

Er is voor gekozen uitsluitend een melding aan de Kiesraad te laten plaatsvinden in het geval de uitslagprogrammatuur niet betrouwbaar heeft gefunctioneerd in plaats van dat het hoofdstembureau in alle gevallen de Kiesraad in kennis stelt van de uitkomsten van zijn controle. Dit vanuit het uitgangspunt dat, gelet op de stringente vereisten, procedures en maatregelen, de programmatuur in principe betrouwbaar functioneert.

De Kiesraad publiceert het controleprotocol voor elke verkiezing in de Staatscourant, uiterlijk op de dag van de kandidaatstelling van de desbetreffende verkiezing.

M

Artikel O 8

De wijziging van artikel O 8, tweede lid, betreft een wijziging in verband met het feit dat het gebruik van de uitslagprogrammatuur met dit wetsvoorstel verplicht wordt.

N

De wijziging van artikel O 10, tweede lid, betreft een wijziging in verband met het feit dat het gebruik van de uitslagprogrammatuur met dit wetsvoorstel verplicht wordt.

O

Artikel O 36b

Het nieuwe artikel O 36b, eerste lid, regelt de invoer in de programmatuur door het nationaal briefstembureau. Het gaat hier om de invoer in de programmatuur van de aantallen zoals opgenomen in de processen-verbaal van de briefstembureaus. Mocht het nationaal briefstembureau op grond van artikel O 35, eerste lid, een briefstembureau opdragen om tot een nieuwe opname van verkiezingsbescheiden over te gaan en daarmee een nieuw proces-verbaal vast te stellen, dan betreft de invoer

vanzelfsprekend de in dat nieuwe proces-verbaal neergelegde aantallen. Dit is geregeld in het tweede lid.

P

Artikel O 36a

Het eerste lid van artikel O 36a heeft betrekking op de controle van de betrouwbaarheid van de programmatuur door het nationaal briefstembureau. Zie voor een toelichting de toelichting bij het voorgestelde artikel Na 27, dat ziet op het gemeentelijk stembureau.

Q

Artikel O 37

Het is wenselijk het aantal kiesgerechtigden, te weten het aantal Nederlanders in het buitenland dat zich als kiezer heeft geregistreerd, ook in de programmatuur op te nemen, zodat deze aantallen vervolgens automatisch worden vermeld in het proces-verbaal en in het digitale bestand dat door het centraal stembureau in de programmatuur wordt ingelezen.

R

Artikel O 40

Zie de toelichting op het voorgestelde artikel Na 32, dat ziet op het gemeentelijk stembureau.

S

Artikel O 41

Zie de toelichting op het voorgestelde artikel Na 33, dat ziet op het gemeentelijk stembureau.

T

Artikel P 1a

Door de opnemings van het nieuwe hoofdstuk Ea in de Kieswet, dat voorziet in een uitgebreide regeling van de uitslagprogrammatuur, kan artikel P 1a met betrekking tot de door het centraal stembureau te gebruiken programmatuur komen te vervallen.

U

Artikel P 1b

De wijziging in het tweede lid, zoals opgenomen in dit onderdeel betreft een technische wijziging in verband met het feit dat het gebruik van de uitslagprogrammatuur in dit wetsvoorstel verplicht is in plaats van facultatief.

V

Artikel P 1c

De wijziging zoals opgenomen in dit onderdeel bevat wijzigingen in verband met het feit dat gebruik van de uitslagprogrammatuur met dit wetsvoorstel verplicht wordt in plaats van facultatief en in verband met het feit dat de hoofdstembureaus het digitale bestand naar het centraal stembureau verzenden.

W

Artikel P 1d

De wijzigingen zoals opgenomen in dit onderdeel betreffen technische wijzigingen in verband met het feit dat met dit wetsvoorstel het gebruik van de uitslagprogrammatuur verplicht is in plaats van facultatief en de aanpassing van een verwijzing.

X

Artikel P 1e

De wijziging zoals opgenomen in dit onderdeel betreffen technische wijzigingen in verband met het feit dat met dit wetsvoorstel het gebruik van de uitslagprogrammatuur verplicht is in plaats van facultatief.

Y

Artikel P 1ea

De wijziging zoals opgenomen in dit onderdeel betreffen technische wijzigingen in verband met het feit dat met dit wetsvoorstel het gebruik van de uitslagprogrammatuur verplicht is in plaats van facultatief.

Z

Artikel P 1eb

De wijziging zoals opgenomen in dit onderdeel betreft een technische wijziging in verband met het feit dat met dit wetsvoorstel het gebruik van de uitslagprogrammatuur verplicht is in plaats van facultatief.

AA

Artikel P 1g

De wijziging in dit artikel betreft de aanpassing van een verwijzing. De elektronische overdracht van de digitale bestanden van het nationaal briefstembureau naar het centraal stembureau wordt met dit wetsvoorstel in artikel O 40, derde lid, geregeld. Daarom wordt naar dit artikel verwezen om deze digitale bestanden nader aan te duiden.

BB

Artikel P 20b

Het centraal stembureau is gehouden na afloop van zijn werkzaamheden de betrouwbaarheid van de programmatuur te controleren. Het centraal stembureau voert deze controle uit aan de hand van een door de Kiesraad

vast te stellen controleprotocol. Deze controle van de betrouwbaarheid van de programmatuur is in lijn met de controle die de gemeentelijk stembureaus, de hoofdstembureaus en het nationaal briefstembureau uitvoeren over de uitkomsten van de programmatuur. Mocht het centraal stembureau op basis van de controle tot de conclusie komen dat de programmatuur niet betrouwbaar heeft gefunctioneerd en het geconstateerde gebrek ook na enig onderzoek niet hersteld kan worden, dan laat het de uitkomsten van deze programmatuur buiten beschouwing. Er mag van uit worden gegaan dat deze situatie zich niet snel voordoet, gelet op de stringente vereisten, procedures en maatregelen voor de programmatuur.

Indien het centraal stembureau voor de gemeenteraad, provinciale staten of het waterschap onverhoopt tot de conclusie komt dat de programmatuur niet betrouwbaar heeft gefunctioneerd, dient hij de Kiesraad hierover te informeren. Vanwege zijn algemene verantwoordelijkheid voor de betrouwbare en veilige werking van de uitslagprogrammatuur, is het zaak dat de Kiesraad hiervan onverwijld in kennis wordt gesteld zodat de Kiesraad de mogelijkheid heeft om dit nader te onderzoeken. Er is voor gekozen uitsluitend een melding aan de Kiesraad te laten plaatsvinden in het geval de uitslagprogrammatuur niet betrouwbaar heeft gefunctioneerd in plaats van dat het centraal stembureau in alle gevallen de Kiesraad in kennis stelt van de uitkomsten van zijn controle. Dit vanuit het uitgangspunt dat, gelet op de stringente vereisten, procedures en maatregelen, de programmatuur in principe betrouwbaar functioneert.

CC

Artikel P 20a

In het nieuwe artikel P 20a wordt de invoer van de aantallen uit de processen-verbaal van de hoofdstembureaus in de programmatuur van het centraal stembureau geregeld. Deze invoer is tweeledig. In de eerste plaats voert het centraal stembureau de aantallen zoals vermeld in het papieren proces-verbaal handmatig in de programmatuur in. Daarnaast leest het centraal stembureau de digitale bestanden zoals deze ontvangen zijn van de hoofdstembureaus in de programmatuur van het centraal stembureau in. De handmatige invoer is geregeld in het eerste lid, het inlezen van de digitale bestanden in het tweede lid.

DD

Artikel P 23

De wijzigingen zoals opgenomen in dit onderdeel betreffen wijzigingen in verband met het feit dat gebruik van de uitslagprogrammatuur verplicht is in plaats van facultatief.

EE

Artikel Ya 3b

Dit artikel bepaalt dat de Kiesraad en het bestuurscollege van Bonaire, Sint Eustatius en Saba in onderling overleg bepalen of op deze eilanden bij de verkiezingen uitslagprogrammatuur wordt gebruikt. Aangezien het uitgangspunt in artikel Ya 2 is dat Afdeling II van de Kieswet en daarmee hoofdstuk Ea ook van toepassing is op de openbare lichamen, wordt in het tweede lid geregeld dat hoofdstuk Ea en de artikelen uit de hoofdstukken Na, O en P die zien op het gebruik van de uitslagprogrammatuur niet van toepassing zijn als op de eilanden geen uitslagprogrammatuur wordt gebruikt.

Artikel Ya 18

De in artikel Ya 18 geregelde overdracht van het proces-verbaal van het stembureau van het openbaar lichaam, onderscheidenlijk van het centraal stembureau van het openbaar lichaam, aan de Kiesraad is ten behoeve van de database van de Kiesraad met alle verkiezingsuitslagen.

GG**Artikel Z 2a**

Gezien het grote belang van de betrouwbaarheid van de verkiezingsuitslag wordt naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State voorgesteld een afzonderlijke strafbepaling in de Kieswet bij inbreuk op de betrouwbare werking van de uitslagprogrammatuur op te nemen. Daartoe strekt deze bepaling.

Het binnendringen, beschadigen of het beïnvloeden van de uitslagprogrammatuur brengt risico's met zich mee voor de betrouwbare en veilige werking van de uitslagprogrammatuur. Een inbreuk op de uitslagprogrammatuur heeft potentieel verstreckende gevolgen voor de betrouwbare werking van het verkiezingsproces en hiermee op het functioneren van de democratische rechtsstaat. Gegeven de mogelijk verstreckende gevolgen van een inbreuk op de werking van de uitslagprogrammatuur, en daarmee op de betrouwbaarheid van de verkiezingsuitslag, acht de regering het van belang om een expliciete strafbepaling met passende strafmaat die in verhouding staat tot de ernst van dit misdrijf, in de Kieswet op te nemen. Daarom wordt een strafbepaling aan de Kieswet toegevoegd die het binnendringen, beschadigen of het beïnvloeden van de uitslagprogrammatuur strafbaar stelt. Dit misdrijf wordt bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of een geldboete van de vierde categorie. Deze strafmaat sluit aan bij de strafmaat voor andere delicten in de Kieswet, zoals het namaken of vervalsen van stembiljetten, stempassen, kiezerspassen, volmachtbewijzen of briefstembewijzen met het oogmerk deze als echt en onvervalst te gebruiken of door anderen te doen gebruiken (artikel Z 1 Kieswet). De strafmaat is passend gelet op het bijzondere karakter van het verkiezingsproces.

Voor de delictsomschrijving is aangesloten bij vergelijkbare delicten in het wetboek van Strafrecht. Het binnendringen, beschadigen of de betrouwbare werking van de uitslagprogrammatuur beïnvloeden heeft betrekking op de verschillende mogelijke inbreuken op de uitslagprogrammatuur. Het beschadigen verwijst naar het vernielen, schade toebrengen of onbruikbaar maken van de programmatuur in de zin van art. 350c Sr. Het gaat hierbij om beschadigingen die ertoe leiden dat de werking van de programmatuur wordt verhinderd of bemoeilijkt. Het beïnvloeden van de programmatuur heeft betrekking op gedragingen die de toegang tot of het gebruik van de uitslagprogrammatuur belemmeren in de zin van artikel 138b Sr. Een stoornis in de toegang of de werking van de programmatuur veroorzaken of de genomen veiligheidsmaatregelen verijdelen in de zin van artikel 350c lid 1 Sr. En gedragingen die gegevens die zijn opgeslagen, worden verwerkt of overgedragen veranderen, wissen, onbruikbaar of ontoegankelijk maken dan wel andere gegevens daaraan toevoegen in de zin van artikel 350a Sr.

In het geval van veroordeling tot een vrijheidsstraf van ten minste 1 jaar op grond van het voorgestelde artikel Z 2a kan tevens op basis van artikel Z 5, tweede lid, ontzetting van het kiesrecht worden uitgesproken in de zin

van artikel 28, eerste lid, onder 3°, van het Wetboek van Strafrecht dan wel, indien de ontzetting wordt uitgesproken door de strafrechter in Bonaire, Sint Eustatius of Saba, artikel 32, onder 3°, van het Wetboek van Strafrecht BES vermelde rechten.

Artikel II

Dit artikel biedt de grondslag voor de Minister van BZK om de nummering van de aangehaalde artikelen in dit wetsvoorstel te corrigeren, indien dat nodig is vanwege een vernummering bij de publicatie van de Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen (35 489) in het Staatsblad. De Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen moet in werking zijn getreden voordat het onderhavige wetsvoorstel in werking treedt.

Artikel III

Dit artikel voorziet in een inwerkingtreding bij koninklijk besluit. Inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is mede afhankelijk van de voortgang in de ontwikkeling en implementatie van het digitaal hulpmiddel verkiezingsuitslagen (DHV) dat de huidige uitslagprogrammatuur (OSV) moet gaan vervangen. Het wetsvoorstel zal niet in werking treden voordat het DHV beschikbaar is.

Artikel IV

Dit artikel bevat de citeertitel van het wetsvoorstel. Gezien het feit dat het wetsvoorstel een integrale regeling van de verantwoordelijkheden en vereisten met betrekking tot de uitslagprogrammatuur bevat en er daarnaast verschillende wetsvoorstellen in procedure zijn om de Kieswet te wijzigen, dan wel nog in procedure worden gebracht, is een citeertitel van dit wetsvoorstel gewenst.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot