

Van Kiesraad Datum
Aan Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 11 januari 2024

Onderwerp Reactie Kiesraad op vragen BZK inzake digitalisering kandidaatstelling

Inleiding

De Kiesraad heeft op 11 mei 2022 zijn Advies over verbetering van de kandidaatstellingsprocedure uitgebracht naar aanleiding van de vraag van de minister om te adviseren over aanpassingen aan de inrichting van het kandidaatstellingsproces met als doel het proces kwalitatief te verbeteren en waar mogelijk te vereenvoudigen. Tevens is gevraagd om daarbij aandacht te besteden aan de mogelijkheden van digitalisering van stappen in dat proces en te bezien welke maatregelen nodig zijn om risico's van digitalisering te mitigeren. Door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is in april 2023 aan de Kiesraad een zestal vragen voorgelegd in voorbereiding op de hoofdlijnennotitie over het kandidaatstellingsproces die de minister wil voorleggen aan de Tweede Kamer. In deze notitie beantwoordt de Kiesraad deze vragen.

De Kiesraad wijst er op dat het voornemen van digitalisering van de kandidaatstellingsprocedure goed moet worden getoetst op uitvoerbaarheid en op beveiliging tegen de extra risico's die digitalisering met zich mee kan brengen. Ook moeten de kosten van de vernieuwing nader in beeld worden gebracht en over het financiële arrangement afspraken worden gemaakt tussen het ministerie en de Kiesraad. Bij de uitwerking is ook blijvend overleg met gemeenten, waterschappen en politieke partijen van groot belang. De Kiesraad zet graag samen met het ministerie het komende jaar concrete vervolgstappen in de verbetering en digitalisering van de procedure van kandidaatstelling.

Vraag 1: Uitvoeringstoets

In de hoofdlijnennotitie wordt voorgesteld om een technische uitvoeringstoets te laten uitvoeren naar aanleiding van de voornemens voor het digitaliseren van onderdelen van de kandidaatstellingsprocedure. Op deze manier kan meer inzicht worden verkregen in hoe de technische uitwerking van deze procedures het beste vorm zou kunnen krijgen. De uitvoeringstoets zou bij voorkeur in het najaar 2023 moeten plaatsvinden. Zou de Kiesraad bereid zijn om deze uitvoeringstoets uit te voeren?

Reactie Kiesraad

De Kiesraad is bereid om een uitvoeringstoets uit te voeren. Daarvoor is echter wel noodzakelijk dat de wijze van uitvoering van een gedigitaliseerd systeem voor kandidaatstelling (KS), zoals die lijkt te worden beoogd in de hoofdlijnennotitie en in een procesbeschrijving¹, sterk wordt vereenvoudigd. Met name de insteek van aparte gemeentelijke modules en de mogelijkheid van digitale en fysieke ondersteuningsverklaringen en het (zelfs kruislings) kunnen intrekken daarvan, maken het systeem te complex. Daarom noemen wij hieronder enkele uitgangspunten die volgens ons

¹ Procesbeschrijving Versterking van de kandidaatstellingsprocedure Datum versie: 16 december 2022.

randvoorwaardelijk zijn voor een robuust digitaal KS-systeem en dus ook voor een uitvoeringstoets.

- a. Er is een centraal ingericht digitaal KS-platform, met één centrale 'portal' waarin alle kandidatenlijsten, instemmingsverklaringen en ondersteuningsverklaringen digitaal worden aangeleverd. Alle betrokken personen en organen kunnen binnen dit systeem met elkaar communiceren. Er zijn dus geen verschillende modules voor politieke partijen enerzijds en centraal stembureau anderzijds (zoals nu OSV-PP en OSV-KS). Er moet uiteraard wel onderscheid zijn in toegankelijkheid respectievelijk autorisatie. In de uitvoeringstoets moet worden betrokken hoe de Kiesraad verantwoordelijkheid kan dragen voor beheer en onderhoud. Hierbij dient ook een zorgvuldige analyse plaats te vinden van (beveiligings)risico's en de kosten van het beheersen daarvan.
- b. Er is geen sprake van 342 aparte gemeentelijke modules. Mede gezien het aantal verschillende leveranciers van gemeentelijke software zou dit tot te grote beheerslasten leiden en grote uitvoeringslasten voor de gemeenten met zich meebrengen. Elke gemeente en waterschap moet binnen het ene KS-systeem wel zijn eigen KS-procedure kunnen organiseren.
- c. De kandidatenlijsten worden digitaal aangeleverd door de politieke partijen.
- d. Instemmingsverklaringen worden digitaal afgelegd door de kandidaten.
- e. Ondersteuningsverklaringen worden digitaal afgelegd. Er blijft de mogelijkheid dat kiezers dit fysiek via het gemeentehuis doen; in dat geval maakt de gemeente-ambtenaar aan de balie namens de kiezer een digitale verklaring. (Zie ook vraag 3.) Bij een ondersteuningsverklaring moet het CSB kunnen checken of de kiezer in de betreffende kieskring woont, of hij kiesgerechtigd is en of hij niet al eerder een ondersteuningsverklaring heeft ingediend.
- f. Verzoeken voor registratie van aanduiding en logo worden digitaal ingediend via het digitale KS-systeem.
- g. De Kiesraad en andere CSB'en (PS/WS/GR) checken alle gegevens binnen het KS-systeem.² Dit gebeurt zoveel mogelijk geautomatiseerd – met controle door menselijke ogen – en hierbij zijn de gegevens in de BRP leidend. Doordat kandidaten en kiezers zich digitaal identificeren (via bijvoorbeeld DigiD) is de kans op fouten ofwel verzuimen sowieso kleiner. Het systeem wordt zo ingericht dat bij het aanleveren van foute of onvoldoende informatie de indiener zoveel mogelijk wordt 'gedwongen' de verzuimen te herstellen. Voor zover nodig kan een CSB fouten ambtshalve corrigeren op basis van de BRP.
- h. Het blijft zo dat de partijen verantwoordelijk zijn voor de kandidatenlijsten en het organiseren van instemmings- en ondersteuningsverklaringen. De Kiesraad biedt een portal aan en faciliteert daarmee de digitale inlevering. In de uitvoeringstoets moet worden betrokken hoe de Kiesraad de verantwoordelijkheid voor het beheer en onderhoud goed kan dragen.
- i. De kandidaatstelling is een (tijds)kritiek proces; verkiezingen hebben een harde termijn. Dit stelt eisen aan het ontwerp en terugvalopties bij een langdurige storing van het systeem, waarbij moet worden bezien in welke mate terugval op een volledig papieren proces wenselijk en mogelijk is. Uitgangspunt is een robuust systeem waarbij storingen binnen relatief korte tijd kunnen worden opgelost.

Het lijkt de Kiesraad verder goed om als algemene uitgangspunten te hanteren dat de wetgeving zo techniek-onafhankelijk mogelijk is en de technische oplossing zo wetgevings-onafhankelijk mogelijk.

In de vraag wordt nog uitgegaan van een technische uitvoeringstoets in het najaar van 2023. Dat is inmiddels niet meer haalbaar. De Kiesraad is bereid om in de loop van 2024 op

² Aandachtspunt hierbij is dat waterschappen geen BRP-autorisatie hebben.

basis van de hoofdlijnennotitie ontwerpprincipes/requirements te maken voor het beoogde digitale platform en een uitvoeringstoets uit te voeren. De Kiesraad maakt over het tijdspad van de vernieuwing (hoofdlijnennotitie, uitvoerbaarheidstoets, wetgeving en ontwikkeling) graag nadere afspraken met het ministerie.

Vraag 2: Gefaseerde inwerkingtreding

Eerder is vanuit de Kiesraad het verzoek gedaan aan het ministerie van BZK om de mogelijkheden voor gefaseerde inwerkingtreding van het wetsvoorstel te onderzoeken. Zou de Kiesraad bereid zijn om de (on)mogelijkheden voor een gefaseerde inwerkingtreding onderdeel te maken van de bovengenoemde uitvoeringstoets? Zou de Kiesraad daarbij ook inzicht kunnen geven wanneer hij verwacht de programmatuur benodigd voor de digitalisering van onderdelen van het kandidaatstellingsproces te kunnen opleveren?

Reactie Kiesraad

Deze vraag gaat er van uit dat gefaseerde of gesplitste inwerkingtreding een optie is in het geval voor de uitvoering van bepaalde technische aspecten meer tijd nodig is dan voor het wetgevingstraject. Op dit moment zien wij daar geen concrete punten voor. Mogelijk dat deze in de loop van de uitvoeringstoets wel naar voren kunnen komen.

De Kiesraad ziet wel mogelijkheden voor fasering in wetgeving door 'quick wins' vooruitlopend op het wetsvoorstel Versterking kandidaatstellingsprocedure te regelen via afzonderlijke wetgeving, bijvoorbeeld door deze mee te nemen in een 'Veegwet' of te combineren met een ander wetsvoorstel dat in behandeling is. Dat kan eventueel ook via een nota van wijziging bij een al ingediend wetsvoorstel.³ Hieronder noemen wij daarvoor enkele mogelijkheden.

1. Alvast periode voor kandidaatstelling regelen, i.p.v. dag van kandidaatstelling. (wetswijziging nodig)
2. Betalingsbewijs waarborgsom laten vervallen. Dit kan CSB zelf gemakkelijk checken. (eenvoudige wetswijziging)
3. Betaling van de waarborgsom niet meer als herstelbaar verzuim beschouwen. (eenvoudige wetswijziging)
4. Het niet voldoen aan het aantal ondersteuningsverklaringen niet meer als herstelbaar verzuim beschouwen. (Dus wel herstel van fouten in aangeleverde verklaringen, maar geen uitbreiding van de periode om nieuwe verklaringen aan te leveren. (eenvoudige wetswijziging)
5. Bij verschillende lijsten per kieskring volstaan met 1 instemmingsverklaring van een kandidaat die op meerdere lijsten staat, waarbij wordt aangegeven op welke lijsten de verklaring betrekking heeft. (eenvoudige wetswijziging)
6. Comprimeren van de kandidatenlijst op de ondersteuningsverklaring zodat alles op één A4 kan, of de kandidatenlijst als bijlage bij de ondersteuningsverklaring voegen.

³ Op dit moment aanhangige wetgeving: Wetsvoorstel Programmatuur verkiezingsuitslagen (14-7-2023 nota n.a.v. verslag); Wetsvoorstel Kwaliteitsbevordering uitvoering verkiezingsproces (8-9-2023 voor advies naar Raad van State).

(Dit kan zonder wetwijziging; er is alleen een wijziging van het model H 4 nodig.)
Maar beter is de volgende, verdergaande optie:

7. In de ondersteuningsverklaring kan de kiezer volstaan met de verklaring dat hij de betreffende lijst ofwel partij steunt, zonder dat de kandidaten behoeven te zijn vermeld in de verklaring. Toelichting: Het feit dat nu de volledige kandidatenlijst moet worden opgenomen in de ondersteuningsverklaring, levert veel risico's van fouten op, met veel controlewerkzaamheden en herstel van verzuimen tot gevolg. Het betekent bovendien dat een partij bij een aanpassing in de kandidatenlijst nieuwe ondersteuningsverklaringen moet organiseren. Een al gevestigde partij heeft daar geen last van, wat een ongelijk speelveld oplevert. (wijziging model H 4 i.c.m. eenvoudige wetwijziging artikel H 4 Kieswet)

Vraag 3: Ondersteuningsverklaringen (digitaal afleggen)

In de hoofdlijnennotitie is het voornemen opgenomen om het mogelijk te maken ondersteuningsverklaringen fysiek (aan het loket), alsmede digitaal af te leggen. Ook wordt de wenselijkheid van het intrekken van een digitaal afgelegde ondersteuningsverklaring besproken, alsmede de termijnen waarbinnen dit mogelijk zou zijn.

Reactie Kiesraad

De mogelijkheid tot het digitaal afleggen van ondersteuningsverklaringen riep de vraag op of dit niet een toenemend risico met zich meebrengt op 'ronselen' ofwel het onder druk afgeven van een ondersteuningsverklaring. In reactie daarop is de optie van intrekken van een digitale ondersteuningsverklaring op tafel gekomen, mede omdat het gebruik van DigiD volgens de Raad van State onvoldoende waarborgen bood tegen ronselen en dwang.⁴ Vervolgens is uit oogpunt van 'gelijkheid' de vraag gesteld of ook een fysiek afgelegde verklaring moet kunnen worden ingetrokken. En in het verlengde daarvan zelfs de vraag of een fysieke verklaring ook digitaal moet kunnen worden ingetrokken en omgekeerd. Dit zou het systeem bijzonder complex en dus kostbaar en foutgevoelig maken. Door een fysieke verklaring aan het loket door de gemeente-ambtenaar digitaal in te laten dienen (en eventueel in te laten trekken) wordt dit probleem al minder groot (zie boven, punt 1.e). Maar ook de mogelijkheid van digitaal intrekken van een verklaring heeft een complicerende werking voor het systeem. Daarnaast levert de mogelijkheid van intrekken van een verklaring onzekerheid op voor de partijen en wordt het hanteren van termijnen extra ingewikkeld, omdat ook enkele dagen intrektijd moeten worden ingecalculeerd. Ten slotte roept het de vraag op of een kiezer die zijn verklaring heeft ingetrokken alsnog een andere ondersteuningsverklaring kan indienen.

Alles afwegende, adviseert de Kiesraad om af te zien van de mogelijkheid van intrekken van ondersteuningsverklaringen. De raad komt hiermee dus terug op dit onderdeel van zijn eerdere advies. De beschikbaarheid en betrouwbaarheid van DigiD-identificatie en e-herkenning is inmiddels toegenomen. Bovendien behoeft het gewicht van een ondersteuningsverklaring niet te worden overdreven; het gaat niet om het stemrecht. Dit heeft wel gevolgen voor de vraag of mitigerende maatregelen nodig en mogelijk zijn om ronselen van ondersteuningsverklaringen te voorkomen. Verhoging van het aantal verklaringen speelt hierbij ook een rol.

⁴ Vergelijk het advies van de Raad van State bij het initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet ten behoeve van het elektronisch kunnen inleveren van kandidatenlijsten of daarmee samenhangende bescheiden (2016).

Vraag 4: Ondersteuningsverklaringen (digitaal inzien)

In de hoofdlijnennotitie is het voornemen opgenomen digitaal ingediende ondersteuningsverklaringen ook digitaal ter inzage te leggen. Gelet op de risico's die het openbaar worden van de gegevens van een persoon met zich meebrengen, wordt voorgesteld de ondersteuningsverklaringen zonder persoonsgegevens te publiceren. In plaats daarvan zullen alleen de nummers toegekend aan de verklaring publiek worden gemaakt.

Reactie Kiesraad

Vooraf is van belang om inzichtelijk te hebben wie welke gegevens moet kunnen zien. Voorlopige uitgangspunten:

- Kiezer/ondersteuner: kan zien of zijn verklaring is geregistreerd bij de juiste partij.
- Partij: kan zien hoeveel geldige verklaringen zijn ingeleverd en kan zien door wie (kieskring, naam en eventueel woonplaats).
- CSB: kan de verklaringen integraal zien.
- Belanghebbenden gedurende de periode van het verzamelen van verklaringen: kunnen ten minste het aantal verklaringen zien, maar eventueel ook naam of naam en woonplaats. Eventueel kan de kiezer de keuze worden gelaten of zijn naam en woonplaats voor iedereen zichtbaar zijn (vergelijk websites als petitie.nl).
- Belanghebbenden tijdens inzage: naam en woonplaats.*

*Gelet op de gewenste transparantie in de kandidaatstellingsprocedure moeten ondersteuningsverklaringen daadwerkelijk ter inzage zijn voor belanghebbenden. Dit is nu geregeld in artikel I 3: de fysieke verklaringen liggen ter inzage vanaf de onderzoekszitting van het CSB totdat onherroepelijk over de kandidatenlijsten is beslist. Voor deze officiële inzage is het uitgangspunt dat de volledige verklaringen ter inzage zijn. Het digitale KS-systeem moet dit mogelijk maken en het CSB moet dit faciliteren. Bij digitale inzage is het de vraag hoe ruim dan toegang moet en kan worden gegeven. Hierbij speelt de vraag mee dat een digitale inzage zeer snel kan leiden tot verspreiding en het openbaren van welke persoon welke partij ondersteunt. Beperking van het aantal persoonsgegevens ter inzage ligt in de rede, waarbij in beginsel de Algemene Verordening Gegevensbescherming van toepassing is.

Vraag 5: Waarborgsom

In de hoofdlijnennotitie is het voornemen opgenomen om de termijn voor het betalen van de waarborgsom gelijk te trekken met de termijn voor het indienen van de kandidatenlijst en bijbehorende stukken. Hoe staat de Kiesraad tegenover het voorstel om deze beide termijnen gelijk te trekken? Biedt dit de Kiesraad in zijn rol als centraal stembureau middels goede afspraken met FEZ voldoende ruimte voor het controleren van de ontvangen betalingen?

Reactie Kiesraad

In zijn advies van 22 mei 2022 stelt de Kiesraad voor om de termijn voor het betalen van de waarborgsom te laten eindigen op het moment dat de termijn voor de kandidaatstelling begint. Als de vraag ook doelt op dat moment, is dat akkoord. Tijdens de periode van kandidaatstelling kunnen verzuimen worden hersteld. Feitelijk kan een partij dus tot het einde van de periode van kandidaatstelling de waarborgsom betalen. De Kiesraad heeft voorkeur voor één heldere termijn, zonder verzuimherstel wat betreft de betaling van de

waarborgsom. Die termijn kan het best eindigen op de eerste dag van de periode van kandidaatstelling. Tot nu toe gaan er één tot drie dagen overheen voordat de Kiesraad het bewijs van betaling ontvangt via FEZ. Als de termijn eindigt op de eerste dag van de periode van kandidaatstelling is er dus voldoende ruimte, maar het zou beter zijn als de Kiesraad rechtstreeks kan checken of betalingen zijn ontvangen.

Zie voor de termijnen ook de reactie op vraag 6.

Vraag 6: geen verplichte indiening op dag 1 van de periode van KS maar tot en met dag 1 van de periode KS

In de hoofdlijnennotitie is het voornemen opgenomen om niet uit te gaan van een verplichte indiening op dag 1 van de periode van kandidaatstelling, maar het mogelijk te maken voor politieke partijen om de stukken in te dienen tot en met dag 1 van de periode van kandidaatstelling. Heeft de Kiesraad nog aandachtspunten met betrekking tot dit voornemen uit de hoofdlijnennotitie?

Reactie Kiesraad

Mogelijk is hier sprake van een misverstand. Het advies van de Kiesraad van 22 mei 2022 gaat uit van een periode van kandidaatstelling vanaf de 61e dag tot de 50e dag voor de dag van stemming. In deze periode kunnen partijen hun kandidatenlijsten indienen, controleert het CSB de ingediende kandidatenlijsten en kunnen partijen verzuimen herstellen. In het advies wordt er vanuit gegaan dat tijdens de periode van kandidaatstelling ook nog ondersteuningsverklaringen kunnen worden ingediend. Daarbij is ook rekening gehouden met de termijn voor de eventuele mogelijkheid van intrekken van een ondersteuningsverklaring (zie ook boven, punt 3). Na de periode van kandidaatstelling is er een periode van 7 dagen, tot dag 43 voor de dag van stemming, waarin het CSB de definitief ingediende lijsten beoordeelt; er kunnen dan geen verzuimen meer worden hersteld. Uiterlijk op dag 43 is de zitting waarop het CSB besluit over de kandidatenlijsten; dit is een uiterste datum, die dus eventueel kan worden vervroegd.

In deze reactie is uitgegaan van de in het advies van 22 mei 2022 opgenomen termijnen. (Zie de tabel hieronder.) Afhankelijk van de te maken keuzes in de technische oplossingen en in de regeling, met name de ruimte voor herstel van verzuimen en het (niet) in kunnen trekken van ondersteuningsverklaringen, kunnen termijnen nog worden aangepast. De Kiesraad betreft dit punt graag bij de verdere uitwerking.

Termijnen zoals gehanteerd in het advies van 22 mei 2022

In de 3e kolom is ter informatie een indicatieve vertaling gemaakt naar de data voor TK23

<i>Dag</i>	<i>Fase</i>	<i>Toegepast op TK23</i>
64	Start afleggen ondersteuningsverklaringen	19-9 (was 25-9)
61	Start periode kandidaatstelling	22-9
	<i>controle stukken door CSB; herstel verzuimen door partijen (incl. afleggen ondersteuningsverklaringen)</i>	22-9 t/m 2-10 (was voorinlevering 27-9 t/m 6-10)
50	Einde periode KS. 'Dag van kandidaatstelling'	3-10 (was 9-10)
	<i>CSB beoordeelt definitieve stukken; geen herstel van verzuimen meer</i>	4-10 t/m 9-10
43	Zitting CSB; besluit over kandidatenlijsten	10-10 (was 13-10)
40	Beroep bij RvS	14-10 (was 17-10)

34	Uitspraak RvS	19-10 (<i>was 23-10</i>)
0	Dag van stemming	22-11

's-Gravenhage, 11 januari 2024

De Kiesraad

W.J. Kuijken,

Voorzitter

J.H. Klok,

secretaris-directeur