

Vergaderjaar 2017–2018

35 011

Wijziging van de Kieswet houdende maatregelen tot elektronische openbaarmaking van de processen-verbaal van de stembureaus en van de opgaven van de burgemeesters van de aantallen in de gemeenten uitgebrachte stemmen

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 19 juli 2018 en het nader rapport d.d. 4 september 2018, aangeboden aan de Koning door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 6 juni 2018, no. 2018000989, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Kieswet houdende maatregelen tot elektronische openbaarmaking van de processen-verbaal van de stembureaus en van de opgaven van de burgemeesters van de aantallen in de gemeenten uitgebrachte stemmen, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel regelt de wijze waarop de processen-verbaal van de stembureaus en de opgaven van de burgemeesters met stemtotalen van de gemeenten, op de gemeentelijke website openbaar worden gemaakt.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht een dragende motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen met betrekking tot de publicatie van de stemtotalen van de stembureaus en het openbaar maken van de handtekeningen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 6 juni 2018, no. 2018000989, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) haar advies inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Kieswet houdende maatregelen tot elektronische openbaarmaking van de processen-verbaal van de stembureaus en van de opgaven van de burgemeesters van de aantallen in de gemeenten

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

uitgebrachte stemmen rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 juli 2018, nr. W04.18.0131/l, bied ik U hierbij aan.

1. Toegankelijkheid stemtotalen van de stembureaus

De motie-Bosma c.s. die ten grondslag ligt aan het wetsvoorstel beoogt het openbaar maken van alle processen-verbaal en alle bijbehorende elektronische bestanden.² In het wetsvoorstel wordt dit uitgelegd als het openbaar maken van de processen-verbaal en de opgaven van de burgemeester met stemtotalen van de gemeente. Het digitaal beschikbaar stellen van de processen-verbaal zal geschieden door deze in te scannen.

De Afdeling onderkent het belang van het algemeen toegankelijk maken van de processen-verbaal en de stemtotalen van de gemeente. Zoals de toelichting vermeldt kan dit ervoor zorgen dat de totstandkoming van de uitslag van een verkiezing transparanter en beter controleerbaar wordt. De Afdeling wijst echter op het volgende. Als uitsluitend de stemtotalen per gemeente in een digitaal bestand beschikbaar worden gemaakt, is het de vraag of dit kan bijdragen aan de controleerbaarheid van de uitslag van een gemeente. Een inwoner van een gemeente met een groot aantal stembureaus zal in dat geval alle ingescande processen-verbaal moeten openen en de hierin opgenomen aantallen stemmen per partij en kandidaat zelf moeten verwerken om deze controle te kunnen uitvoeren. Het lijkt daarom wenselijk om daarnaast voor te schrijven dat de bestanden met de door digitale hulpmiddelen gegenereerde uitslaggegevens inclusief de ingevoerde gegevens, per stemlokaal digitaal openbaar worden gemaakt. Uit de consultatiereacties van de Kiesraad en de VNG over het wetsvoorstel aanpassing procedure vaststelling verkiezingsuitslag³ valt af te leiden dat dit de bedoeling is.⁴ De toelichting bij het voorliggend voorstel noemt deze verplichting echter niet expliciet. Uit artikel N 11 van de Kieswet, dat ziet op de gegevens die moeten worden opgenomen in de opgave van de burgemeester met de stemtotalen volgt ook niet dat deze uitslaggegevens op het niveau van stembureaus moet bevatten. De Afdeling wijst in dit verband ten slotte op de circulaire over de gemeenteraadsverkiezingen en raadgevend referendum 21 maart 2018, waarin de Minister van BZK gemeenten aanraadt om een overzicht op de gemeentelijke website te publiceren van de uitslagen op stembureau- en/of kandidaatsniveau, omdat er veel kiezers zijn die daar belangstelling voor hebben.⁵

De Afdeling adviseert in de toelichting expliciet aan te geven dat de digitale openbaarmaking van de opgave van de burgemeester met de stemtotalen van de gemeente ook alle aantallen per stembureau bevat en zo nodig het voorstel aan te passen.

1. Toegankelijkheid stemtotalen van de stembureaus

De regering deelt het standpunt van de Afdeling dat het wenselijk is om de door digitale hulpmiddelen gegenereerde uitslaggegevens (inclusief de ingevoerde gegevens per stemlokaal) openbaar te maken, zodat die gegevens eenvoudiger raadpleegbaar en doorzoekbaar zijn. Echter, ingeval van een wettelijke verplichting tot openbaarmaking van die

² Kamerstukken II 2017/18, 34 755 VII, nr. 61.

³ Het voorliggende voorstel is uit genoemd wetsvoorstel gelicht en eerder in procedure gebracht, met het oog op de Provinciale Statenverkiezingen in 2019.

⁴ Advies van de Kiesraad van 1 februari 2018, blz. 9–10 en advies van de VNG van 30 januari 2018, blz. 5.

⁵ Circulaire gemeenteraadsverkiezingen en raadgevend referendum 21 maart 2018, van 18 december 2017, blz. 5.

digitale uitslaggegevens acht het kabinet het noodzakelijk nadere regels te stellen over onder meer de eisen waaraan de openbaarmaking moet voldoen. Die nadere regels moeten waarborgen dat de gepubliceerde elektronisch gegenereerde uitslaggegevens daadwerkelijk afkomstig zijn van de gemeente (zo moet de gemeente het bestand met digitale uitslaggegevens voorzien van een elektronische handtekening) en – na publicatie – niet kunnen worden veranderd. Nu dergelijke regelgeving niet tijdig vóór de verkiezingen in 2019 kan worden ingevoerd, wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld de processen-verbaal van de stembureaus en de opgave van de burgemeester op de gemeentelijke website te publiceren. Dit wetsvoorstel moet met het oog op de verkiezingen in 2019 worden gezien als een eerste stap tot het vergroten van de transparantie in het verkiezingsproces en een betere controleerbaarheid van de verkiezingsuitslagen ten opzichte van de huidige situatie, waarbij een afschrift van de genoemde documenten uitsluitend ter inzage ligt op het gemeentehuis. De grondslag voor de openbaarmaking van de digitale uitslaggegevens zal worden voorgesteld in het wetsvoorstel strekkende tot aanpassing van de procedure voor de vaststelling van de verkiezingsuitslag, dat in voorbereiding is.

Voormelde afweging is verwerkt in de memorie van toelichting.

2. Openbaar maken handtekeningen

Het voorstel regelt dat de ondertekening van de processen-verbaal niet openbaar gemaakt wordt in verband met de bescherming van de persoonsgegevens van de leden van de stembureaus en de burgemeester.⁶ De Afdeling acht het in verband met de bescherming van de persoonsgegevens inderdaad aangewezen dat de handtekeningen niet openbaar gemaakt worden. Zonder deze handtekeningen is het echter, zoals de regering eerder ook overwoog,⁷ niet kenbaar dat het om het authentieke documenten gaat. Daarom zal op een andere wijze de authenticiteit van de ingescande processen verbaal moeten worden aangetoond. In het voorstel wordt hiervoor geen voorziening getroffen. Ook de toelichting gaat niet in op de vraag op welke wijze kenbaar gemaakt kan worden dat het gaat om een authentiek document indien de handtekeningen niet openbaar worden gemaakt.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

2. Openbaar maken handtekeningen

Zoals betoogd in de memorie van toelichting, meent de regering dat het recht op bescherming van persoonsgegevens zich verzet tegen de elektronische openbaarmaking van de ondertekening van de processen-verbaal en de opgaven van de burgemeester. Daarbij is in aanmerking genomen dat de elektronische openbaarmaking van handtekeningen – mede gelet op het grote bereik van de publicatie op het internet – de kans op oneigenlijk gebruik van dit persoonsgegeven vergoot. Van belang is evenwel dat, zoals de Afdeling terecht opmerkt, de authenticiteit van die stukken nog altijd kan worden gecontroleerd. Om die reden wordt thans voorgesteld vast te houden aan het huidige voorschrift in de Kieswet dat afschriften van de processen-verbaal van de stembureaus en de opgave van de burgemeester integraal en dus inclusief de ondertekening ter inzage worden gelegd op het gemeentehuis. Langs die weg kunnen geïnteresseerden zich vergewissen van de authenticiteit van de elektro-

⁶ Toelichting, paragraaf 3.1.

⁷ Kamerstukken II 2011/12, 33 268, nr. 3, blz. 4.

nisch openbaar gemaakte stukken. Gelet op het algemeen belang dat is gediend met controleerbaarheid van de authenticiteit van voormelde stukken is een eventuele inbreuk op het recht op bescherming van persoonsgegevens van betrokkenen als gevolg van de terinzagelegging gerechtvaardigd. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat de openbaarmaking via terinzagelegging een beperkter bereik kent en bij de inzage in de stukken het maken van (foto-)kopieën niet is toegestaan. Ook wat betreft de processen-verbaal van het hoofdstembureau en het centraal stembureau die ingevolge de Kieswet reeds elektronisch openbaar worden gemaakt, wordt voorgesteld de ondertekening van die stukken niet openbaar te maken. De originele processen-verbaal van het hoofdstembureau en het centraal stembureau worden op de openbare zitting van het desbetreffende orgaan getekend en zijn integraal op diezelfde zitting door eenieder in te zien.

Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn op dit punt aangepast.

3. Consultatie

Het voorliggend voorstel maakte onderdeel uit van het voorstel aanpassing procedure vaststelling verkiezingsuitslag, maar is daar uitgelicht. De toelichting vermeldt dat geen afzonderlijke consultatie over het voorstel heeft plaatsgevonden, omdat de Kiesraad en de VNG reeds een reactie hadden uitgebracht over het voorstel aanpassing procedure vaststelling verkiezingsuitslag en zij zich kunnen vinden in elektronische openbaarmaking van de processen-verbaal. De toelichting wijst in dit verband wel op de door deze organisaties uitgesproken wens om fouten te kunnen herstellen. Hiervoor zal blijkens de toelichting een apart voorstel worden ingediend.

De Afdeling wijst erop dat de VNG in de reactie op het voorstel aanpassing procedure vaststelling verkiezingsuitslag de uitvoerbaarheid van de verplichting om de processen-verbaal elektronisch openbaar te maken uitdrukkelijk koppelt aan de verlenging van de periode tussen stemming en aftreden van de zittende leden van het gekozen orgaan.⁸ Ook dit onderwerp zal blijkens de toelichting worden meegenomen in het te verwachten voorstel. Dit betekent wel dat, indien het voorliggend voorstel zoals beoogd voor de Provinciale Statenverkiezingen van 2019 in werking treedt, en het andere voorstel op dat moment nog in procedure is, de gemeenten de elektronische openbaarmaking zullen moeten uitvoeren in de nu voorgeschreven korte termijn tussen stemming en aftreden. De toelichting gaat niet in op de vraag of dit, mede in het licht van de opmerking van de VNG hierover, uitvoerbaar zal zijn.

Daarnaast wijst de VNG in de consultatiereactie op het voorstel aanpassing procedure vaststelling verkiezingsuitslag op het feit dat het scannen van de processen verbaal nog altijd wel een flinke extra belasting (in tijd en menskracht) oplevert voor gemeenten. Ook hebben deze extra taken financiële effecten voor gemeenten.⁹ Hierover vermeldt de toelichting uitsluitend dat de regering meent dat de financiële gevolgen van deze extra werkzaamheden zeer beperkt zullen zijn. Hierbij wordt niet ingegaan op de vraag waar deze veronderstelling op berust en hoe deze zich verhoudt tot de opmerking van de VNG hierover.

De Afdeling adviseert in de toelichting op deze punten in te gaan.

⁸ Advies van de VNG van 30 januari 2018, blz. 6.

⁹ Advies van de VNG van 30 januari 2018, blz. 6.

3. Consultatie

De regering volgt de Vereniging van Nederlandse Gemeenten niet in het standpunt dat het elektronisch openbaar maken van de processen-verbaal van de stembureaus een flinke extra belasting in tijd en menskracht oplevert voor gemeenten. Gemeenten dienen ingevolge de Kieswet reeds een afschrift te maken van de processen-verbaal van de stembureaus voor de terinzagelegging op het gemeentehuis. Met de huidige kopieerapparatuur (waarbij de processen-verbaal eerst kunnen worden gescand en vervolgens kunnen worden geprint) leidt het maken van een scan (een afschrift) en het uploaden op het internet van diezelfde processen-verbaal tot een beperkte toename van werkzaamheden, die bovendien kunnen worden uitgevoerd binnen de huidige termijn van acht dagen tussen dag van stemming en de toelating van de gekozen leden. Volledigheidshalve wordt erop gewezen dat met het scannen van de processen-verbaal kan worden aangevangen zodra de processen-verbaal van de verschillende stembureaus zijn ontvangen en deze werkzaamheden kunnen worden voortgezet gedurende het totaliseren van de stemaantallen door de burgemeester dat veelal in een werkdag (de dag na de stemming) plaatsvindt. Ten slotte blijkt uit navraag bij een commercieel bedrijf dat de kosten van het scannen en online plaatsen van 25 processen-verbaal (het gemiddeld aantal stembureaus per gemeente) van 40 pagina's minder dan € 150,- bedragen. De regering meent dan ook dat de financiële gevolgen van deze extra werkzaamheden zeer beperkt zullen zijn en dat om die reden een verhoging van de huidige vergoeding voor het organiseren van verkiezingen niet aan de orde is.

De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

4. Redactionele punten

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de memorie van toelichting op enkele redactionele punten te wijzigen en om deze te actualiseren naar aanleiding van de brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 15 juni jl.

5. Wijzigingen

Tot slot is van de gelegenheid gebruik gemaakt om het wetsvoorstel aan te vullen met twee wijzigingen van de Kieswet die verband houden met de verkiezing van de leden van de kiescolleges. Allereerst wordt een foutieve verwijzing gecorrigeerd. Daarnaast wordt een omissie hersteld. Om als kandidaat met voorkeurstemmen te worden gekozen moet ten minste 25% van de kiesdeler worden gehaald. Dit geldt onder meer voor provinciale statenverkiezingen. Bij gemeenteraadsverkiezingen waarbij negentien of minder zetels te verdelen zijn – derhalve in relatief kleine gemeenten (met minder dan 20.000 inwoners) – alsmede bij eilandsraadsverkiezingen geldt hierop een uitzondering en moet ten minste 50% van de kiesdeler worden gehaald. Deze uitzondering bestaat om een drempel op te werpen tegen kandidaten die in een kleine gemeente en in de openbare lichamen met betrekkelijk weinig inspanning door middel van voorkeurstemmen in de raad kunnen worden gekozen. Hierdoor wordt de lijstvolgorde (te) makkelijk doorbroken. Aangezien ervoor is gekozen om wat betreft het aantal leden van het kiescollege aan te sluiten bij het aantal leden van de eilandsraad verband houdend met het aantal inwoners van de openbare lichamen, dient het criterium om met voorkeurstemmen te worden gekozen, eveneens aan te sluiten bij die voor de eilandsraadsverkiezingen. Dit is per abuis niet geregeld in de wet van 14 februari 2018. In dit wetsvoorstel wordt voor de kiescollegeverkiezingen daarom alsnog

geregeld dat een kandidaat met voorkeurstemmen wordt gekozen indien deze ten minste 50% van de kiesdeler heeft gehaald.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren