

ingediend op **1062** (2021-2022) – Nr. 1
15 december 2021 (2021-2022)

Conceptnota voor nieuwe regelgeving

van Tom Ongena, Bart Tommelein, Stephanie D'Hose,
Emmily Talpe, Marino Keulen en Willem-Frederik Schiltz

over de verbetering en verdere digitalisering
van de gemeente- en provincieraadsverkiezingen
en online stemmen

Inleiding

Naar aanleiding van de gemeente- en provincieraadsverkiezingen van 14 oktober 2018 heeft de Vlaamse overheid, die de organisatie van die verkiezingen in goede banen moest leiden, een uitgebreid evaluatierapport opgesteld. Dat rapport bevat toelichtingen bij zowel de organisatie van de verkiezingen als het verloop op de dag zelf, en doet allerhande aanbevelingen om de organisatie van de volgende verkiezingen in 2024 te verbeteren.

In de commissie Binnenlands Bestuur van 12 mei 2020 werd er uitleg verschaft door leden van het Agentschap Binnenlands Bestuur en het College van Deskundigen (*Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 374/1). Ze gaven te kennen dat uit het rapport blijkt dat de verkiezingen in 2018 vlot verlopen waren en de tevredenheidscijfers van de betrokken partijen hoog lagen. Toch drongen ze aan op verschillende aanpassingen om alle aspecten van de verkiezingen moderner en efficiënter te maken.

Met deze conceptnota voor nieuwe regelgeving willen de indieners die vraag kracht bijzetten en enkele voorstellen voorleggen aan het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering. De minister van Binnenlands Bestuur sprak tijdens dezelfde commissievergadering immers de intentie uit om uiterlijk eind 2022 een ontwerp van decreet klaar te hebben dat de nodige wijzigingen aan de kiesregelgeving aanbrengt.

De aanbevelingen in deze conceptnota moeten samen gelezen worden met het decreet van 16 juli 2021 tot wijziging van diverse decreten, wat betreft versterking van de lokale democratie. Dat decreet schaft voor de lokale verkiezingen onder meer de opkomstplicht en de invloed van de lijststem af en laat de kiezer meer invloed uitoefenen op de keuze van de burgemeester.

Daarnaast bouwt deze conceptnota voort op de resolutie van het Vlaams Parlement van 24 april 2019 betreffende de vereenvoudiging en digitalisering van de aangifte van de verkiezingsuitgaven voor de gemeente- en provincieraadsverkiezingen (*Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1903/3).

1. Digitalisering van de indiening van kandidatenlijsten

Een belangrijk element, dat tijdens de besprekingen meermaals naar voren kwam en dat op verschillende onderdelen van het verkiezingsproces kan worden toegepast, is de behoefte aan vereenvoudiging en digitalisering. Aansluitend op de eerder genoemde resolutie dringen de indieners ook aan op een verdere vereenvoudiging en digitalisering van de indiening van de kandidatenlijsten.

Het gebruik van de digitale toepassing voor het kandidatenbeheer bij de verkiezingen van 2018 verliep niet volledig vlekkeloos, waardoor op heel wat plaatsen alsnog kandidatenlijsten op papier werden ingediend. Die hybride situatie, met digitale en papieren voordrachtsakten voor kandidatenlijsten, zorgde voor een onnodige complexiteit. De indieners van deze conceptnota stellen daarom voor om een betrouwbare en gebruiksvriendelijke digitale toepassing voor de indiening van kandidatenlijsten te ontwikkelen. Dat betekent dan dat een papieren indiening niet langer mogelijk is.

Omdat de digitale indiening van kandidatenlijsten een extra drempel kan zijn voor burgers die willen deelnemen aan verkiezingen, is het cruciaal dat burgers met vragen terechtkunnen bij hun gemeente en zo nodig begeleid worden bij de digitale indiening van een lijst. Bovendien zal er gewaakt moeten worden over de gebruiksvriendelijkheid van het systeem, onder meer wat het eenvoudig digitaal ondertekenen van de voordrachtsakten betreft.

2. Beperkingen van de campagnemiddelen

In artikel 194 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 worden enkele verboden en geregementeerde propagandamiddelen aangehaald, zoals het verbod op commerciële telefooncampagnes en reclamespots op televisie, en op het gebruik van commerciële reclameborden en affiches. Volgens de indieners van deze conceptnota is die bepaling grotendeels achterhaald door de komst van internet en de sociale media. Zo is het wel mogelijk om bijvoorbeeld een grootse audiovisuele mediacampagne op die onlinekanalen te voeren, maar mag een spot op de lokale radio niet. De indieners dringen er daarom op aan om de verbodsbepalingen te actualiseren zodat een moderne inzet van campagnemiddelen mogelijk is.

Ze wijzen daarbij op de decretale beperkingen die zijn opgelegd voor de verkiezingsuitgaven en die duidelijke limieten opleggen voor de bedragen die kandidaten en lijsten mogen uitgeven voor hun campagne. Aan die limieten zelf willen de indieners niet raken, maar binnen die limieten willen ze de kandidaten en lijsten maximaal vrij laten in de keuze van hun campagnemiddelen. Het gebruik van gadgets moet echter wel verboden blijven.

Om praktische en organisatorische redenen steunen de indieners wel de aanbeveling van het Agentschap Binnenlands Bestuur om de maximumuitgaven te berekenen op basis van het aantal inwoners in plaats van op het aantal kiezers. Op die manier zijn de exacte maxima immers bekend vóór de aanvang van de sperperiode.

3. Elektronisch stemmen in alle Vlaamse gemeenten

Bij de verkiezingen van 2018 werd er in 156 gemeenten digitaal gestemd. Dat betekent dat 61,5 procent van de kiezers hun stem via een stemcomputer konden uitbrengen. In 2012 was het noodzakelijk om nieuwe stemcomputers aan te kopen omdat de toestellen die in gebruik waren, te sterk verouderd waren. De Vlaamse overheid betaalde bij die omschakeling 80 procent van de investering en de federale overheid droeg de overige 20 procent bij. Er werd besloten om de aankoop alleen te financieren voor de gemeenten waarin al in 2006 elektronisch kon worden gestemd, alsook voor de centrumsteden Brugge, Aalst, Kortrijk, Oostende, Roeselare en Gent. Doordat Gent niet aan het project wilde deelnemen, konden drie andere gemeenten gebruikmaken van de beschikbare apparatuur. Andere gemeenten die ook wilden overstappen naar elektronisch stemmen, moesten zelf de (hoge) kosten dragen.

Een dergelijk hybride systeem van stemmen met potlood en papier enerzijds, en via stemcomputers anderzijds, verhoogt de complexiteit van de verkiezingsorganisatie aanzienlijk. Het is dan ook aan te raden dat de digitalisering van het stemproces verder ingevoerd wordt in alle gemeenten in Vlaanderen. Dat zal leiden tot de afslanking van de regelgeving, zal zorgen voor een duidelijke en uniforme communicatie naar alle betrokkenen en zal bovendien een kleinere inzet van de burgers vereisen aangezien telbureaus overbodig worden. Wel moet rekening gehouden worden met de gebruikstermijn van de huidige stemcomputers, die in 2027 afloopt. Het is daarom weinig zinvol om voor de verkiezingen van 2024 nog massaal nieuwe stemcomputers van de huidige generatie aan te schaffen. Voor de lokale verkiezingen van 2030 zullen er immers hoe dan ook nieuwe computers nodig zijn. Voor de indieners is dat het ideale moment om over te schakelen naar een volledig elektronische stemming in alle Vlaamse gemeenten.

4. De vrije keuze van stembureau in een gemeente

Door de afschaffing van de opkomstplicht is het belangrijk dat kiezers gemotiveerd worden om naar de stembus te gaan. Dat zal in de eerste plaats een opdracht zijn

voor de kandidaten en de partijen zelf, die via heldere verkiezingsprogramma's en concrete voorstellen de inzet van de verkiezingen bepalen. Maar ook praktisch-organisatorische aanpassingen kunnen daartoe bijdragen. Zo stellen de indieners voor om kiezers vrij te laten kiezen in welk stembureau in hun gemeente ze hun stem gaan uitbrengen. Op die manier kunnen ze mogelijke wachtrijen bij een bepaald stembureau vermijden en zal de stembusgang ook vlotter verlopen. Ook als er zich een technisch probleem voordoet in een van de stembureaus, kunnen de kiezers eenvoudig uitwijken naar het dichtstbijzijnde stembureau.

5. Samenstelling van de stem- en telbureaus, en vergoeding van de leden ervan

Het hierboven vermelde evaluatierapport van het Agentschap Binnenlands Bestuur wijst er terecht op dat het bij elke verkiezing moeilijker wordt om de stem- en de telbureaus tijdig samen te stellen. Telkens opnieuw valt daarbij ook de klacht te horen dat steeds dezelfde mensen opgeroepen worden om die burgerplicht te vervullen. Op dat vlak moet naar een meer evenwichtige situatie gestreefd worden, waarbij mensen die bij vorige verkiezingen al de taak van bijzitter in een stem- of telbureau op zich genomen hebben, niet meer opgeroepen worden om die taak nogmaals op zich te nemen. De voorzitters van de stem- en telbureaus kunnen het best al ervaring hebben, maar ook voor hen mag dat er niet toe leiden dat ze elke keer weer opgeroepen worden. Om daaraan tegemoet te komen vragen de indieners om vaker een beroep te doen op ambtenaren: zij moeten systematischer ingeschakeld worden als bij- en voorzitter, en daarvoor een degelijke compensatie krijgen.

Tegelijkertijd moet de vergoeding voor de voor- en bijzitters van de stem- en telbureaus opgetrokken worden. Momenteel bedraagt die vergoeding 19 euro in de steden en gemeenten waar met potlood en papier gestemd wordt, en 27 euro als er elektronisch gestemd wordt. Een dergelijk beperkt bedrag staat niet in verhouding tot de prestatie die van de leden van de stem- en telbureaus verwacht wordt. Het optrekken van die vergoeding naar een bedrag van 50 euro lijkt redelijk. Een vergoeding van 50 euro is vergelijkbaar met de gewone, wettelijk vastgelegde vrijwilligersvergoeding voor één dag van 34,71 euro, aangevuld met een forfaitaire onkostenvergoeding (voor onder meer verplaatsing en telefonie) van 15 euro.

6. Een fijnmaziger bekendmaking van de kiesresultaten

Vandaag worden de kiesresultaten niet per stembureau bekendgemaakt. Artikel 22 van het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012 bevat zelfs een expliciet verbod om dat te doen. In de praktijk worden de resultaten van drie (soms twee) stembureaus samen bekendgemaakt. Het is de bedoeling om op die manier het geheim van de stemming maximaal te waarborgen. Toch zou een bekendmaking van de resultaten per stembureau een beleidsmatig voordeel kunnen betekenen voor de lokale besturen. Wat als bijvoorbeeld de opkomst in een bepaalde buurt toeneemt of afneemt? Waar situeren de stemmen voor protestpartijen zich? Hoe evolueren de stemresultaten in een wijk waarin de stad of gemeente heeft geïnvesteerd? Enzovoort.

Op basis van het antwoord op die vragen kunnen de lokale besturen een beter lokaal beleid uittekenen. Ook vanuit de academische wereld rijst de vraag naar een dergelijke fijnmazige bekendmaking van de kiesresultaten. Dat moet meer mogelijkheden geven om wetenschappelijk onderzoek te doen naar de resultaten van de verkiezingen.

Om het geheim van de stemming te waarborgen stellen de indieners wel voor om een minimumaantal stemmers te hanteren. Zo kunnen de resultaten van stembureaus die meer dan vijfhonderd kiezers tellen, afzonderlijk bekendgemaakt worden,

maar als een stembureau minder dan vijfhonderd kiezers telt, kunnen de resultaten ervan samen met andere, kleinere stembureaus worden bekendgemaakt.

7. Digitale indiening van de aangifte van de verkiezingsuitgaven

Na de verkiezingen zijn kandidaten verplicht om een aangifte te doen van hun verkiezingsuitgaven. Ze zijn verplicht om die aangifte op papier te doen en in te dienen bij de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg. Die procedure wordt door heel wat kandidaten als zeer omslachtig ervaren.

Zoals al is aangegeven, heeft het Vlaams Parlement daarom al op 24 april 2019 een resolutie goedgekeurd, waarin het de Vlaamse Regering verzoekt om een onderzoek te voeren naar:

- de ontwikkeling van een softwaretoepassing voor een volledige digitale aangifte van de verkiezingsuitgaven en de herkomst van de geldmiddelen;
- het wegnemen van wettelijke of decretale obstakels voor de digitale aangifte, zowel op Vlaams als op federaal niveau;
- de vereenvoudiging van die aangiften.

De indieners van deze conceptnota sluiten zich aan bij die vraag en willen de papieren indiening vervangen door een digitale indiening. Die digitale aangifte heeft als extra voordeel dat ze ook meteen kan worden ingediend bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen zelf (voor de lijsten en kandidaten) en bij de Vlaamse Controlemcommissie voor de Verkiezingsuitgaven (voor de politieke partijen).

Beide instanties zijn immers belast met de controle op de aangiften van de verkiezingsuitgaven en beschikken ook over voldoende waarborgen op het vlak van onafhankelijkheid en betrouwbaarheid. Voor de beoordeling van bezwaren tegen de verkiezingsuitgaven zal de Raad voor Verkiezingsbetwistingen de digitale aangiften meteen zelf ter beschikking hebben, omdat ze niet langer moeten worden opgevraagd bij de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg.

De digitale indiening zorgt ook voor een grotere transparantie. De inzage in de aangiften kan dan immers ook digitaal gebeuren. Zoals voor de digitale indiening van kandidatenlijsten zullen ook daarvoor voldoende begeleidende maatregelen moeten worden genomen zodat de inzage ook gewaarborgd is voor burgers die niet of minder digitaal vaardig zijn, of die niet in het bezit zijn van een computer of een internetverbinding.

8. Online stemmen voor burgerbevragingen en volksraadplegingen

Sommige landen hebben ervaring met de organisatie van onlineverkiezingen, waarbij de kiezers via het internet hun stem kunnen uitbrengen. Uit een onderzoek, gevoerd in opdracht van de Federale Overheidsdienst (FOD) Binnenlandse Zaken, kwamen echter heel wat opmerkingen naar voren. Zo worden er ernstige vraagtekens geplaatst bij de veiligheid en betrouwbaarheid van online stemmen.

Dat bleek ook uit de bespreking van dat onderzoek tijdens de vergadering van de commissie Binnenlands Bestuur van het Vlaams Parlement op 7 december 2021. De conclusie van de onderzoekers was dat online stemmen in de huidige stand van zaken niet aan te bevelen is wegens technische en juridische obstakels. Tegelijkertijd werd de vraag wel gesteld om de ontwikkeling van online stemmen verder te volgen en voor zover dat mogelijk is, proefprojecten op te zetten.

De indieners van deze conceptnota sluiten zich aan bij de conclusie van de onderzoekers dat er vandaag onvoldoende waarborgen zijn om verkiezingen te organiseren via online stemmen. Toch vragen ze om na te gaan of een vorm van online stemmen kan worden geïntroduceerd voor burgerbevragingen door lokale besturen en – in een volgende fase – voor officiële, gemeentelijke volksraadplegingen.

Burgerbevragingen en volksraadplegingen zijn minder verregaand dan verkiezingen en de resultaten zijn ook niet bindend. Op die manier kan er al geëxperimenteerd worden met online stemmen en kunnen er eventueel al conclusies getrokken worden voor het geval er op termijn toch mogelijkheden zijn om online te stemmen bij verkiezingen.

Door online stemmen bij dergelijke burgerbevragingen en gemeentelijke referenda toe te laten, krijgen de lokale besturen meer mogelijkheden om burgerparticipatie en betrokkenheid te organiseren. Het moet de organisatorische drempel aanzienlijk verlagen, waardoor een lokaal bestuur er veel vaker een beroep op kan doen. Ook kan online stemmen ertoe leiden dat er meer burgers aan die bevragingen en referenda deelnemen, waardoor de uitslag ervan representatiever wordt.

Tom ONGENA
Bart TOMMELEIN
Stephanie D'HOSE
Emmily TALPE
Marino KEULEN
Willem-Frederik SCHILTZ