

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

Inhoud

A. Algemeen deel van de memorie van toelichting	3
1. Inleiding.....	3
1.1. Achtergrond en aanleiding	3
1.2. De hoofdlijnen van het wetsvoorstel.....	4
1.3. Voorgeschiedenis.....	7
1.4. Transitie Kiesraad en samenhang met het wetsvoorstel omtrent de (verdere) bevordering van de kwaliteit in het verkiezingsproces.....	8
1.5. Het verkiezingsproces en het gebruik van programmatuur voor de berekening en vaststelling verkiezingsuitslag	8
1.6. Toepasselijkheid op Bonaire, Sint Eustatius en Saba	9
2. Bevoegdheden, verantwoordelijkheden en de (beveiligings)eisen omtrent het digitaal hulpmiddel verkiezingen.	9
2.1. Het digitaal hulpmiddel verkiezingen (DHV)	9
2.2. Het beheer en de beschikbaarstelling van de uitslagprogrammatuur	10
2.3. De beveiligingseisen aan de uitslagprogrammatuur	11
2.4. De toetsing van de uitslagprogrammatuur door een onafhankelijke instantie	11
2.5. Verplicht gebruik en voorschriften voor het (beveiligd) gebruik van de uitslagprogrammatuur	12
2.6. Voorzieningen en maatregelen van de Kiesraad omtrent het gebruik van de uitslagprogrammatuur	14
2.7. Decentrale voorzieningen voor gebruikers.....	15
2.8. Het geven van instructies, aanwijzingen en het (doen) onderbreken van het gebruik .	16
2.9. Het opstellen van een protocol.....	18
2.10. Verantwoording over het functioneren van de uitslagprogrammatuur	19
2.11. Inlichtingenplicht	20
3. Wetgevingsaspecten.....	21
3.1. Verhouding tot andere wetgeving	21
3.2. Het niveau van de regelgeving	23
3.3. De plaats van de regeling in de Kieswet	26
4. Bestuurslasten, financiële gevolgen en administratieve lasten	27
4.1. Gevolgen voor de Kiesraad.....	27
4.2. Gevolgen voor gemeenten en waterschappen.....	28
4.3. Gevolgen voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba	29

4.4. Administratieve lasten voor burgers en bedrijven	30
5. Inwerkingtreding	30
6. Advies en consultatie.....	30
B. Artikelsgewijze toelichting	30

A. Algemeen deel van de memorie van toelichting

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 decennia¹ wordt in Nederland bij de verkiezingen gebruik gemaakt van programmatuur om de uitslag van de verkiezingen te berekenen en inmiddels vormt deze een onmisbaar onderdeel om de uitslag betrouwbaar en efficiënt vast te stellen.

De inzet van uitslagprogrammatuur bij het berekenen van stemtotalen 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 stemtotalen en de vaststelling van de uitslag. Gelet op de krappe wettelijke termijnen voor het proces van uitslagvaststelling, is vereist dat die stemmen binnen een beperkte tijd correct worden opgeteld en de uitslag binnen een korte termijn wordt berekend. De inzet van programmatuur als hulpmiddel draagt bij aan de efficiëntie van het verkiezingsproces, de integriteit van de uitslag en verkleint de kans op menselijke fouten.

Tegenover genoemde voordelen van de inzet van programmatuur om tot een betrouwbare en efficiënte vaststelling van de verkiezingsuitslag te komen staat dat het digitale proces ook kwetsbaarheden en (beveiligings-)risico's kent. 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) met als doel de werking van de programmatuur te onderbreken of te verstoren, als ook het risico van bewuste inbreuken op de programmatuur om de verkiezingsuitslag te beïnvloeden. Beveiliging van de uitslagprogrammatuur is daarom noodzakelijk.

Vanuit 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 Grondwet², essentieel dat de verantwoordelijkheden, kaders en vereisten omtrent de uitslagprogrammatuur gedegen en eenduidig zijn geregeld. De huidige Kieswet en de daarop gebaseerde regelgeving bevatten thans een beknopte regeling over de uitslagprogrammatuur. 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 ziet niet op de stemming en de telling van de stembiljetten. Dit blijft handmatig plaatsvinden.

Belangrijke notie bij het wetsvoorstel is dat de ontwikkeling van een betrouwbare en beveiligde uitslagprogrammatuur op zichzelf niet bewerkstelligt dat het gebruik hiervan een betrouwbare uitslag geeft. Ook de inzet van de juiste (ICT-) voorzieningen waarop de uitslagprogrammatuur wordt ontsloten, het treffen van (beveiligings-)maatregelen, het vaststellen en naleven van

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

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.

aansluitvoorschriften en gebruiksvoorschriften, en het volgen van de juiste procedures in het verkiezingsproces zijn cruciaal om tot een betrouwbare uitslag te komen. Het wetsvoorstel voorziet daarom ook expliciet in een regeling van deze onderdelen. Daarbij is het wetsvoorstel zoveel mogelijk techniekonafhankelijk geformuleerd. De consequentie hiervan is dat de (beveiligings-)eisen voor genoemde onderdelen en de procedures in het Kiesbesluit en de Kiesregeling zullen worden opgenomen. Het wetsvoorstel voorziet in de basisbeginselen van betrouwbaarheid, beveiliging, transparantie en controleerbaarheid en in de grondslagen voor deze regelgeving.

De verantwoordelijkheden in de keten van de vaststelling van de verkiezingsuitslag blijven met dit wetsvoorstel ongewijzigd.³ Dit wetsvoorstel ziet uitsluitend op 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, nationaal briefstembureau en centraal stembureaus) en ten slotte de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als stelselverantwoordelijke voor een goed verloop van de verkiezingen.

Bij het opstellen van dit wetsvoorstel en deze memorie van toelichting is het wetsvoorstel nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen⁵ als vertrekpunt beschouwd. Indien de behandeling van dat wetsvoorstel tot wijzigingen leidt, kan dit van invloed zijn op de uitwerking van dit wetsvoorstel.

1.2. De hoofdlijnen van het wetsvoorstel

Als gezegd bevat voorliggend wetsvoorstel een integrale regeling over de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Kiesraad en de gemeenten 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 het vervolg van deze memorie van toelichting nader uitgewerkt.

De hoofdlijnen van het wetsvoorstel zijn als volgt:

- De Kiesraad wordt voor elke in de Kieswet geregelde verkiezing⁶ verantwoordelijk voor het beheer en de beveiliging van de uitslagprogrammatuur. Onder het beheer wordt in ieder geval verstaan de beschikbaarstelling, instandhouding, de borging van de betrouwbare werking en de daarvoor noodzakelijke (door)ontwikkeling van de uitslagprogrammatuur. Dit is een wijziging ten opzichte van de huidige Kieswet die er vanuit gaat dat elk centraal stembureau voor de desbetreffende verkiezing hiervoor zelf verantwoordelijk is. Gezien zijn ervaring, deskundigheid en onafhankelijke positie, is de Kiesraad bij uitstek het geschikte

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 een orgaan dat zorgdraagt voor decentrale ICT-voorzieningen. In het vervolg van deze memorie van toelichting wordt hier nader op ingegaan.

⁵ Kamerstukken II 2019/20, 35489.

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

orgaan om deze verantwoordelijkheid neer te leggen. De huidige praktijk is overigens ook dat de Kiesraad deze uitslagprogrammatuur bij alle verkiezingen landelijk ter beschikking stelt.

- De regeling omvat zowel de uitslagprogrammatuur die de centrale stembureaus gebruiken voor de vaststelling van de uitslag, als de programmatuur die door de gemeenten⁷ wordt gebruikt om de stemtotalen en totalen stembescheiden per gemeente (en per kieskring) vast te stellen. De huidige Kieswet voorziet uitsluitend in een regeling van de programmatuur die door het centraal stembureau wordt gebruikt.
- De gemeentelijk stembureaus, het nationaal briefstembureau en de centraal stembureaus (hierna: gebruikers) worden verplicht om de uitslagprogrammatuur te gebruiken die de Kiesraad (als beheerder) ter beschikking stelt. Voor Bonaire, Saba en St. Eustatius voorziet dit wetsvoorstel in facultatief gebruik in overleg met de Kiesraad. De huidige Kieswet voorziet alleen in facultatief gebruik van uitslagprogrammatuur door het centraal stembureau. Voor het op een betrouwbare, beveiligde 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 ook centrale voorzieningen in en treft centrale maatregelen. Deze worden nader op het niveau van het Kiesbesluit geregeld. Oogmerk 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 praktijk die uitgaat van het gebruik van de uitslagprogrammatuur op stand-alone computers die decentraal geïnstalleerd worden.
- De Kiesraad stelt (als beheerder) voorschriften op ten behoeve van de aansluiting en het gebruik van de uitslagprogrammatuur (de zgn. aansluitvoorschriften en gebruiksvoorschriften). Met deze technische- en organisatorische 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 dient te worden aan het betrouwbare en beveiligde gebruik van de uitslagprogrammatuur (gebruiksvoorschriften).
- Voorafgaande aan elke verkiezing worden zowel de uitslagprogrammatuur, als de centrale voorzieningen en maatregelen van de Kiesraad, de aansluitvoorschriften als de gebruiksvoorschriften door een onafhankelijke en deskundige instantie getoetst. De huidige Kieswet voorziet uitsluitend in een toets van de uitslagprogrammatuur. Vanwege de onderlinge afhankelijkheid en de kwetsbaarheden, is deze uitgebreide toets noodzakelijk.
- Gebruikers van de uitslagprogrammatuur zijn tijdelijk ingerichte bestuursorganen ten behoeve van de verkiezing op dat moment.⁸ Zij hebben geen eigen voorzieningen maar maken gebruik van voorzieningen die aan hen ter beschikking worden gesteld, te weten de gemeenten of waterschappen. Met dit wetsvoorstel worden de gemeenten en waterschappen ervoor verantwoordelijk dat deze voorzieningen voldoen aan de door de

⁷ Op grond van de huidige Kieswet betreft dit de vaststelling van de burgemeester op grond van artikel N 11 en de vaststelling per kieskring van de hoofdstembureaus op grond van artikel O 2. Op grond van het wetsvoorstel nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen waarop dit wetsvoorstel is gebaseerd, gaat het om artikel O 24.

⁸ Een uitzondering geldt voor de Kiesraad die in zijn functie van centraal stembureau gebruik maakt van de uitslagprogrammatuur, maar een permanent orgaan is.

Kiesraad opgestelde aansluitvoorschriften. Of aan deze voorschriften wordt voldaan, dienen zij voor elke verkiezing te onderzoeken. Hiervoor dient een verklaring te worden opgesteld die openbaar wordt gemaakt en gedeeld met de Kiesraad.

- Ter bevordering van het betrouwbare en veilige gebruik van de uitslagprogrammatuur voorziet dit wetsvoorstel erin dat de Kiesraad een protocol opstelt. Voor het opstellen van dit protocol voert de Kiesraad overleg met de vertegenwoordigers van gemeenten en waterschappen en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK). Uitgangspunt voor dit protocol is de samenwerking tussen de Kiesraad als beheerder en de gebruikers van de uitslagprogrammatuur. In het protocol worden in ieder geval afspraken vastgelegd over hoe men omgaat met situaties waarin blijkt dat de aansluit- of gebruiksvoorschriften niet worden nageleefd of dat sprake is van een storing in of aantasting van de werking, betrouwbaarheid of beveiliging van de uitslagprogrammatuur, misbruik of oneigenlijk gebruik van de toegang tot de uitslagprogrammatuur, of het vermoeden of de dreiging daarvan. Het ligt in de rede dat in het protocol wordt omschreven hoe de Kiesraad in welke situatie handelt, daarbij individuele beheers- en gebruiksinstructies kan geven aan een gebruiker, er verbetermaatregelen gevraagd kunnen worden en wanneer (conform wet en regelgeving) overgegaan wordt op het geven van een (dwingende) aanwijzing dan wel het (doen) onderbreken van het gebruik.
- Zowel de Kiesraad als de gebruikers van de uitslagprogrammatuur kunnen pas goed invulling geven aan hun bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het moment dat zij over de juiste informatie beschikken over het gebruik en over 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 en waterschappen en de gebruikers anderzijds.
- Om de algemene verantwoordelijkheid van de Kiesraad voor de betrouwbare en beveiligde werking van de uitslagprogrammatuur ook waar te kunnen maken, wordt aan de Kiesraad in zijn functie van beheerder in de eerste plaats een geclausuleerde aanwijzingsbevoegdheid toegekend. Deze houdt in dat in geval er sprake is van ernstige tekortkomingen in de naleving van de aansluit- en of gebruiksvoorschriften én deze tekortkomingen ernstige risico's opleveren voor de betrouwbare werking of beveiliging van de uitslagprogrammatuur of bij onvoorziene omstandigheden met ernstige gevolgen voor de betrouwbare of beveiligde werking van de uitslagprogrammatuur, de Kiesraad bevoegd is aan de gemeenten en de waterschappen, respectievelijk de gebruikers van de uitslagprogrammatuur een (dwingende) beheersaanwijzing te geven over hoe betrokkene in die betreffende situatie dient te handelen. Uitgangspunt hierbij is dat een (dwingende) beheersaanwijzing alleen ingezet wordt in situaties waar de reguliere samenwerking en informele interventies onvoldoende resultaat opleveren in de aanpak van een gesignaleerd risico.
- Als ultimatum 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 er sprake is van ernstige risico's met gevolgen voor die betrouwbare werking of 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.
- De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is politiek en stelselverantwoordelijk voor het correcte verloop van de verkiezingen. Op het moment dat de

minister van oordeel is dat risico's onaanvaardbaar zijn, kan hij in het uiterste geval de Kiesraad verzoeken het gebruik van de uitslagprogrammatuur bij een of meer gebruikers te doen onderbreken. De Kiesraad dient dit verzoek terstond in te willigen.

- 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. Met deze rapportage krijgt de Kiesraad als beheerder van de uitslagprogrammatuur een belangrijke richtinggevende en beoordelende rol inzake 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 vertegenwoordigd orgaan het rechtmatige verloop en geldigheid van de verkiezing beoordeelt.
- Tot slot kent dit wetsvoorstel een aantal bepalingen omtrent het gebruik van de programmatuur in procedure van uitslagvaststelling. Daarbij wordt uitgegaan van het verplicht gebruik van de programmatuur door het gemeentelijk stembureau, nationaal briefstembureau en het centraal stembureau.

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

1.3. Voorgeschiedenis

Met dit wetsvoorstel wordt de Kiesraad als gezegd 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 verkiezingsketen⁹. De Kiesraad heeft aangegeven dat hij kan instemmen met dit advies en heeft gevraagd daarbij te preciseren voor welke digitale hulpmiddelen de Kiesraad verantwoordelijk zal worden en welke bevoegdheden daarbij horen. Bij brief van 14 maart 2019 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Tweede Kamer geïnformeerd dat zij dit advies van ABDTOPConsult overneemt en daartoe een transitietraject in werking zet. Het voorliggende wetsvoorstel is onderdeel van dit transitietraject en heeft als doel de verantwoordelijkheid, en de daarbij behorende bevoegdheden, voor de uitslagprogrammatuur 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 geïnformeerd 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

⁹ Kamerstukken II 2018/19, 35165, nr. 1

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

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

uitkomsten hiervan worden verwerkt in de uitwerking van voorliggend wetsvoorstel in het Kiesbesluit en de Kiesregeling.

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 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 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.

Het Nederlandse verkiezingsproces wordt van oudsher gezien als robuust en betrouwbaar. Recente maatschappelijke ontwikkelingen in het binnen- en buitenland tonen echter dat het vertrouwen in het verkiezingsproces niet vanzelfsprekend is en dat daar blijvend in geïnvesteerd moet worden. 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, wordt de rol van de Kiesraad in het verkiezingsstelsel verzwaaard. Deze rolverzwaring betekent dat de Kiesraad een prominentere rol zal krijgen in het verkiezingsproces met betrekking tot bevorderen en bewaken van de kwaliteit 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 apart wetsvoorstel dat naar verwachting in 2022 aan de Tweede Kamer zal worden voorgelegd. Gekozen is voor dit separate wetstraject, omdat de verankering van verantwoordelijkheden en bevoegdheden omtrent het beheer en de beveiliging van de uitslagprogrammatuur zoveel als mogelijk gereed moet zijn in 2023 bij de ingebruikname van de nieuwe uitslagprogrammatuur die de huidige programmatuur (OSV) zal opvolgen.

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

De stemming en de telling bij verkiezingen in Nederland wordt 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 de uitkomsten handmatig in een papieren proces-verbaal. Op gemeentelijk niveau worden de uitslagen uit alle processen-verbaal van de stembureaus bij elkaar opgeteld. Na de optelling op gemeentelijk niveau worden bij landelijke verkiezingen de uitslagen per kieskring en vervolgens op landelijk niveau bij elkaar opgeteld om de uiteindelijk verkiezingsuitslag te berekenen. Bij verkiezingen op landelijk niveau (verkiezingen van de Tweede Kamer en het Europees Parlement) stelt de Kiesraad, als centraal stembureau, vervolgens de uitslag van de verkiezing vast. Bij de uitslagberekening per

¹² Kamerstukken II 2018/19, 35165, nr. 1

¹³ Kamerstukken II, 2019/20, 35300-VII nr. 124

gemeente, kieskring en op landelijk niveau¹⁴ en bij de vaststelling van de verkiezingsuitslag wordt gebruik gemaakt van de uitslagprogrammatuur. Bij iedere stap in het optelproces worden controles uitgevoerd om na te gaan of de programmatuur de berekening goed heeft uitgevoerd.

Nadat de uitkomsten van de stemtotalen op gemeentelijk niveau zijn vastgesteld, worden deze vastgelegd in een papieren proces-verbaal. Daarnaast wordt in de programmatuur een optelbestand aangemaakt met daarin de uitkomsten van de digitale telling. Zowel het papieren proces-verbaal als het optelbestand worden elektronisch openbaar gemaakt en overgebracht naar het centraal stembureau. Het centraal stembureau voert gegevens uit het proces-verbaal handmatig in en leest het optelbestand met de uitkomsten van de telling uit. Het centraal stembureau vergelijkt de uitkomsten van het papieren proces-verbaal met de uitkomsten van het optelbestand. Wanneer de uitkomsten van zowel de handmatige invoer als het uitgelezen optelbestand overeenkomen wordt ten behoeve van de uitslagvaststelling vervolgens de zetelverdeling berekend en vindt de toewijzing van de zetels aan de kandidaten plaats.

1.6. Toepasselijkheid op 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 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 integraal van toepassing op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Bij het lezen van deze memorie van toelichting kan voor die situatie voor 'burgemeester en wethouders' ook gelezen worden 'bestuurscollege' en voor 'gemeentelijk stembureau' kan ook gelezen worden 'stembureau van het openbaar lichaam'. De term 'centraal stembureau' is uniform in het Europese en Caribische 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 vernieuwing¹⁵ en per brief van 15 juni 2018¹⁶ geïnformeerd over het feit 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 2019.¹⁷ 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 uitslagvaststelling weerbaar te maken tegen hedendaagse en toekomstige dreigingen adviseerde FOX-IT 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

¹⁴ Bij waterschapsverkiezingen op niveau per waterschap en bij provinciale statenverkiezingen op provinciaal niveau.

¹⁵ Kamerstukken II 2017/18, 34 775 VII, nr. 66, p. 35

¹⁶ Kamerstukken II 2017/18, 31 142, nr. 83

¹⁷ Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 35 165, nr. 1

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 onderzocht. De rapportages over deze onderzoeken zijn op de website van de Kiesraad gepubliceerd¹⁸.

De Kiesraad is in februari 2021 gestart met de aanbesteding van de opvolger van OSV: het DHV. Samen met de VNG¹⁹ en de NVVB²⁰ en onder begeleiding van de NCTV²¹ en het NCSC²² 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 mogelijk voor de Kiesraad als beheerder van de programmatuur inzicht te krijgen in het gebruik van de programmatuur en mogelijke verstoringen door het gebruik of externe omstandigheden, zodat hij indien nodig maatregelen kan nemen.

Het streven is dat het DHV eind 2022 opgeleverd kan worden waarna deze de programmatuur OSV kan vervangen. Het DHV wordt dan gebruikt voor de optelling van de stemtotalen en 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, en het centraal stembureau.

2.2. Het beheer en de beschikbaarstelling van de uitslagprogrammatuur

De Kiesraad beheert de uitslagprogrammatuur en stelt die beschikbaar voor gebruik (respectievelijk door het gemeentelijk stembureau, nationaal briefstembureau of het centraal stembureau). In het kader van het beheer zorgt de Kiesraad voor het onderhoud en de ontwikkeling van de uitslagprogrammatuur. Dit is een taak die nu al door de Kiesraad wordt uitgevoerd, maar die niet in de Kieswet is vastgelegd.

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 zorgdraagt voor de betrouwbare werking, beveiliging en (door)ontwikkeling van de uitslagprogrammatuur. Hieruit vloeit voort dat de Kiesraad bepaalt of en welke uitslagprogrammatuur wel of niet kan worden ingezet voor de betreffende verkiezing. De uitslagprogrammatuur die de Kiesraad beschikbaar stelt dient te voldoen aan bij of krachtens deze wet gestelde eisen en voorwaarden (artikel Ea 2, vijfde lid). Oogmerk daarbij is dat de uitslagprogrammatuur centraal ontsloten wordt. 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.

¹⁸ <https://www.kiesraad.nl/advies-en-publicaties/rapporten/2020/10/19/beveiligingsrapport-ondersteunende-software-verkiezingen-2020> en <https://www.kiesraad.nl/advies-en-publicaties/rapporten/2021/3/2/beveiligingsrapport-ondersteunende-software-verkiezingen-2020--tk-2021>

¹⁹ VNG: Vereniging van Nederlandse Gemeenten

²⁰ NVVB: Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken

²¹ NCTV: Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en veiligheid

²² NCSC: Nationaal Cyber Security Centrum

Binnen de verantwoordelijkheid van de Kiesraad om uitslagprogrammatuur beschikbaar te stellen en de voorwaarden die bij of krachtens deze wet daaraan gesteld worden, kan de Kiesraad ook alternatieve decentraal te installeren uitslagprogrammatuur ter beschikking stellen ingeval de centraal ontsloten voorkeursprogrammatuur niet ingezet kan worden. Zowel de centraal te ontsluiten uitslagprogrammatuur als de decentraal te ontsluiten uitslagprogrammatuur dienen aan de bij of krachtens dit wetsvoorstel gestelde vereisten te voldoen. Het Kiesbesluit zal zowel voorzien in een regeling van beide opties.

2.3. De beveiligingseisen aan de uitslagprogrammatuur

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 het DHV.

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 normen kent de huidige regelgeving niet. Bij de uitwerking van dit wetsvoorstel in het Kiesbesluit en de Kiesregeling wordt bezien welke normen aanvullend dienen te worden opgenomen om kaders te stellen ten behoeve van de informatiebeveiliging van de uitslagprogrammatuur. De Kiesraad is als beheerder verantwoordelijk voor de uitwerking van deze normen 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 (zie paragraaf 2.4).

2.4. De toetsing van de uitslagprogrammatuur door een onafhankelijke instantie

In de huidige situatie wordt de uitslagprogrammatuur voorafgaand aan iedere verkiezing al door een onafhankelijke instantie getoetst op het voldoen aan de in het Kiesbesluit en de Kiesregeling gestelde eisen. De controle op deze eisen is verplicht²³. 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 de toetsing van de programmatuur aan die specificatie en de in de Kiesregeling gestelde eisen. De specificatie maakt duidelijk op welke wijze in de programmatuur de wet- en regelgeving moet worden toegepast bij de berekening van de uitslag van de verkiezingen of de berekening van de zetelverdeling. Gezien het grote belang van informatiebeveiliging binnen zowel de uitslagprogrammatuur, 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 gebruiksvorschriften voorafgaand aan elke verkiezing laat toetsen door een deskundige en onafhankelijke instantie (artikel Ea 2, vijfde lid).

²³ Artikel P 1, vierde en zesde lid, van het Kiesbesluit

De toetsing wordt op grond van het wetsvoorstel uitgevoerd door een onafhankelijke en deskundige instantie. Onafhankelijkheid wordt in de nota van toelichting van het huidige Kiesbesluit²⁴ beschreven als dat deze instanties hun werk onafhankelijk 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 verkiezingsproces 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 bedoeld dat het personeel dat de toetsing uitvoert beschikt over professionele deskundigheid op het gebied waarop de toetsing zich richt. Dit wetsvoorstel voorziet in een grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels op te stellen met betrekking tot de deskundigheid en de onafhankelijkheid van de instantie(s) die toetsen uitvoer(t)(en) (artikel Ea 2, achtste lid).

De wettelijke verplichting voor het voorafgaande aan elke verkiezing uitvoeren van toetsen is bedoeld als waarborg zodat rond iedere verkiezing in voldoende mate rekening wordt gehouden met de actuele dreigingsrisico's op gebied van informatiebeveiliging en de betrouwbaarheid van de vaststelling van de verkiezingsuitslag. Daarbij dient echter ook rekening gehouden te worden met de uitvoerbaarheid van deze toetsingsplicht. In geval 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 uitzonderingsgrond om de toetsing opnieuw te moeten uitvoeren. In zo een situatie kort voorafgaand aan een verkiezing zou de wettelijke toetsingsplicht er anders toe leiden dat de programmatuur op dat moment niet gebruikt mag worden bij de betreffende verkiezing. Hierbij kan gedacht worden aan een wijziging in bijvoorbeeld de modellen voor de in de uitslagprogrammatuur te genereren rapportages. Wijzigingen aan de beveiliging van de uitslagprogrammatuur en bijbehorende centrale voorzieningen en wijzigingen in de wijze van 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.

2.5. Verplicht gebruik en voorschriften voor het (beveiligd) 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. Reden voor 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 dezelfde manier de berekening- en vaststellingsprocedure doorloopt. 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

²⁴ Staatsblad 2013, 356

programmatuur kan daarbij gelogd worden wie welke handelingen verricht in de uitslagprogrammatuur.

2.5.2. Het stellen 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. Met deze technische- en organisatorische 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 dient te worden aan het betrouwbare en beveiligde 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. Hierbij spreekt het voor zich dat de uitslagprogrammatuur ondersteunt bij de uitvoering van de aansluit- en gebruiksvoorschriften.

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, nationaal briefstembureau en het centraal stembureau.

2.5.3. Het gebruik van programmatuur binnen de procedure van uitslagvaststelling

Vanwege de verplichting tot het gebruik van de uitslagprogrammatuur ligt het in de rede dit gebruik in de procedure voor 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 worden ingevoerd. De opsomming van gegevens bevat een wettelijke verplichting van gegevens die in ieder geval moet worden verwerkt. Dit is geen limitatieve opsomming, in het kader van de kwaliteitsbevordering in het verkiezingsproces kan verondersteld worden dat het wenselijk is om bij een verkiezing ook aanvullende informatie via de programmatuur te verwerken.

Opvolgend kent dit wetsvoorstel verschillende 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, onderscheidenlijk het nationaal briefstembureau naar het centraal stembureau en de openbaarmaking van dit digitale bestand, respectievelijk het digitale bestand van het centraal stembureau dat de berekening van de uitslag van de verkiezing bevat. 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 centrale voorzieningen en maatregelen te treffen ten behoeve van het gebruik van de uitslagprogrammatuur (artikel Ea 2, derde lid). Artikel Ea 2, achtste lid, bepaalt dat over deze centrale voorzieningen en maatregelen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur 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 maatregelen en voorzieningen.

In de huidige situatie met het gebruik van OSV is er sprake van een strikte decentrale werking van de programmatuur. Aanvullend op instructies over de installatie en gebruik van de programmatuur treft de Kiesraad daarom geen maatregelen of voorzieningen. 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 ook 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 maken van het DHV.

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 veilig 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. Om risico's verbonden aan de centrale ontsluiting van de programmatuur tegen te gaan wordt het functioneren en het gebruik van de uitslagprogrammatuur en bijbehorende voorzieningen (en netwerkverbindingen) gemonitord. Bij het DHV wordt uitvoering gegeven aan deze monitoring door een security operations center (SOC). Het SOC wordt uitgevoerd door een derde partij. Vanwege de onafhankelijke oordeelsvorming in de monitoring is deze derde partij in ieder geval niet de Kiesraad (als beheerder), noch een gebruiker, leverancier of de hostende partij van de programmatuur. 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 er sprake is (geweest) van afwijkend gebruik of dataverkeer. Ingeval er een afwijking wordt gesignaleerd meldt het SOC dit in ieder geval aan de Kiesraad. Afhankelijk van de afspraken die de Kiesraad met het SOC maakt, kan het zijn dat het SOC ook rechtstreeks een melding doet aan de gebruiker.

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

Onder het voorliggende wetsvoorstel wordt de Kiesraad als beheerder verantwoordelijk voor het functioneren van de uitslagprogrammatuur. Incidenten die het SOC zal waarnemen worden daarom altijd gemeld bij de Kiesraad. De Kiesraad behoudt zo overzicht op het gebruik en het functioneren van de uitslagprogrammatuur en kan desgewenst bijsturen. In geval van een

grootschalig incident op de centrale infrastructuur dient de Kiesraad maatregelen te treffen om het incident op te lossen dan wel de gevolgen te beperken. Voor de afhandeling van incidenten is een protocol van toepassing (zie paragraaf 2.9.). De Kiesraad rapporteert over de afhandeling van incidenten in de rapportage van bevindingen over de werking van de uitslagprogrammatuur (zie paragraaf 2.10).

Gebruikers van de uitslagprogrammatuur zijn zelf verantwoordelijk voor het betrouwbare 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 (bijvoorbeeld er wordt meerdere keren foutief ingelogd) of op het lokale netwerk van een gebruiker, dan meldt de Kiesraad dit bij de gebruiker. De gebruiker dient dan zelf maatregelen te treffen om dat incident op te lossen. De Kiesraad kan daarvoor beheer- en gebruiksinstructies geven en biedt hierbij desgewenst ondersteuning. In de uiterste situatie kan overgegaan worden tot het geven van een (dwingende beheersaanwijzing) of op onderbreking van het gebruik (zie paragraaf 2.8.). Gebruikers vermelden 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.

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 gebruiker. Het voorliggende wetsvoorstel stelt de Kiesraad als gebruiker gelijk aan de andere gebruikers. Ook de Kiesraad dient als gebruiker van de programmatuur te voldoen aan de aansluit- en gebruiksvoorschriften die de Kiesraad als beheerder opstelt.

2.7. Decentrale voorzieningen voor gebruikers

Een gemeentelijk stembureau, nationaal briefstembureau of een centraal stembureau is bestuursrechtelijk geen onderdeel van een gemeente of waterschap. Daardoor beschikt een gemeentelijk stembureau, nationaal briefstembureau of een centraal stembureau zelf niet over voorzieningen waarmee gebruik gemaakt kan worden van programmatuur voor het berekenen en vaststellen van de verkiezingsuitslag. In de huidige situatie stellen gemeenten of waterschappen decentraal voorzieningen beschikbaar om de ondersteunende software verkiezingen te kunnen gebruiken²⁵. Ook in de toekomst hebben de gemeentelijk stembureaus, het nationaal briefstembureau of het centraal stembureau decentraal voorzieningen nodig om gebruik te kunnen maken van de uitslagprogrammatuur.

Omdat de gebruikte voorzieningen geen eigendom zijn van de gebruiker, legt dit wetsvoorstel (artikel Ea 3) de verantwoordelijkheid voor het functioneren van deze decentrale voorzieningen bij de instantie die de voorzieningen ter beschikking stelt. Om deze verantwoordelijkheid tot uiting te brengen bepaalt dit wetsvoorstel dat die instantie²⁶ een verklaring opstelt die inhoudt dat de geleverde decentrale voorzieningen voldoen aan de door de Kiesraad opgestelde aansluitvoorschriften. De Kiesraad stelt voor deze verklaring een model vast dat hiervoor gebruikt moet worden. Dat betekent dat de Kiesraad instructies geeft over hoe bepaald kan worden dat de decentrale voorzieningen aan de aansluitvoorschriften voldoen en hoe daarover

²⁵ Met uitzondering van de situatie (landelijke verkiezingen voor de Tweede Kamer en het Europees Parlement) waarin het centraal stembureau de Kiesraad betreft.

²⁶ In geval een gemeente de voorzieningen ter beschikking stelt is dit het college van burgemeester en wethouders. In geval een waterschap de voorzieningen ter beschikking stelt is dit het dagelijks bestuur.

verantwoording moet worden afgelegd. Uitgangspunt is dat deze verklaring openbaar gemaakt kan worden en voor de Kiesraad op een uitvoerbare wijze inzicht biedt wie aan welke voorschriften voldoet en wie niet. Het inzicht uit deze verklaringen is voor de Kiesraad van belang in het licht van de door de Kiesraad op te stellen rapportage over de betrouwbare en veilige werking van de programmatuur (paragraaf 2.10.).

Gezien de verantwoordelijkheid van deze instanties voor deze decentrale voorzieningen stelt het voorliggende wetsvoorstel dat de betreffende instantie zelf de verantwoordelijkheid heeft het gebruik van deze voorzieningen (al dan niet tijdelijk) te doen onderbreken in geval 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.

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

Met dit wetsvoorstel krijgt de Kiesraad een belangrijke richtinggevende en ondersteunende rol in het verkiezingsproces. Als beheerder van de uitslagprogrammatuur heeft de Kiesraad de verantwoordelijkheid voor de betrouwbare werking en beveiliging van de uitslagprogrammatuur. Ook stelt de Kiesraad algemeen verbindende voorschriften op over de aansluitingen en het gebruik van de uitslagprogrammatuur. Hieruit vloeit voort dat de Kiesraad ook individuele beheer- en gebruiksinstructies kan geven. Enerzijds ter ondersteuning van gebruikers, anderzijds om in het gebruik bij te sturen waar risico's worden geconstateerd.

2.8.1. Informele bevoegdheden van de kiesraad als beheerder van de uitslagprogrammatuur

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 beheer- en gebruiksinstructies geven. Daarbij kan de Kiesraad de gebruiker vragen verbetermaatregelen te treffen en daarover terug te rapporteren aan de Kiesraad. Dit betreffen informele bevoegdheden die behoren tot de functie van de Kiesraad als beheerder van de uitslagprogrammatuur. Deze informele bevoegdheden worden dan ook niet in het wetsvoorstel geregeld.

2.8.2. Formele aanwijzingsbevoegdheid

Aansluitend op de informele bevoegdheden 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 of een centraal stembureau. Juist waar er sprake kan zijn van ernstige risico's is het wenselijk dat de Kiesraad als beheerder een dwingende aanwijzing kan geven met als doel een risico te mitigeren of weg te nemen. Daarbij dient te worden opgemerkt dat het inzetten van de aanwijzingsbevoegdheid uitsluitend bedoeld is voor de situaties waar er sprake is van ernstige risico's dan wel situaties waar het informele contact geen oplossing heeft geboden. Deze aanwijzingsbevoegdheid is beperkt tot het geven van dwingende beheersaanwijzingen over hoe betrokkene dient te handelen. Zo een aanwijzing kan de Kiesraad geven wanneer:

- a. sprake is van een ernstige tekortkoming in de naleving van de aansluit- of gebruiksvoorschriften en daardoor de betrouwbare of beveiligde werking van de uitslagprogrammatuur ernstig in gevaar is;

- b. onvoorziene omstandigheden die van dien aard zijn dat de betrouwbare of beveiligde werking van de uitslagprogrammatuur ernstig in gevaar is.

Bij deze aanwijzingsbevoegdheid wordt gesproken over het geven van een ‘beheersaanwijzing’ om daarmee te benadrukken dat het gaat om een aanwijzing die gegeven wordt in het kader van de taak van het beheer van de uitslagprogrammatuur.

Het geven van de beheersaanwijzing is een feitelijke handeling die gericht is op het bewaken van de integriteit van de uitslagprogrammatuur. Consequentie van het niet opvolgen van een beheersaanwijzing is dat de Kiesraad feitelijk het gebruik van de uitslagprogrammatuur kan onderbreken (zie artikel Ea 8, eerste lid, onder a). Daarmee betreft de beheersaanwijzing een beheersmaatregel, met als uiterste consequentie dat het gebruik van de uitslagprogrammatuur kan worden onderbroken. De beheersaanwijzing is derhalve niet op rechtsgevolg gericht en daarmee 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 in geval van een geschil ook geen rechtsbescherming op grond van die wet open staat.²⁷

De beheersaanwijzing is in het wetsvoorstel vormvrij. Dit betekent dat de beheersaanwijzing zowel schriftelijk als mondeling (telefonisch) kan worden gegeven. De Kiesraad kan afspraken maken in het protocol over de wijze waarop hij de beheersaanwijzing geeft. Wanneer de Kiesraad een beheersaanwijzing heeft gegeven rapporteert de Kiesraad daarover in de rapportage van bevindingen (zie paragraaf 2.10).

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

Wanneer een gebruiker deze (dwingende) beheersaanwijzing niet opvolgt heeft de Kiesraad de bevoegdheid het gebruik van de uitslagprogrammatuur (tijdelijk en of plaatselijk) te (doen) onderbreken (artikel Ea 8). De Kiesraad kan het gebruik van de uitslagprogrammatuur ook (doen) onderbreken in geval er anderszins sprake is van een (dreiging van een) ernstige storing of ernstige aantasting van de werking, beveiliging of betrouwbare werking van de uitslagprogrammatuur of wanneer er anderszins sprake is van ernstig misbruik of oneigenlijk gebruik van de toegang tot de uitslagprogrammatuur.

Het (doen) onderbreken van het gebruik heeft als doelstelling 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 vervolgens instructies worden gegeven om het risico op te lossen.

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 zo mogelijk betrokkenen hiervan in kennis. De kennisgeving heeft een notificatiefunctie zodat de gebruiker weet waarom er op dat moment geen gebruik gemaakt kan worden van de uitslagprogrammatuur. Daarbij kan de situatie voorkomen waarin

²⁷ Betrokkene zou zich kunnen wenden tot de burgerlijke rechter (kort geding).

een risico zo ernstig is dat zonder kennisgeving direct moet worden overgaan op onderbreking van gebruik.

Indien de minister van BZK een, naar zijn oordeel, gewichtige reden heeft, kan die de Kiesraad verzoeken het gebruik door een of meer gebruikers van de uitslagprogrammatuur (al dan niet tijdelijk) te onderbreken (artikel Ea 8, eerste lid). In dit geval dient de Kiesraad het gebruik van de uitslagprogrammatuur bij die betreffende gebruikers onverwijld te onderbreken. Het spreekt voor zich dat dit middel een ultimo remedium betreft dat uiting geeft aan de politieke stelselverantwoordelijkheid van de minister van BZK omtrent verkiezingen.

Wanneer het gebruik van programmatuur wordt onderbroken zijn er verschillende mogelijkheden om de verkiezingsuitslag alsnog te berekenen. Het kan gaan om een tijdelijke onderbreking, waarna het gebruik kan worden hervat zodra een bevinding is opgelost. Het kan ook gaan om situaties waarin bevindingen niet tijdig opgelost kunnen worden. Op dat moment dient er gebruik te worden gemaakt van een terugvaloptie, zoals decentraal te installeren programmatuur, om alsnog de optellingen volgens procedure te kunnen berekenen. In het uiterste geval zal de optelling handmatig moeten plaatsvinden. Met betrekking tot de gevolgen van de onderbreking van het gebruik en het hervatten van gebruik na onderbreking, voorziet dit wetsvoorstel een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te kunnen stellen. Over een onderbreking van het gebruik rapporteert de Kiesraad in de rapportage van bevindingen (zie paragraaf 2.10.)

2.9. Het opstellen van een protocol

Voorliggend wetsvoorstel zet de samenwerking tussen de Kiesraad en betrokkenen rond de uitslagprogrammatuur centraal. Die goede samenwerking is van belang voor het betrouwbare en beveiligde 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 er sprake is van (een dreiging van) risico's. De Kiesraad stelt daarom een protocol op ten behoeve van de bevordering van het betrouwbare en veilige gebruik van de uitslagprogrammatuur. Doel van dit protocol is dat voor zowel beheerder als gebruiker duidelijk is hoe gehandeld moet worden ingeval risico's zich voordoen. Het wetsvoorstel bepaalt welke situaties in ieder geval in het protocol aan de orde komen. Met deze bepaling biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid dit protocol uit te breiden richting andere situaties of andere onderwerpen.

De Kiesraad is als beheerder van de uitslagprogrammatuur met dit wetsvoorstel aangewezen als diegene die het protocol vaststelt. Voorafgaand aan de vaststelling van het protocol voert de Kiesraad overleg, gericht op overeenstemming, met de vertegenwoordigers van gemeenten (VNG en NVVB) en de waterschappen en de minister van BZK. Dit overleg is van belang vanwege het noodzakelijke draagvlak voor dit protocol.

Voorliggend wetsvoorstel stelt vast op welke situatie het protocol in ieder geval ziet. Het is aan de Kiesraad, als opsteller van het protocol, om in overleg met betrokkenen te bepalen of het wenselijk is aanvullende situaties op te nemen in het protocol. Het protocol beschrijft in ieder 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 wordt onderscheid gemaakt tussen risico's met een kleine impact en ernstige risico's met een grote impact.

Bij het opstellen van het protocol is de samenwerking tussen de Kiesraad als beheerder en de gebruikers van de uitslagprogrammatuur het uitgangspunt. Daarbij kan bijvoorbeeld worden omschreven hoe de Kiesraad in welke situatie handelt, daarbij individuele beheers- en gebruiksinstructies kan geven aan een gebruiker, wanneer er verbetermaatregelen gevraagd kunnen worden en wanneer (conform wet en regelgeving) overgegaan kan worden op het geven van een (dwingende) aanwijzing dan wel het (doen) onderbreken van het gebruik. Het ligt in de rede dat wanneer een risico verholpen is nadat het gebruik is onderbroken, het protocol erin voorziet dat het gebruik van de uitslagprogrammatuur kan worden hervat.

In geval van onderbreking van het gebruik ligt het in de rede dat het protocol erin voorziet dat besloten kan worden over de in te zetten alternatieven voor de optelling van stemtotalen en de berekening van de uitslag. Bij deze alternatieven 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 protocol over het onderbreken van het gebruik, de gevolgen van het onderbreken van het gebruik als wel de hervatting van gebruik na een onderbreking, dienen in overeenstemming te zijn met wat hierover is vastgelegd in wet- en regelgeving.

Het door de Kiesraad op te stellen protocol kan niet zien op de bevoegdheid van de minister de Kiesraad te verzoeken het gebruik van de uitslagprogrammatuur te onderbreken. Het gaat hier immers om een discretionaire bevoegdheid van de Minister waar hij op basis van zijn eigen afwegingen al dan niet gebruik van maakt.

2.10. Verantwoording over het functioneren van de uitslagprogrammatuur

2.10.1. Controleprotocol

In het Wetsvoorstel nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen is geregeld dat 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 alle uitkomsten op kandidaats- en stembureauniveau, alsook de getotaliseerde uitkomsten op gemeenteniveau. Eenzelfde procedure geldt bij de invoer van stemtotalen en de vaststelling van de verkiezingsuitslag door het nationaal briefstembureau en een centraal stembureau. Respectievelijk het gemeentelijk stembureau, nationaal briefstembureau of het centraal stembureau controleert of de getotaliseerde uitkomsten goed zijn verwerkt door de programmatuur. Ten behoeve van deze controle op de juiste werking van de programmatuur stelt de Kiesraad een controleprotocol op. Voor elke verkiezing (dus ook voor die verkiezingen waarvoor de Kiesraad niet zelf fungeert als centraal stembureau) omschrijft de Kiesraad in dat controleprotocol in algemene zin welke controles het gemeentelijk stembureau, nationaal briefstembureau en het centraal stembureau moeten uitvoeren. Het gemeentelijk stembureau, nationaal briefstembureau en het centraal stembureau 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 werking en beveiliging van de uitslagprogrammatuur.

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. In geval dat het vertegenwoordigend orgaan dit verzoekt stelt de Kiesraad een rapportage van bevindingen op.

In de rapportage van bevindingen geeft de Kiesraad een beoordeling van 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 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 op de uitkomsten van de uitgevoerde controles door gebruikers (het controleprotocol), de signalen uit de monitoring van het gebruik (door het SOC) en op zijn eigen observaties. De Kiesraad bepaalt naar eigen inzicht in welke mate voor dit oordeel nader onderzoek gedaan moet worden naar specifieke gebruikers of specifieke situaties in het gebruik van de uitslagprogrammatuur. De Kiesraad maakt de rapportage elektronisch openbaar en deelt dit zo spoedig mogelijk met het vertegenwoordigend orgaan.

2.11. Inlichtingenplicht

Ten behoeve van de betrouwbare werking van de programmatuur en het betrouwbaar en veilig gebruik daarvan voorziet dit wetsvoorstel in een inlichtingenplicht: de Kiesraad verstrekt gebruikers desgevraagd en uit eigen beweging gegevens en inlichtingen over de inbreuk op de veilige en betrouwbare werking van de uitslagprogrammatuur of de dreiging of het vermoeden daarvan voor zover dit noodzakelijk is voor het veilige en betrouwbare gebruik van de uitslagprogrammatuur.

Gebruikers van de programmatuur stellen de Kiesraad onverwijld op de hoogte ingeval er sprake is van (een vermoeden van) misbruik of oneigenlijk gebruik van de uitslagprogrammatuur. Ook stellen de gebruikers de Kiesraad op de hoogte wanneer er sprake is van een inbreuk op de betrouwbaarheid of beveiliging van de eigen voorzieningen die noodzakelijk zijn voor het gebruik van de uitslagprogrammatuur. Desgevraagd en uit eigen beweging verstrekken gebruikers gegevens en inlichtingen aan de Kiesraad indien die nodig zijn om maatregelen te kunnen nemen om een inbreuk op de veilig en betrouwbare werking van de uitslagprogrammatuur te voorkomen of te beëindigen. Ook verstrekken gebruikers, desgevraagd en uit eigen beweging, gegevens en inlichtingen aan de Kiesraad ten behoeve van het opstellen van het rapport (paragraaf 2.10).

Ter borging van het beveiligd en betrouwbaar gebruik van de uitslagprogrammatuur wordt met dit voorstel ook geregeld dat de Kiesraad meldingen over bevindingen van gebruikers of derden schriftelijk in ontvangst neemt. Artikel Ea 5 het derde lid geeft hier uitvoering aan. Bij dit artikel geldt de kanttekening dat de hier genoemde meldingen niet gaan om hulpvragen of supportmeldingen van gebruikers in het kader van het gebruik van de uitslagprogrammatuur. Het gaat hier om eenieder die buiten de keten van de verkiezingsuitslag niet in staat zou zijn om meldingen omtrent het gebruik van de uitslagprogrammatuur bekend te maken. Deze signalen betreft de Kiesraad bij de afhandeling van signalen afkomstig van het monitoren van gebruik (zie paragraaf 2.9) en de op te stellen rapportage van bevindingen (paragraaf 2.10).

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 het adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges.²⁸ 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 en 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. Het wetsvoorstel brengt geen wijziging aan in het huidige takenpakket van de Kiesraad. Er komen met dit wetsvoorstel nieuwe taken bij. In dit wetsvoorstel wordt, naast de twee hoofdtaken van de Kiesraad, een derde hoofdstaak – het dragen van de verantwoordelijkheid voor uitslagprogrammatuur – aan de Kiesraad toegekend. De nieuwe taken en bevoegdheden van de Kiesraad, die de uitoefening van openbaar gezag inhouden, zijn op dit moment nog niet bij een orgaan belegd.

Het gaat om de volgende taken en bevoegdheden die met dit wetsvoorstel aan de Kiesraad worden toegekend:

- a. de verantwoordelijkheid voor de beschikbaarstelling, instandhouding, betrouwbare werking en de 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 in geval er sprake is van ernstige risico's in de naleving van aansluit- en of gebruiksvoorschriften dan wel risico's omtrent de betrouwbare werking of beveiliging van de uitslagprogrammatuur.
- e. het onderbreken of doen onderbreken van het gebruik van de uitslagprogrammatuur;
- f. het opstellen van een protocol inzake de omgang met signalen, het geven van gebruiksinstructies, (dwingende) aanwijzingen en de toepassing van het (doen) onderbreken van het gebruik van 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 deze wet kunnen immers taken die openbaar gezag inhouden aan een zbo worden toegekend, als er behoefte is aan een onafhankelijke oordeelsvorming op grond van een specifieke deskundigheid.²⁹ Het is onmiskenbaar dat hiervan met dit wetsvoorstel sprake is. In paragraaf 3.1.2. wordt hier nader op ingegaan.

3.1.2 Onafhankelijke oordeelsvorming op grond van een specifieke deskundigheid

²⁸ 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.

²⁹ Artikel 3, tweede lid, jo. artikel 3, eerste lid, Kaderwet zbo's

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 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 van bij de verkiezingen te gebruiken programmatuur, bezien in samenhang met de onafhankelijke positie van de Kiesraad als zbo, maken het gelet op het grote belang dat de uitslagprogrammatuur betrouwbaar en veilig is, gewenst dat bovenstaande taken bij de Kiesraad worden neergelegd. 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. Dit betreft de ondersteunende software verkiezingen (OSV). Daarnaast levert de Kiesraad in de huidige situatie ook programmatuur aan de gemeenten voor de vaststelling van onder meer de stemmentotalen per lijst en per kandidaat. De Kiesraad maakt al sinds 2007 gebruik van de uitslagprogrammatuur OSV voor de vaststelling van de uitslag van de verkiezingen. De Kiesraad is dus bij uitstek de expert op dit terrein en kan zich hierover ook laten ondersteunen door externe partijen, 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, is het niet goed denkbaar een ander orgaan dan de Kiesraad met deze taken te belasten.

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 kunnen al snel van de hand worden gewezen. De verantwoordelijkheid met betrekking tot de uitslagprogrammatuur bij de Minister van BZK neerleggen is zoals hiervoor ter sprake kwam ongewenst, gelet op de vereiste onafhankelijkheid ten opzichte van het (politieke) bestuur bij de vaststelling van de verkiezingsuitslag. Met de uitgebreide expertise van de Kiesraad op het terrein van programmatuur bij de verkiezingen en zijn onafhankelijke positie, ligt het in de rede de Kiesraad met deze verantwoordelijkheid te belasten. 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 wijze van 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 dit 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). Gelet op de vereiste onafhankelijkheid van de Kiesraad in zijn reeds bestaande functie van centraal stembureau, is een dergelijke betrokkenheid van de Minister van BZK bij die taakuitoefening van de Kiesraad ongewenst. De vraag komt op of deze artikelen uit de Kaderwet zbo's ook uitgezonderd moeten worden ten aanzien van de met dit wetsvoorstel aan de Kiesraad toegekende bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Vanwege de noodzakelijke onafhankelijkheid voor de vaststelling van de verkiezingsuitslag, is de conclusie dat het noodzakelijk is om ook ten aanzien van de nieuwe hoofdtaken van de Kiesraad met betrekking tot

de uitslagprogrammatuur de toepasselijkheid uit te sluiten van beide bevoegdheden van de betrokken minister. Hiervoor is overigens geen aparte wijziging van de Kieswet nodig, omdat de toepasselijkheid van genoemde artikelen uit de Kaderwet zbo's in de huidige Kieswet al is uitgezonderd voor de hele taakuitoefening van de Kiesraad.

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 dienen de gemeenten en waterschappen te 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 bij 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 organisatorisch en technische voorschriften. Daarom kan deze regelgevende bevoegdheid zonder goedkeuringsvereiste aan de Kiesraad worden toegekend.

De aansluit- en gebruiksvoorschriften zijn ook 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 dienen zowel de aansluitvoorschriften als de gebruiksvoorschriften te passen binnen de door de Kieswet en het Kiesbesluit gestelde kaders.

3.2. Het niveau van de regelgeving

Dit wetsvoorstel bevat als gezegd 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 het gebruik van de uitslagprogrammatuur door (alleen) het centraal stembureau en de eisen daaromtrent (artikel P 1a). Het artikel regelt:

- de verplichting voor het centraal stembureau om, als het programmatuur 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 vervolgens een regeling van de toetsing van de programmatuur en de verplichting om de documentatie en de broncode van de uitslagprogrammatuur bij iedere verkiezing uiterlijk op de dag van de verkiezing openbaar te maken. In een bijlage bij de Kiesregeling (bijlage 2) zijn ten slotte de eisen opgenomen die aan de programmatuur worden gesteld.

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

Bij de keuze 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, bepalende 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 moeten 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.³⁰ 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 motivatie 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 ook 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 willen regelen is in de eerste plaats, voor zover het de regeling van technische voorschriften betreft, deze gelet op hun aard geen parlementaire betrokkenheid vergen en zich dus goed lenen voor een regeling op het niveau van een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling. 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 mogelijke 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 of krachtens algemene maatregel van bestuur heeft in dat geval de voorkeur. Opmerking verdient daarbij dat wel al jarenlang ervaring is opgedaan met de huidige procedure van digitale optelling van stemtotalen ten behoeve van de vaststelling van de verkiezingsuitslag; het vormt derhalve geen nieuw onderdeel van de verkiezingsprocedure. Eerdere ervaringen met de huidige uitslagprogrammatuur en voorlopers daarvan zijn behulpzaam bij het opstellen van de regelgeving. Dit doet echter niet af aan het feit dat sprake is van een nieuw element doordat het voornemen bestaat dat de uitslag via een centrale voorziening wordt vastgesteld en dat onvoorziene of nieuwe ontwikkelingen een zekere mate van flexibiliteit wenselijk maken. Bovendien voorziet het wetsvoorstel in duidelijke kaders voor wat er bij algemene maatregel van bestuur geregeld wordt.

³⁰ Kamerstukken II 1988/89 20264, nr. 18, blz. 2.

Alles tegen elkaar afwegend 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 dient te 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;
- b. het uitgangspunt dat de uitslagprogrammatuur voor elke verkiezing opnieuw getoetst dient te worden;
- c. de openbaarmaking van gegevens met betrekking tot de programmatuur;
- d. de verplichting voor het gemeentelijk stembureau, het nationaal briefstembureau en het centraal stembureau tot gebruik van de door de Kiesraad ter beschikking gestelde uitslagprogrammatuur;
- e. de bevoegdheid van de Kiesraad om aansluitvoorschriften en gebruiksvoorschriften vast te stellen;
- f. inlichtingenverplichtingen tussen Kiesraad enerzijds, en de andere betrokkenen anderzijds;
- g. 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;
- h. de eigen controle van het gemeentelijk stembureau, het nationaal briefstembureau en het centraal stembureau van de betrouwbare werking en beveiliging van de uitslagprogrammatuur;
- i. de verplichting voor het gemeentelijk stembureau, het nationaal briefstembureau en het centraal stembureau om de uitkomsten van de uitslagprogrammatuur openbaar te maken;
- j. de bevoegdheid van de Kiesraad om bij ernstige risico's een (dwingende) beheersaanwijzing te geven omtrent het gebruik van de uitslagprogrammatuur.
- k. de bevoegdheid van de Kiesraad om in het uiterste geval het gebruik van de uitslagprogrammatuur kan onderbreken;
- l. het inrichten van een protocol ter bevordering van het betrouwbare en veilige gebruik van de uitslagprogrammatuur.
- m. de verplichting voor de Kiesraad om het gebruik van de uitslagprogrammatuur te onderbreken als de Minister van BZK hier om gewichtige redenen om verzoekt;
- n. het door de Kiesraad op te stellen rapport over de beveiliging en betrouwbaarheid van de uitslagprogrammatuur.

Aan regeling bij of krachtens 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 deskundigheid en onafhankelijkheid van de instantie die de uitslagprogrammatuur toetst;

- f. de openbaarmaking van de gegevens, bedoeld in artikel Ea 2, zevende lid, en de regeling van de gegevens die het betreft;
- g. het ter beschikking stellen van de uitslagprogrammatuur aan het gemeentelijk stembureau, het nationaal briefstembureau en het centraal stembureau, niet zijnde de Kiesraad.

Facultatief kunnen daarnaast bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over:

- a. het onderzoek en de verklaring door burgemeester en wethouders, dan wel de Kiesraad als centraal stembureau, bedoeld in artikel Ea 3, tweede lid;
- b. het onderbreken van het gebruik van de uitslagprogrammatuur door het gemeentelijk stembureau, het nationaal briefstembureau en het centraal stembureau, en het weer in staat stellen tot het gebruik, bedoeld in artikel Ea 3, derde lid;
- c. de totstandkoming en de inhoud van een protocol;
- d. het onderbreken of doen onderbreken van het gebruik van de uitslagprogrammatuur;
- e. de gevolgen van het onderbreken of doen onderbreken van het gebruik van de uitslagprogrammatuur; en
- f. het weer in gebruik stellen of het weer in gebruik doen stellen van de 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 wordt al nader gemotiveerd in de vorige paragraaf.

3.3. De plaats van de regeling in de Kieswet

In dit wetsvoorstel is ervoor gekozen om de regeling van de verantwoordelijkheden en procedures rond de uitslagprogrammatuur in een apart hoofdstuk op te nemen. Argumenten om de regeling van de uitslagprogrammatuur in een apart hoofdstuk op te nemen zijn:

- a. de regeling gaat slechts gedeeltelijk over het verkiezingsproces zelf, maar vooral om maatregelen voor een veilige en betrouwbare werking van de uitslagprogrammatuur;
- b. de regeling heeft zowel betrekking op de fase van 'stemopneming' door het gemeentelijk stembureau en het nationaal briefstembureau (hoofdstuk O van de Kieswet), als van vaststelling van de uitslag door het centraal stembureau (hoofdstuk P van de Kieswet);
- c. de regeling is in zekere zin overstijgend aan 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 fases ook ten aanzien van andere fases van het verkiezingsproces zoals bijvoorbeeld de kandidaatstelling regels te stellen over het gebruik van ondersteunende programmatuur die vervolgens in dit hoofdstuk opgenomen kunnen 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 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 Europese deel van Nederland, is op grond van het wetsvoorstel het gebruik van de uitslagprogrammatuur echter niet verplicht in het Caribische deel van Nederland. 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

Op grond van dit wetsvoorstel wordt de Kiesraad verantwoordelijk voor de ontwikkeling, het beheer en de beschikbaarstelling van de uitslagprogrammatuur. Daarnaast krijgt de Kiesraad de bevoegdheden om het gebruik van de uitslagprogrammatuur te monitoren en maatregelen te treffen inzake het betrouwbare gebruik en het functioneren van de uitslagprogrammatuur. Ook voorziet dit wetsvoorstel erin dat de Kiesraad, voorschriften zal opstellen omtrent het gebruik en de aansluitingen van de uitslagprogrammatuur. Op basis van signalen of bevindingen met betrekking tot risico's in het gebruik, de betrouwbare werking of de beveiliging van de uitslagprogrammatuur heeft de Kiesraad de bevoegdheid tot het geven van een (dwingende) beheersaanwijzing aan betrokkenen en te besluiten of de uitslagprogrammatuur wel of niet gebruikt mag worden. Tot slot kan de Kiesraad na afronding van een verkiezing met een rapportage van bevindingen een oordeel geven over de betrouwbare werking van de uitslagprogrammatuur en daarover adviseren aan het vertegenwoordigend orgaan.

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.

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 zal leiden. De uitwerking van deze taken in relatie tot de beschikbare termijnen in het verkiezingsproces dient in een uitvoeringstoets nader te worden beoordeeld.

Voor de ontwikkeling en het beheer van de uitslagprogrammatuur alsmede de extra taken die de Kiesraad hierbij krijgt als beheerder van de uitslagprogrammatuur, is tot en met 2024 incidenteel € 8,5 mln en na 2024 structureel € 3,1 mln ter beschikking gesteld aan de Kiesraad³¹.

4.2. Gevolgen voor gemeenten en waterschappen

Dit wetsvoorstel ziet vooral op de verantwoordelijkheden en bevoegdheden omtrent beheer en gebruik van de uitslagprogrammatuur. De uitvoerbaarheid van deze maatregelen voor gemeenten en waterschappen kunnen pas bij nadere uitwerking in het Kiesbesluit of de Kiesregeling worden beoordeeld. Bij die uitwerking wordt de vertegenwoordiging van gemeenten (VNG en NVVB) en waterschappen betrokken om de gevolgen te bepalen en de uitvoerbaarheid te beoordelen.

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

- *Aansluitvoorschriften:* De Kiesraad stelt aansluitvoorschriften met betrekking tot de lokale voorzieningen die ter beschikking worden gesteld aan de gebruikers van de uitslagprogrammatuur. De instanties die deze lokale voorzieningen ter beschikking stellen dienen een verklaring op te stellen dat die betreffende lokale voorzieningen voldoen aan de aansluitvoorschriften. In de regel gaat het om gemeenten en (bij waterschapsverkiezingen) waterschappen. Deze verklaring is een nieuwe taak. Daarnaast leidt opstellen van de verklaring tot een extra controletaak. De uitvoerbaarheid en impact op de bedrijfsvoering dient nader beoordeeld te worden bij de nadere uitwerking hiervan bij of krachtens 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 stelde de Kiesraad deze voorschriften al op met betrekking tot het gebruik van de huidige programmatuur. De gevolgen van deze voorschriften voor gemeenten en waterschappen wijzigt 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 dienen opvolging te krijgen in de betreffende gemeenten (paragraaf 2.9). De signalen van het SOC worden als ondersteuning gezien,

³¹ Kamerstukken II 2020/21, 35850, nr. 1

het oplossen van potentiële risico's in de eigen informatiehuishouding strekt al tot de bestaande werkzaamheden.

- *Protocol*: De Kiesraad stelt als beheerder van de uitslagprogrammatuur een protocol vast met daarin de stappen hoe te handelen in geval van onder andere risico's in het gebruik en de beveiliging van de uitslagprogrammatuur. Dit protocol geeft tevens duidelijkheid over de inzet van informele bevoegdheden zoals het geven van beheer- en gebruiksinstructies en het kunnen vragen van een verbeterplan. Deze informele bevoegdheden hebben gevolgen voor gebruikers, tegelijkertijd geeft het protocol duidelijkheid over wanneer hier sprake van 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, St. Eustatius, Saba en waterschappen kan dit betekenen dat zij in opdracht van de Kiesraad een aanpassing moeten doorvoeren in het gebruik van de uitslagprogrammatuur ten einde een ernstig risico te mitigeren of op te lossen.
- *Onderbreking van gebruik*: In geval naar aanleiding van een signaal over ernstige risico's het gebruik van de programmatuur wordt onderbroken kan dit grote invloed hebben op de uitvoering van het verkiezingsproces binnen gemeenten en waterschappen. Daarbij dient te worden gesteld dat het onderbreken van het gebruik een uiterste interventiemiddel is in geval er risico's zijn voor de betrouwbare werking en beveiliging van de uitslagprogrammatuur en die 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 en openbaar lichamen) en de Kiesraad. In geval van misbruik of oneigenlijk gebruik van de uitslagprogrammatuur (of een vermoeden daarvan), of wanneer er sprake is van inbreuk op de betrouwbare werking en beveiliging van de eigen voorzieningen die noodzakelijk zijn voor het gebruik van de uitslagprogrammatuur dienen gebruikers de Kiesraad hierover onverwijld te informeren (paragraaf 2.11). Deze inlichtingenplicht is nieuw en heeft dus gevolgen voor gemeenten. Bij verdere de uitwerking van de inlichtingenplicht dient de uitvoerbaarheid nader beoordeeld te worden.
- *Controleprotocol*: De Kiesraad stelt voorafgaand aan de verkiezingen een controleprotocol op met daarin controles die gemeenten 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 reeds onderdeel van het wetsvoorstel nieuwe procedure uitslagvaststelling. In voorliggend wetsvoorstel is niet beoogd deze controle verder uit te breiden.

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 het 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 integraal van toepassing op Bonaire, Sint Eustatius

en Saba. In dat geval zijn de gevolgen van dit wetsvoorstel voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba hetzelfde als voor gemeenten en waterschappen, zoals beschreven in paragraaf 4.2.

Wanneer geen gebruik gemaakt wordt van de uitslagprogrammatuur op 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 ziet op 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

PM - In deze paragraaf wordt ingegaan op de uitgebrachte adviezen over het wetsvoorstel en de onderwerpen die bij de consultatie aan de orde zijn gekomen.

B. Artikelsgewijze toelichting

A

Met dit wetsvoorstel wordt de Kiesraad verantwoordelijk voor de beschikbaarstelling, instandhouding, betrouwbare werking en beveiliging van de uitslagprogrammatuur die wordt gebruikt bij verkiezingen. Deze nieuwe hoofdtak van de Kiesraad wordt met onderdeel A toegevoegd aan artikel 3 van de Kieswet waarin de taken van de Kiesraad zijn opgenomen. Gezien de omvang en zwaarte van deze verantwoordelijkheid is het gewenst deze cruciale (nieuwe) taak van de Kiesraad expliciet in de taakomschrijving van de Kiesraad op te nemen. Het artikel brengt geen wijziging aan in het huidige takenpakket 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 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 artikelleden de taken van de Kiesraad op te nemen zoals thans het geval is.

Onderdelen a en b

De onderdelen a en b corresponderen met het huidige artikel A 3, eerste en tweede lid, dat de twee hoofdtaken van de Kiesraad omvat, te weten het zijn van centraal stembureau en van adviescollege op het terrein van het kiesrecht en de verkiezingen. De functie van centraal stembureau is de primaire taak van de Kiesraad. De taak van adviescollege is hiervan afgeleid. 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. Deze taak is als derde opgenomen, omdat het de belangrijkste taak van de Kiesraad is na zijn functies van centraal stembureau en adviescollege en als zijn derde hoofdtak kan worden gezien.

Het onderdeel spreekt in algemene zin over 'programmatuur'. Op dit moment betreft dit uitsluitend de uitslagprogrammatuur. In de toekomst kan dit ook een verantwoordelijkheid van de Kiesraad voor andere programmatuur betreffen, zoals programmatuur die gebruikt wordt ten behoeve van de kandidaatstelling. Hiervoor is dan een wijziging van de Kieswet nodig.

Daarnaast is relevant dat het onderdeel c alle in of krachtens het nieuwe hoofdstuk Ea gestelde taken en bevoegdheden van de Kiesraad 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.

Ook overigens is het onderdeel algemeen geformuleerd. 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 verantwoordelijkheid bij de Kiesraad wordt neergelegd. Zo is de Kiesraad bijvoorbeeld niet verantwoordelijk indien gemeenten bij de verkiezingen programmatuur zouden gebruiken die niet in de Kieswet is gereguleerd, zoals thans de zogenaamde stembureau-app, of als een ander orgaan de verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van wel in de Kieswet gereguleerde programmatuur.

Zo zijn 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 gemeentelijke stembureaus, het nationaal briefstembureau en de centrale stembureaus, niet zijnde de Kiesraad. Naast burgemeester en wethouders en het dagelijks bestuur van een waterschap, hebben ook het gemeentelijk stembureau, het nationaal briefstembureau en het centraal stembureau op grond van dit wetsvoorstel zelf hun eigen verantwoordelijkheid met betrekking tot de programmatuur, te weten voor het veilig en betrouwbaar gebruik van de uitslagprogrammatuur. Deze verantwoordelijkheden worden 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 is enigszins anders geformuleerd. In plaats van de formulering '... met de overige in deze wet aan hem opgedragen taken' is gekozen voor 'de tenuitvoerlegging van overige bij of krachtens deze wet aan hem op te dragen taken'. De argumentatie hiervoor is dat als Kiesraad in de nabije toekomst in het kader van de transitie met substantiële nieuwe taken wordt belast, deze in ieder geval in de opsomming van artikel A 3 opgenomen zullen worden (met mogelijke uitwerking in andere artikelen). 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. Nieuw is ook dat krachtens de Kieswet uitvoeringstaken bij de Kiesraad belegd kunnen worden.

B

Artikel Ea 1 (Begripsbepaling)

Uitslagprogrammatuur

Dit wetsvoorstel heeft zowel betrekking op de programmatuur die door het gemeentelijk stembureau 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 'uitslagprogrammatuur'. Voor het gemeentelijk stembureau gaat het om programmatuur voor de vaststelling van de totalen, bedoeld in de artikelen O 12, zesde lid, 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). Voor de goede orde is ook het aantal, bedoeld in artikel O 13 opgenomen. Het gaat hier om het aantal kiesgerechtigden. Dit aantal wordt door burgemeester en wethouders doorgegeven aan het gemeentelijk stembureau. Hoewel het aantal kiesgerechtigden bij de verkiezing dus weliswaar niet door het gemeentelijk stembureau wordt vastgesteld, is het wel van belang dat deze in de uitslagprogrammatuur wordt opgenomen

Bij het nationaal briefstembureau gaat het om programmatuur voor de vaststelling van de totalen, bedoeld in artikel O 36, vierde lid, van de Kieswet. Dit betreft een equivalent van artikel O 12, 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 21. Dit betreft onder meer het aantal blanco stemmen, het aantal ongeldige stemmen, de aantallen stembescheiden en het totaal aantal kiesgerechtigden.

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 het 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 gemeentelijke stembureau, 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 (Algemene beheersverantwoordelijkheid Kiesraad uitslagprogrammatuur)

Eerste lid

Dit artikel legt de hoofdverplichting 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 voor de beschikbaarstelling, instandhouding, betrouwbare werking en beveiliging van de uitslagprogrammatuur. De verantwoordelijkheid voor de beschikbaarstelling houdt tevens in dat de Kiesraad verantwoordelijkheid draagt voor de (door)ontwikkeling van de uitslagprogrammatuur. Deze dient betrouwbaar en beveiligd te zijn.

De verantwoordelijkheid van de Kiesraad met betrekking tot de uitslagprogrammatuur gaat niet verder dan bij of krachtens de 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 zijn bijvoorbeeld burgemeester en wethouders op grond van artikel Ea 3, eerste lid, verplicht om zorg te dragen voor een veilige en betrouwbare ICT-omgeving waarin het gemeentelijk stembureau en het centraal stembureau, niet zijde de Kiesraad, de aan hen toevertrouwde taken kunnen verrichten. Dit geldt ook voor de burgemeester en wethouders van de gemeente 's-Gravenhage ten aanzien van het nationaal briefstembureau.

Daarnaast zijn het gemeentelijk stembureau, het nationaal briefstembureau en het centraal stembureau op grond van artikel Ea 5, eerste lid, verplicht om op een veilige en betrouwbare wijze van de uitslagprogrammatuur gebruik te maken.

Dat de Kiesraad verantwoordelijkheid wordt toegekend, houdt niet in dat de Kiesraad deze taken feitelijk zelf dient te 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 betrouwbare werking en beveiliging van de uitslagprogrammatuur, hetgeen in dit hoofdstuk van de Kieswet verder wordt uitgewerkt. De Kiesraad dient op grond van dit artikel zorg te dragen dat de uitslagprogrammatuur betrouwbaar en veilig wordt ontwikkeld zodat hij deze beschikbaar kan stellen aan de gebruikers. Daarnaast moet hij centrale voorzieningen inrichten en centrale maatregelen treffen voor een veilige en betrouwbare werking van de uitslagprogrammatuur. Ook zal de Kiesraad bij regeling voorschriften moeten stellen over de decentrale ICT-omgeving waarbinnen de uitslagprogrammatuur wordt gebruikt (aansluitvoorschriften) en over het gebruik van de uitslagprogrammatuur door het gemeentelijk stembureau, het briefstembureau en het centraal stembureau (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 middelen door het geven van een beheersaanwijzing of het onderbreken van het gebruik van de uitslagprogrammatuur door een gemeentelijk stembureau, het nationaal briefstembureau of een centraal stembureau.

Het artikel is techniekonafhankelijk geformuleerd. De vereisten aan de uitslagprogrammatuur en de door de Kiesraad te treffen centrale voorzieningen en maatregelen worden bij of krachtens algemene

maatregel van bestuur geregeld, zie lid 8 onder a en b. In dit wetsvoorstel wordt de terminologie gehanteerd dat de uitslagprogrammatuur betrouwbaar en veilig moet werken. Er is niet voor gekozen deze termen in het wetsvoorstel te definiëren. In het Kiesbesluit, onderscheidenlijk de Kiesregeling zal nader worden uitgewerkt welke (functionele) eisen hieruit voortvloeien.

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 dienen een passend niveau van beveiliging te 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 dient aandacht te worden besteed aan risico's die zich voordoen bij gegevensverwerking in het verkiezingsproces. De nadere invulling van de begrippen 'betrouwbaarheid' en 'beveiliging' zal plaatsvinden in de op basis van dit hoofdstuk vast te stellen uitvoeringsregelgeving.

Voor de formulering van het eerste lid is aangesloten bij de formulering van de verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor de generieke digitale infrastructuur, zoals neergelegd in artikel 5 van de Wet digitale overheid.

Tweede lid

Het is de Kiesraad die bij elke verkiezing zorg dient te dragen voor de beschikbaarstelling van de uitslagprogrammatuur, dus 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 overigens dat het gebruik van de uitslagprogrammatuur niet verplicht is en dat de Kiesraad en de bestuurscolleges van deze eilanden samen bepalen of de uitslagprogrammatuur wordt gebruikt. Als dat niet het geval is, zal de Kiesraad vanzelfsprekend voor deze verkiezingen ook geen uitslagprogrammatuur ter beschikking stellen.

De toepasselijkheid van dit hoofdstuk op de verkiezingen van de Tweede Kamer, statenverkiezingen, waterschappen en gemeenteraden volgt uit de plaatsing in Afdeling II van de Kieswet die betrekking heeft op deze verkiezingen. De toepasselijkheid op de verkiezing van het Europees Parlement 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. Dat het

wetsvoorstel in beginsel ook van toepassing is op de verkiezingen in Bonaire, Sint Eustatius en Saba volgt uit de artikelen Ya 1 en Ya 22 van de Kieswet, echter in het nieuwe artikel Ya 3b is een specifieke voorziening opgenomen zoals hiervoor omschreven. 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.

Aan de uitslagprogrammatuur worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vereisten gesteld (lid 8, aanhef en onder a). Om vast te stellen dat de uitslagprogrammatuur aan deze vereisten voldoet, moet de uitslagprogrammatuur voor beschikbaarstelling worden getoetst door een deskundige en onafhankelijke instantie (lid 5). De toets ziet niet alleen op de uitslagprogrammatuur zelf, maar ook op de centrale voorzieningen en maatregelen die de Kiesraad treft voor de betrouwbare werking en beveiliging van de uitslagprogrammatuur, en de aansluitvoorschriften en gebruiksvoorschriften. Dit is geregeld in de volgende leden. Over de beschikbaarstelling van de uitslagprogrammatuur worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld (lid 8, aanhef en onder f). Het gaat hier in ieder geval over de wijze van beschikbaarstelling (ontsluiting) van de uitslagprogrammatuur en de termijnen.

Derde lid

Een veilige en betrouwbare uitslagprogrammatuur op zichzelf geeft geen garantie dat ook het gebruik hiervan veilig en betrouwbaar is. De Kiesraad zal hiervoor in de eerste plaats centrale voorzieningen en maatregelen treffen. 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 bevat bijvoorbeeld te denken aan maatregelen omtrent de toegang tot de centrale voorzieningen, dus omtrent 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 of krachtens algemene maatregel van bestuur worden de centrale maatregelen en voorzieningen nader uitgewerkt (lid 8, aanhef en onder b).

Daarnaast dient de Kiesraad in zijn functie van centraal stembureau er 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 is geregeld in artikel Ea 3, zesde lid, onder a.

Vierde lid

Naast het treffen van centrale voorzieningen en maatregelen, zal de Kiesraad aansluitvoorschriften en gebruiksvoorschriften vaststellen. Deze zijn ook onderdeel van het digitale hulpmiddel verkiezingen. 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 artikel Ea 3, eerste lid, en Ea 4, eerste 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.

Voor de volledigheid wordt in de aanhef gesteld dat de Kiesraad deze voorschriften bij *regeling* vaststelt. Door een zelfstandig bestuursorgaan vast te stellen algemeen verbindende voorschriften betreffen immers regelingen.

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 dienen zorg te dragen, de Kiesraad zelf die voor een eigen betrouwbare en veilige ICT-omgeving dient zorg te dragen 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 gemeentelijke stembureaus, 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.

Vijfde lid

Dit lid regelt de toetsing van de uitslagprogrammatuur. Deze toetsing dient bij elke verkiezing opnieuw plaats te vinden. De achtergrond hierbij is dat de technologische ontwikkelingen razendsnel 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 toetsing dient uitgevoerd te worden door een deskundige en onafhankelijke instantie. Dit zouden ook twee of meer onafhankelijke instanties kunnen zijn, mits het totale pakket wordt getoetst. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de deskundigheid en onafhankelijkheid van deze instantie (lid 8, onder e). 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. In dit wetsvoorstel wordt gelet op het belang van de deskundigheid van deze instantie het stellen van dergelijke regels verplicht, en wel bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, en worden bovendien niet alleen regels gesteld over de deskundigheid, maar ook over de onafhankelijkheid van deze 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. Het begrip 'onafhankelijk' richt zich met name op de onafhankelijkheid van het kaderpersoneel en het technisch personeel ten aanzien van de leveranciers van de uitslagprogrammatuur en van de overige door de Kiesraad in te richten centrale voorzieningen zoals de centrale voorziening en het SOC.

De eisen waaraan de toetsende instantie het totale pakket toetst, worden geregeld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Zie hiervoor het achtste lid, onder a, b en c.

Zesde lid

Als gezegd dient bij elke verkiezing het totaalpakket aan (1) uitslagprogrammatuur, (2) centrale voorzieningen en maatregelen, (3) aansluitvoorschriften en gebruiksvoorschriften worden getoetst door een deskundige en onafhankelijke instantie. Mocht het totaalpakket getoetst zijn in de afgelopen drie maanden 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 controleerbaarheid gehouden deze ondergeschikte wijzigingen wel openbaar te maken, zie het zevende lid, onder d. Voor de periode van drie maanden is gekozen om te voorkomen dat er een lange tijd geen toetsing wordt uitgevoerd. Bij de toetsing wordt immers niet alleen naar de wijzigingen van de programmatuur gekeken maar ook of de bestaande programmatuur nog in voldoende mate aansluit op actuele risico's op het gebied van informatiebeveiliging. Ook wordt zo voorkomen dat meerdere opeenvolgende ondergeschikte wijzigingen tezamen alsnog een grote wijziging vormen zonder dat dit leidt tot toetsing van de programmatuur.

Indien na de toets voor een verkiezing, voorafgaande aan de beschikbaarstelling, een wijziging wordt aangebracht in het digitale hulpmiddel die als meer essentieel aangemerkt kan worden, dit ter beoordeling door de Kiesraad, dient een nieuwe toets plaats te vinden.

Zevende lid

Transparantie en controleerbaarheid zijn belangrijke uitgangspunten voor het zorgvuldig verloop van de verkiezingen. Dit geldt zeker ook voor wat betreft de uitslagprogrammatuur. Daarom zal de Kiesraad op grond van dit lid zoveel als mogelijk met betrekking tot het digitale hulpmiddel openbaar maken. Wat precies openbaar wordt gemaakt met betrekking tot de uitslagprogrammatuur wordt bij algemene maatregel van bestuur geregeld (lid 8, aanhef en onder f). Het gaat in ieder geval om de broncode en de documentatie van de uitslagprogrammatuur.

Ook de centrale voorzieningen en maatregelen die de Kiesraad treft worden in principe openbaar gemaakt, tenzij er aan de openbaarmaking veiligheidsrisico's zijn verbonden, bijvoorbeeld waar het gaat om specifieke beveiligingsmaatregelen. De gegevens die met betrekking tot de centrale voorzieningen en maatregelen openbaar worden gemaakt, worden ook bij algemene maatregel van bestuur geregeld (lid 8, aanhef en onder f). Voor wat betreft de gegevens met betrekking tot de uitslagprogrammatuur valt in lijn met het huidige artikel P 1, vierde lid, van het Kiesbesluit, onder meer te denken aan de broncode en de documentatie met betrekking tot deze programmatuur.

Ten slotte dienen op grond van dit lid de uitkomsten van de toets openbaar te worden gemaakt en eventuele ondergeschikte wijzigingen als bedoeld in het zesde lid.

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 worden deze niet in dit artikellid genoemd. Wel kan het gewenst zijn dat los van de publicatie van deze voorschriften in de Staatscourant, deze voorschriften ook worden gepubliceerd bij de op grond van dit lid te publiceren gegevens zodat een totaalinzicht kan worden gekregen in het digitaal hulpmiddel verkiezingen.

Achtste lid

Dit lid bevat een delegatiegrondslag om over diverse onderwerpen regels te stellen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Het gaat hier in de eerste plaats om de vereisten waaraan het digitale hulpmiddel, het totaalpakket, moet voldoen. Dit zijn tevens de vereisten waaraan de toetsinstantie het digitale hulpmiddel moet toetsten. Het gaat hier om de vereisten voor de uitslagprogrammatuur, de door de Kiesraad te treffen centrale voorzieningen en maatregelen, en de door de Kiesraad op te stellen aansluitvoorschriften en gebruiksvoorschriften (onderdelen a, b en c). Het betreft hier geen gelijksoortige objecten waaraan eisen worden gesteld. De eisen aan de aansluitvoorschriften en gebruiksvoorschriften zullen slechts beknopt kunnen zijn, terwijl er vanuit mag worden gegaan dat bijvoorbeeld de vereisten aan de uitslagprogrammatuur relatief omvangrijk zullen zijn.

Voorts dient bij of krachtens algemene maatregel van bestuur de toets zelf geregeld te worden. Ook de vereisten waaraan de deskundige en onafhankelijke instantie moet voldoen die de toets uitvoert worden bij wet geregeld (onderdelen d en e). Zie ook de toelichting bij het vijfde lid. Het is aan de Kiesraad om te beoordelen of de instantie aan deze vereisten voldoet.

De gegevens met betrekking tot de uitslagprogrammatuur en de centrale voorzieningen en maatregelen die de Kiesraad openbaar moet maken, worden ook bij of krachtens centrale voorzieningen en maatregelen geregeld, net als de wijze van openbaarmaking. Zie ook de toelichting bij het zevende lid.

Een laatste onderwerp dat op grond van dit lid bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nader wordt geregeld betreft het ter beschikking stellen van de uitslagprogrammatuur. Te denken valt hier aan de uiterste termijn waarop de Kiesraad uitslagprogrammatuur ter beschikking stelt en aan de wijze van ter beschikking stellen aan de gemeentelijke stembureaus, het nationaal briefstembureau en de centrale stembureaus. De gedachte hierbij is dat (de ontsluiting van) de uitslagprogrammatuur via het college van burgemeester en wethouders, respectievelijk het dagelijks bestuur van een waterschap aan deze gebruikers ter beschikking wordt gesteld.

Artikel Ea 3 (Decentrale voorzieningen en maatregelen uitslagprogrammatuur)

Eerste lid

Het college van burgemeester en wethouders is voor zover dit het gemeentelijk 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 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 het het gebruik van de uitslagprogrammatuur door het centraal stembureau voor de waterschapsverkiezingen betreft. In de toelichting op dit artikel zal gemakshalve worden gesproken over de colleges van burgemeester en wethouders, waar ook de Kiesraad en het dagelijks bestuur worden bedoeld.

De colleges van burgemeester en wethouders zullen de omstandigheden moeten creëren dat de gebruikers van de uitslagprogrammatuur hun werk veilig kunnen verrichten in die zin dat zij voor een beveiligde en adequate ICT-omgeving zorgen met geschikte apparatuur en de benodigde organisatorische maatregelen treffen. Bij dit laatste valt bijvoorbeeld te denken aan het beschikbaar stellen van een af te sluiten locatie waar de leden van het gemeentelijk stembureau, het nationaal briefstembureau of het centraal stembureau de gegevens in de uitslagprogrammatuur kunnen invoeren.

Om aan de medeverantwoordelijkheid te voldoen zullen de colleges de door de Kiesraad vastgestelde aansluitvoorschriften in acht moeten nemen.

Tweede lid

Om zeker te stellen dat aan de aansluitvoorschriften wordt voldaan, onderzoeken de colleges van burgemeester en wethouders ten minste veertien dagen voorafgaande aan de stemming of de decentrale voorzieningen en maatregelen aan de aansluitvoorschriften voldoen. Voor de termijn van veertien dagen voorafgaande aan de stemming is gekozen zodat 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 die regeling 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 de verantwoordelijkheid van de colleges van burgemeester en wethouders voor de betrouwbare en veilige werking van de uitslagprogrammatuur verbreed. De verantwoordelijkheid houdt namelijk ook in dat 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. Het ligt in de rede dat over het onderbreken van het gebruik, en vervolgens weer in staat stellen tot gebruik, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld. Zie hiervoor lid 5, onder b, dat een facultatieve grondslag voor het stellen van dergelijke regels bevat.

Vierde lid

Het is van belang dat de Kiesraad van elk onderbreken van 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 informatieverplichting richting de Kiesraad.

Vijfde lid

Dit lid bevat een facultatieve grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over het eigen onderzoek van het college of de ICT-omgeving aan de aansluitvoorschriften voldoet en over het onderbreken van het gebruik.

Zesde 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 zal de Kiesraad zowel aan de aansluitvoorschriften, als de gebruiksvoorschriften moeten voldoen.

Dit lid richt zich op de eigen voorzieningen en maatregelen die de Kiesraad voor zijn eigen functioneren als centraal stembureau. Artikel Ea 4 richt zich op het betrouwbare en veilige gebruik van de uitslagprogrammatuur door alle gemeentelijke stembureaus, centrale stembureaus en het nationaal briefstembureau, en daarmee ook op de Kiesraad.

Het artikel noemt uitsluitend de functie van de Kiesraad van centraal stembureau bij de Tweede Kamerverkiezingen en niet ook de Europese Parlementsverkiezingen, omdat Afdeling II van de Kieswet waar het nieuwe hoofdstuk Ea is opgenomen niet op deze laatste verkiezingen ziet. Doordat de artikelen van Afdeling II op grond van artikel Y 2 van de Kieswet doorwerken naar 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.

Artikel Ea 4 (Verantwoordelijkheid gebruikers)

Eerste lid

Dit lid bevat de verplichtingen voor het gemeentelijk stembureau, 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 centrale stembureaus richt, is het artikel ook van toepassing op de Kiesraad als hij zelf optreedt als centraal stembureau.

Tweede lid

De gemeentelijke stembureaus, het nationaal briefstembureau en de centrale stembureaus zullen alles in het werk moeten 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 5 (Samenwerking en protocol)

Eerste lid

De artikelen Ea 2, Ea 3 en Ea 4 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 evenwel 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 met de minister van BZK en instanties die representatief kunnen worden geacht voor colleges van burgemeester en wethouders en de algemeen besturen van de waterschappen een protocol op. In de praktijk worden de colleges van burgemeester en wethouders vertegenwoordigd door de VNG, en de waterschappen door de Unie van Waterschappen, de voor hen representatief geachte instanties. Het ligt voor de hand dat ook de NVVB bij de totstandkoming van het protocol wordt betrokken.

Derde lid

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

Voorafgaand aan het inzetten van de formele beheersmaatregelen zal de Kiesraad, voor zover mogelijk, eerst langs informele weg contact moeten zoeken met de gebruiker(s) waar het incident zich voordoet, om deze te bewegen de 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 protocol geregeld dienen te 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 protocol 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 6 (Informatieverplichtingen)

Eerste lid

Het is van groot belang dat alle betrokkenen die gebruik maken van de uitslagprogrammatuur, cq 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, het gemeentelijke stembureau, het nationaal briefstembureau en het centraal stembureau. 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).³² 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, '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 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 dus 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 zal zijn. Bij twijfel kan de Kiesraad nagaan wat de intentie van de afzender is.

Artikel Ea 7 (Beheersaanwijzing)

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 beveiligde 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 zal afdwingen 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, zullen betrokkenen informeel contact hebben met de Kiesraad om tot een oplossing te komen. Het protocol zal hierin voorzien. Een uiterst instrument om de naleving af te dwingen is het geven van een aanwijzing. Dit artikel voorziet hierin. Om tot uitdrukking te brengen dat de aanwijzing een beheersmatig karakter heeft, is daarbij gekozen voor de term 'beheersaanwijzing'.

Voor een nadere toelichting over de beheersaanwijzingsbevoegdheid van de Kiesraad zie paragraaf 2.8.2. (p. 15).

Eerste lid, onder a

³² Met het wetsvoorstel Modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (verwachte inwerkingtreding 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 zal moeten openstellen.

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 verkiezingen. Het betreft een beheersmaatregel die uitsluitend verband kan houden met deze voorzieningen en maatregelen.

Van de beheersaanwijzingsbevoegdheid zal de Kiesraad slechts in *uitzonderlijke* gevallen gebruik kunnen maken. Los van het feit dat de gemeenten en waterschappen een eigen verantwoordelijkheid hebben om de aansluitvoorschriften na te leven, dat de aansluitvoorschriften door de uitslagprogrammatuur afgedwongen zullen worden en dat bij incidenten eerst via informele weg naar een oplossing gezocht zal worden 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, dient namelijk aan twee criteria te zijn voldaan:

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

Het is dus een uiterst middel als er een zeer kritische situatie is ontstaan voor de betrouwbare en beveiligde werking van de uitslagprogrammatuur en de processtappen uit het protocol geen uitkomst bieden om de betreffende betrokkenen te bewegen om de aansluitvoorschriften na te leven.

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 beveiligde 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. 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 beveiligde 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 in extreme mate de gebruiksvoorschriften negeren en daardoor de betrouwbare en beveiligde 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 in ernstige mate tekort in de naleving van de gebruiksvoorschriften;

b. door deze niet-naleving is de betrouwbare of beveiligde 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 het tweede lid zich tot de gebruikers van de uitslagprogrammatuur richt, en het eerste lid op de colleges van burgemeester en wethouders en de dagelijkse besturen. Zie verder de toelichting op het eerste lid, onderdeel b.

Derde lid

Dit lid spreekt voor zich.

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 deze korte periode, ligt een termijn van enkele uren in de rede.

Artikel Ea 8 (Onderbreking van het gebruik)

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 dreiging van oneigenlijk gebruik van de toegang tot de uitslagprogrammatuur, is de Kiesraad als beheerder van de uitslagprogrammatuur bevoegd de toegang daartoe van een of meer gebruikers al dan niet tijdelijk te (doen) onderbreken. Hieruit volgt dat het mogelijk is dat de Kiesraad voor alle gebruikers het gebruik onderbreekt, of slechts voor één of meerdere gemeenten. Het (tijdelijk) onderbreken van het gebruik is een uiting van de beheersverantwoordelijkheid die bij de Kiesraad wordt neergelegd om de betrouwbare en beveiligde 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 indien mogelijk een beheersaanwijzing af. Pas als dat ook niet leidt tot herstel van de gesignaleerde bevindingen, wordt als uiterste middel overgegaan tot de (tijdelijke) onderbreking van het gebruik daarvan.

Het (doen) onderbreken van het gebruik is de laatste stap in het protocol bedoeld in artikel Ea 7. Het moet worden gezien als een uiterste middel, waarbij indien het gevaar is te wijten aan nalatig 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 zal slechts dan plaatsvinden wanneer de eerdere stappen in het protocol 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.

Het eerste lid regelt expliciet de situaties waarin de Kiesraad het gebruik kan onderbreken. Dit betreft hier een discretionaire bevoegdheid van de Kiesraad. In de eerste plaats zal de Kiesraad het gebruik van de uitslagprogrammatuur kunnen onderbreken indien niet wordt voldaan aan een beheersaanwijzing als bedoeld in artikel Ea 7. 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 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 een centrale voorziening, techniekonafhankelijk geformuleerd. De reden daarvoor is dat als de centrale voorziening er niet komt, 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.

Tweede lid

De minister van BZK kan de Kiesraad verzoeken om het gebruik van de uitslagprogrammatuur door een of meer gemeentelijke stembureaus, het nationaal briefstembureau of een of meer centrale stembureaus al dan niet tijdelijk te onderbreken of doen onderbreken, indien daar naar zijn oordeel gewichtige redenen voor bestaan. In dat geval moet de Kiesraad direct aan dat verzoek gevolg geven. Deze bevoegdheid wordt bij de minister gelegd vanuit zijn stelselverantwoordelijkheid voor de verkiezingen. Los van de algemene wettelijke verantwoordelijkheid van de Kiesraad voor de uitslagprogrammatuur, blijft overeind dat de minister de (politieke) eindverantwoordelijkheid draagt voor het goede verloop van de verkiezingen.

De bevoegdheid van de minister wordt expliciet in het wetsvoorstel opgenomen, vanuit de gedachte dat de wetgever er in dit wetsvoorstel voor het overige voor kiest om, om redenen zoals uiteengezet in het algemeen deel van deze toelichting, de algemene verantwoordelijkheid voor de uitslagprogrammatuur bij de Kiesraad neer te leggen. Dit maakt het gewenst om deze interventiemogelijkheid van de minister expliciet in de wet op te nemen.

Het door de Kiesraad op te stellen protocol kan niet zien op de onderhavige bevoegdheid van de minister. Het gaat hier immers om een discretionaire bevoegdheid van de Minister waar hij op basis van zijn eigen afwegingen al dan niet gebruik van maakt.

Derde 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 en als de minister om een onderbreking van het gebruik verzoekt.

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.

Vierde 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 is opgelost of de minister van BZK aan de Kiesraad meldt dat de gewichtige redenen, bedoeld in het tweede lid, niet langer bestaan. Indien het gebruik van de uitslagprogrammatuur is onderbroken op verzoek van de minister van BZK, en uit eigen onderzoek van de Kiesraad is gebleken dat de gewichtige redenen, bedoeld in het tweede lid, niet langer bestaan, kan de Kiesraad de onderbreking van het gebruik pas opheffen na overleg met de minister van BZK.

Vijfde lid

Dit lid bevat een delegatiegrondslag om bij of krachtens 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 9 (Rapportage met bevindingen)

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 beveiliging van het gebruik en de werking van de programmatuur bij de betreffende verkiezing kan opstellen. Dit doet de Kiesraad uit eigen beweging of op verzoek van het vertegenwoordigend orgaan. 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 als bedoeld in artikel A 7, derde lid, of informatie van gebruikers, al dan niet verkregen op grond van het tweede lid. Voor zover daarvan sprake is, kan de Kiesraad in dit rapport 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 verkiezingen kan de Kiesraad het oordeel over die betreffende verkiezingen in één rapportage uitbrengen.

Tweede lid

Voor het opstellen van het rapport bevat het tweede lid een inlichtingenplicht vanuit de gebruikers van de programmatuur richting de Kiesraad.

Derde lid

De Kiesraad zendt het betreffende rapport zo spoedig mogelijk na vaststelling naar het vertegenwoordigend orgaan. Het is daarbij uiteraard ook 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. Wordt het rapport na het geloofsbrievenonderzoek ontvangen, dan heeft het effect voor een volgende verkiezing.

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

C

Het onderdeel bevat de toevoeging aan artikel O 2 van een nieuwe tweede lid dat een koppeling legt tussen hoofdstuk Ea en het verkiezingsproces. Op grond van artikel Ea 3 wordt het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk voor decentrale voorzieningen en maatregelen rondom de uitslagprogrammatuur die het gemeentelijk stembureau gebruikt. In artikel O 2, tweede lid, wordt deze verantwoordelijkheid meer concreet gemaakt, door expliciet voor te schrijven dat deze voorzieningen en maatregelen getroffen dienen te worden op de door het college voor het gemeentelijk stembureau aan te wijzen locatie.

D

Artikel O 9a, eerste lid, regelt per stembureau 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 zal een melding maken, bijvoorbeeld als het in de programmatuur ingevoerde aantal kiezers dat blijkens 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 voor het gemeentelijk niveau. Deze optelling wordt door de programmatuur neergelegd in een uitdraai, te weten het papieren proces-verbaal van het gemeentelijk stembureau waarin alle aantallen zijn vermeld. Dit in dit proces-verbaal opgenomen uitkomsten van de stemopneming worden vervolgens handmatig door het gemeentelijk stembureau gecontroleerd, zie hiervoor artikel O 12, zesde lid, en onderdeel E van dit wetsvoorstel.

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 (vergelijk artikel O 10), dan voert het gemeentelijk stembureau vanzelfsprekend de aantallen die het zelf heeft vastgesteld in het zogenaamde corrigendum in de programmatuur in. Dit is geregeld in het tweede lid.

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 O 1 van de Kieswet. Dit betekent dat belangstellenden bij de invoer van gegevens in de programmatuur aanwezig kunnen zijn.

E

Op grond van artikel Ea 4, tweede lid, is het gemeentelijk stembureau verantwoordelijk voor het betrouwbare en beveiligde 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 beveiligde werking van de uitslagprogrammatuur door het gemeentelijk stembureau wordt gecontroleerd. Hiertoe dient artikel O 12, zesde lid, op grond waarvan het gemeentelijk stembureau de uitkomsten van de programmatuur van de stemopneming controleert. De Kiesraad stelt voor deze controle een protocol 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 zal hierin expliciet voorzien.

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.

Nieuw is voorts dat expliciet wordt bepaald 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 zal voordoen.

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 beveiligde 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 gemeentelijke 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 9, dan wel voor verdere verbeteringen van de programmatuur.

F

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 deze eveneens in het proces-verbaal van het gemeentelijk stembureau wordt vermeld en meegenomen in het digitale bestand dat naar het centraal stembureau wordt verzonden en door het centraal stembureau in de door hem te gebruiken programmatuur wordt ingelezen.

G

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 centraal stembureau doet toekomen. Het zou een overbodige stap zijn in de architectuur van het DHV, om de overdracht van het digitale bestand via de burgemeester te laten plaatsvinden. Dit onderdeel voorziet in deze rechtstreekse overdracht van gemeentelijk stembureau naar centraal stembureau, in plaats van dat deze overdracht via de burgemeester plaatsvindt.

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. Dit betekent dat burgemeester en wethouders er voor zorgdragen dat het gemeentelijk stembureau in dat geval niet alleen beschikt over standalone computers, maar ook over een computer met internetverbinding.

Het gemeentelijk stembureau doet de uitkomsten ook elektronisch toekomen aan de burgemeester ten behoeve van de publicatie op de gemeentelijke website en/of een bij ministeriële regeling aan te wijzen website, zie artikel O 18, vierde lid, juncto het eerste lid.

H

Artikel O 18, vierde lid, betreft de elektronische publicatie van het digitale bestand van het gemeentelijk stembureau op de gemeentelijke website en/of een bij ministeriële regeling aan te wijzen website, zie ook het eerste lid van dit artikel. 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 centraal stembureau overbrengt. Op grond van het nieuwe artikel O 17, tweede lid, draagt immers het gemeentelijk stembureau de digitale bestanden rechtstreeks over aan het centraal stembureau, in plaats van dat de burgemeester hier als tussenschakel functioneert.

De wijziging van artikel O 18, zesde lid, betreft (ook) een wijziging in verband met het feit dat het gebruik van de uitslagprogrammatuur verplicht is in plaats van facultatief.

I

Het nieuwe artikel O 23b ziet op de invoer van gegevens in de programmatuur indien binnen een gemeente is gekozen voor centrale stemopneming. In die situatie is de invoer in de programmatuur van aantallen per stembureau tweeledig. De aantallen stembescheiden en de aantallen stemmen per lijst, blanco stemmen en ongeldige stemmen worden in principe uit de processen-verbaal van de stembureaus in de programmatuur ingevoerd. Het gemeentelijk stembureau telt echter bij centrale stemopneming zelf per lijst de aantallen stemmen per kandidaat van die lijst en stelt dit aantal vast. Dit voert het gemeentelijk stembureau vervolgens in in de uitslagprogrammatuur. Het eerste lid voorziet in de invoer in de programmatuur van de in het proces-verbaal van het stembureau vermelde aantallen, het tweede lid regelt de invoer van de aantallen op de individuele kandidaten uitgebrachte stemmen.

Mocht het gemeentelijk stembureau naar aanleiding van de controle van een proces-verbaal zijn overgegaan tot een nieuwe opneming van de stembescheiden, dan wel een verschil constateren tussen het door het stembureau vastgestelde totaal stemmen per lijst, en het door hemzelf opgetelde aantal, dan zal het gemeentelijk stembureau in plaats van de in het proces-verbaal van het stembureau neergelegde aantallen, de door hemzelf vastgestelde aantallen in de programmatuur invoeren. Dit is geregeld in het derde en vierde lid.

J

Het nieuwe artikel O34a, 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 opneming 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.

K

Artikel O 36, vierde lid, heeft betrekking op de controle van de betrouwbaarheid van de programmatuur door het nationaal briefstembureau. De wijziging zoals opgenomen in dit onderdeel betreft in de eerste plaats een wijziging in verband met het feit dat met dit wetsvoorstel het gebruik van de uitslagprogrammatuur verplicht is in plaats van facultatief. Zie voor het overige de toelichting op onderdeel E dat ziet op het gemeentelijk stembureau.

L

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 ook automatisch worden vermeld in het proces-verbaal en in het digitale bestand dat door het centraal stembureau in de programmatuur wordt ingelezen.

M

Zie de toelichting op onderdeel G dat ziet op het gemeentelijk stembureau.

N

Zie de toelichting op onderdeel H dat ziet op het gemeentelijk stembureau.

O

Door de opneming 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.

P

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

Q

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 het gemeentelijk stembureau het digitale bestand rechtstreeks naar het centraal stembureau zendt, in plaats van dat deze verzending via de burgemeester van 's-Gravenhage gaat. Zie het nieuwe artikel O 17, tweede lid.

R

De wijziging zoals opgenomen in dit onderdeel betreft een wijziging 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.

S

In het nieuwe artikel P 1da wordt de invoer van de aantallen uit de processen-verbaal van de gemeentelijke stembureaus 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 gemeentelijk stembureaus 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.

Mocht het centraal stembureau een of meer fouten constateren in het proces-verbaal van het gemeentelijk stembureau, en vervolgens het gemeentelijk stembureau opdragen om tot een nieuwe opneming van stembiljetten over te gaan, dan zal het centraal stembureau de gegevens uit het proces-verbaal en het digitale bestand van de nieuwe stemopneming in de programmatuur invoeren. Dit is geregeld in het derde lid.

Nieuw is voorts dat het centraal stembureau gehouden is 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 protocol. Deze controle van de betrouwbaarheid van de programmatuur is in lijn met de controle die de gemeentelijk stembureaus 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 zal voordoen, 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 beveiligde 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.

Er is niet expliciet geregeld dat de Kiesraad zichzelf moet informeren, mocht hij in zijn functie van centraal stembureau achteraf tot de conclusie komen dat de uitslagprogrammatuur niet betrouwbaar heeft gefunctioneerd. Dit wordt overbodig geacht, ook al betreft dit verschillende rollen.

T

Het nieuwe artikel P 1da is ook van toepassing op het proces-verbaal en het digitaal bestand van het nationaal briefstembureau. Dat wordt met deze wijziging geregeld. 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.

U

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.

V

Het nieuwe artikel Ya 3b 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 en daarmee hoofdstuk Ea ook van toepassing is op de openbare lichamen, wordt in het tweede lid geregeld welke artikelen van die afdeling niet van toepassing zijn als op de eilanden geen uitslagprogrammatuur wordt gebruikt.

W

De in artikel Ya 17a geregelde overdracht van het proces-verbaal van het openbaar lichaam, onderscheidenlijk van het centraal stembureau, aan de Kiesraad is ten behoeve van de database van de Kiesraad met alle verkiezingsuitslagen.

Artikel II

Dit artikel voorziet in een inwerkingtreding bij koninklijk besluit. Het voornemen is om het wetsvoorstel per 1 januari 2023 in werking te laten treden.

Artikel III

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,

