

Vergaderjaar 2013–2014

32 191

Wijziging van de Kieswet houdende verhoging van de voorkeurdrempel, beperking van de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties alsmede vaststelling van het tijdstip van de stemming voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer

G

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 maart 2014

1. Inleiding

Op 18 december 2013 heeft de commissie Onderzoek elektronisch stemmen in het stemlokaal haar advies uitgebracht (commissie Van Beek). Het rapport is eveneens op 18 december 2013 aan uw Kamer gezonden¹. Daarop volgend heeft uw Kamer op 31 januari 2014 het rapport² ontvangen met betrekking tot het onderzoek naar het stemmen per internet voor de kiezers die vanuit het buitenland mogen stemmen. Deze brief bevat het standpunt van het kabinet over beide rapporten. De Kiesraad³ heeft een reactie gegeven over het rapport van de commissie Van Beek. Die reactie is betrokken bij het formuleren van het kabinetsstandpunt.

2. Waarborgen verkiezingen

Zowel in het rapport van de commissie Van Beek als in het onderzoek naar het stemmen per internet voor de kiezers in het buitenland staan de waarborgen centraal die in 2007 door de commissie Korthals Altes⁴ zijn geformuleerd voor het verkiezingsproces. Het gaat in casu om de volgende waarborgen:

- Transparantie;
- Controleerbaarheid;
- Integriteit;
- Kiesgerechtigdheid;
- Stemvrijheid;

¹ TK 2013–2014, 33 829, nr. 1.

² TK 2013–2014, 33 829, nr. 2.

³ Reactie van 4 februari 2013, zie www.kiesraad.nl/nieuws/kiesraad-voorstander-van-elektronische-apparatuur-bij-stemmen-en-tellen.

⁴ TK 2007–2008, 31 200 VII, nr. 5.

- Stemgeheim;
- Uniciteit;
- Toegankelijkheid.

Het kabinet heeft in 2007 en ook later, zoals bijvoorbeeld in het «Kader voor de ontwikkeling van de eisen voor elektronisch stemmen» dat begin 2012 aan de Tweede Kamer is gezonden⁵, deze waarborgen onderschreven. De waarborgen zijn niet absoluut. Het gaat erom dat er een balans moet worden gevonden tussen de waarborgen. Terecht is door de commissie Korthals-Altes vastgesteld dat bij het vinden van die balans ook de uitvoerbaarheid en de kosten een rol dienen te spelen.

3. Elektronisch stemmen en tellen in het stemlokaal

De commissie Van Beek heeft opnieuw gekeken naar de praktijk in andere landen en bevestigt op basis daarvan in haar rapport het beeld dat stemmen met papieren stembiljetten en handmatig tellen van de stembiljetten in het buitenland de regel is. Elektronisch stemmen en tellen is de uitzondering.

Met de commissie is het kabinet van mening dat bij verkiezingen het papieren proces altijd leidend moet zijn. In het verlengde daarvan deelt het kabinet de visie van deze commissie en ook van de commissie Korthals Altes dat een stemcomputer waar de kiezer de keuze op maakt, de keuze wordt opgeslagen en waarop vervolgens de uitgebrachte stemmen worden geteld, niet voor gebruik in aanmerking komt.

Om de toegankelijkheid voor kiezers te vergroten en om de stemmen sneller en met zo weinig mogelijk fouten te kunnen tellen beveelt de commissie Van Beek aan om te gaan stemmen met een stemprinter en de stemmen vervolgens te scannen en zo elektronisch te tellen. Een stemprinter is de verzamelnaam voor de apparatuur en programmatuur waarmee aan de kiezer de lijsten en de kandidaten worden getoond, waarmee de kiezer een keuze kan maken, de keuze kan bevestigen en waarmee het papieren stembiljet wordt geprint. De stemprinter slaat de gemaakte keuze van de kiezer niet op en er kan met de stemprinter ook geen telling van de stemmen worden uitgevoerd. De scanner is de verzamelnaam voor de apparatuur en programmatuur waarmee de papieren stembiljetten elektronisch worden geteld.

Toegankelijkheid

Het kabinet is van mening dat kiezers zoveel mogelijk zelfstandig hun stem moeten kunnen uitbrengen. Het stemmen met een stemprinter kan de toegankelijkheid vergroten met name voor kiezers met een visuele beperking. Het gebruik van logo's en/of foto's (van kandidaten) kan het ook voor andere kiezers makkelijker maken om te stemmen. In welke mate de toegankelijkheid wordt vergroot zal moeten blijken uit testen en in experimenten.

Compromitterende straling en certificering

In 2007 heeft het toenmalige kabinet ook het stemmen met een stemprinter overwogen⁶. In 2008 is daar, met instemming van de Tweede Kamer, niet toe besloten omdat er geen oplossing gevonden kon worden voor het probleem van de compromitterende straling die kan worden

⁵ TK 2011–2012, 31 142, nr. 32.

⁶ Dat was immers aanbevolen door de commissie Korthals Altes.

afgeluisterd en waardoor het stemgeheim zou kunnen worden doorbroken.

De commissie Van Beek heeft opnieuw naar dit vraagstuk gekeken en komt tot de conclusie dat het bij elektronisch stemmen niet mogelijk is om het risico op schending van het stemgeheim volledig af te dekken. Desondanks vindt de commissie dat de stemprinter moet worden voorzien van beschermende maatregelen om de compromitterende straling te beperken. Daarmee is het risico op afluisteren van de stemprinter voor de commissie Van Beek een acceptabel restrisico. Het kabinet volgt de commissie hierin met de kanttekening dat het treffen van de maatregelen tegen de compromitterende straling geen simpele aangelegenheid is en ook een kostenverhogend effect heeft.

Verder heeft de commissie aanbevolen het afluisteren van de compromitterende straling strafbaar te stellen, hoewel dat niet zal verhinderen dat het zal gebeuren. Het kabinet deelt dat laatste. Het is de vraag of strafbaarstelling personen en/of organisaties zal afschrikken die alleen willen afluisteren om aan te tonen dat het technisch mogelijk is en daarmee willen demonstreren dat het stemgeheim niet gewaarborgd is. Het kabinet zal de mogelijkheden voor de strafbaarstelling en de effecten daarvan verder onderzoeken.

De commissie Van Beek adviseert om ieder geval bij de invoering van de stemprinter elk afzonderlijk apparaat te laten doormeten op de compromitterende straling. In 2008 is in opdracht van het Ministerie van BZK een onderzoek uitgevoerd naar onder andere de metingen voor een stemprinter⁷. In dit onderzoek is onder meer berekend hoe lang het doormeten van een stemprinter zou duren. Uitgaande van deze berekening zal het meten van 12.500⁸ stemmenprinters meer dan één jaar duren als er een testlaboratorium⁹ te is dat volcontinu de meting wil en kan uitvoeren. Niet is geadviseerd om voor elke verkiezing elke stemprinter te laten meten om vast te stellen of het aan de norm voldoet. In plaats daarvan stelt de commissie voor om dat regelmatig te herhalen (bijvoorbeeld steekproefsgewijs). Niet is uitgewerkt hoe groot de steekproef zou moeten zijn én wat er moet gebeuren in het geval de steekproef uitwijst dat een of meerdere stemprinters niet aan de norm voldoen. Dit zal nader onderzocht en uitgewerkt moeten worden, omdat het gevolgen kan hebben voor zowel de organisatie van de verkiezingen als voor de kosten.

De wet- en regelgeving die tot stand moet worden gebracht om elektronisch te stemmen mogelijk te maken zal uiteraard moeten voldoen aan artikel 53, tweede lid van de Grondwet, artikel 3 Eerste Protocol van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 25 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (BuPo) waarin het stemgeheim is verankerd.

Naast de metingen van de compromitterende straling is door de commissie Van Beek voorgesteld om een certificeringstraject te doorlopen om vast te stellen dat de stemprinter en de stemmenteller aan de (overige) gestelde eisen voldoen. Deze aanbeveling, die het kabinet kan onderschrijven, heeft ook de nodige gevolgen voor de (planning van de)

⁷ TK 2007–2008, 31 200 VII, nr. 64.

⁸ 1 stemmenprinter per stemlokaal (10.000 stemlokalen) en 25% reserve.

⁹ Alleen testlaboratoria die gecertificeerd zijn kunnen metingen verrichten om na te gaan of aan de door de commissie Van Beek aanbevolen NATO-norm wordt voldaan. De NATO-norm zelf is geheim.

organisatie van de verkiezingen. Niet alleen kost een certificeringstraject tijd, het kan ook betekenen dat de stemprinter en/of de stemmenteller niet succesvol het traject doorlopen. De commissie stelt in het rapport dat hiervoor in de wetgeving voorzieningen moeten worden getroffen. Dat is juist, maar niet afdoende. Ook organisatorisch moeten er maatregelen worden getroffen om in een dergelijke situatie de verkiezingen te kunnen laten plaatsvinden.

Elektronisch tellen

Het elektronisch tellen van de papieren stemmen kan leiden tot een snellere en nauwkeurigere telling van de uitgebrachte stemmen. De commissie Van Beek verwijst op dit punt naar de rapportage die de Tweede Kamer heeft ontvangen over het onderzoek naar een nieuw model van het stembiljet¹⁰. Onderkend wordt dat ook elektronisch tellen niet foutloos zal zijn. Testen zal indicaties geven over de foutmarge bij elektronisch tellen. Het is echter niet zo dat het testen van de apparatuur en programmatuur kan uitsluiten dat er fouten voorkomen. Ook de certificering sluit dat niet uit. Vanwege de kans op fouten in het functioneren van de stemmenteller en het risico dat de gebruikte apparatuur en programmatuur gemanipuleerd kan zijn beveelt de commissie Van Beek aan om controles uit te voeren op de elektronisch getelde stemmen. Hiervoor is in het rapport een methode geschetst waarbij is aangegeven dat dit nog verdere uitwerking behoeft.

Het kabinet deelt het standpunt dat als er elektronisch wordt geteld er ook controles op de juistheid van de tellingen nodig zijn. Over de methode en de omvang van de controles dient breed draagvlak te bestaan om te voorkomen dat er discussie ontstaat over de juistheid van de uitslag van de verkiezing. Het invoeren van controles op de elektronische tellingen kan ook gevolgen hebben voor het tijdpad waarbinnen de uitslag wordt bepaald. Daarom moet dit nog verder doordacht worden.

Organisatie van de verkiezing met elektronisch stemmen en tellen

Een van de problemen die 2006/2007 aan het licht kwam was dat er geen transparant en controleerbaar proces bestond om vast te stellen dat op de betrouwbaarheid van de stemcomputers vertrouwd kon worden. Feitelijk wisten alleen de leveranciers hoe de stemcomputers werkten. Terecht besteedt de commissie Van Beek veel aandacht aan dit punt. Het brengt de commissie tot verstrekkende aanbevelingen. Aanbevolen wordt om een centrale (Rijks)organisatie in het leven te roepen die verantwoordelijk is voor het testen (waaronder ook het certificeringstraject valt), gereed maken voor de verkiezingen, opslaan en onderhouden van de apparatuur en programmatuur. Het kabinet begrijpt de redenering, maar vindt dat de consequenties van dit model voor de organisatie van de verkiezingen door de commissie onvoldoende zijn uitgewerkt. Dat zal alsnog moeten gebeuren en er zal daarover met de gemeenten overleg moeten worden gevoerd.

Invoeringsstrategie

Het kabinet deelt het standpunt van de commissie dat de invoering van elektronisch stemmen en tellen in het stemlokaal uiterst behoedzaam dient plaats te vinden, waarbij eerst heel goed moet worden getest voordat besloten kan worden dat er, ook in de vorm van een experiment, apparatuur en programmatuur kan worden gebuikt bij een echte verkiezing.

¹⁰ TK 2013–2014, 31 142, nr. 37.

Kosten

De invoering van elektronisch stemmen en tellen in het stemlokaal gaat veel geld kosten. De verkiezingen worden duurder. Zowel incidenteel als structureel (per verkiezing) stijgen de kosten.

Hoewel het kabinet grote waardering heeft voor de ramingen die de commissie Van Beek heeft gemaakt, is het niet mogelijk om op basis van deze ramingen te bepalen hoe hoog de kosten precies zullen zijn. De reden hiervoor is dat er nog veel uitgezocht en uitgewerkt moet worden. Dat kan nog van invloed zijn op de ramingen.

De financiering van de verkiezingen vindt plaats uit het gemeentefonds. In het verleden hebben de gemeenten daaruit ook de aanschaf van stemmachines en het onderhoud daaraan bekostigd. Het kabinet heeft in 2012 in het «Kader voor de ontwikkeling van de eisen voor elektronisch stemmen»¹¹ het standpunt ingenomen dat bij een toekomstige invoering van elektronisch stemmen de bekostiging zou moeten plaatsvinden uit de middelen die de gemeenten regulier in het gemeentefonds krijgen voor de organisatie van de verkiezingen. Over de financiering van de invoering van elektronisch stemmen en tellen in het stemlokaal zal derhalve met de gemeenten overleg gevoerd moeten worden. De uitkomst van dit overleg is doorslaggevend voor de financiële haalbaarheid van de invoering van het elektronisch stemmen en tellen in het stemlokaal.

4. Internetstemmen voor de kiezers die vanuit het buitenland mogen stemmen

Nederland heeft in 2004 en in 2006 bij wijze van experiment aan de kiezers die vanuit het buitenland mogen stemmen de mogelijkheid geboden om, naast het stemmen per brief, per internet te stemmen. Na het experiment in 2006 zijn er geen nieuwe initiatieven genomen. Dit vanwege enerzijds de hoge kosten en anderzijds de zorgen omtrent de veiligheid en betrouwbaarheid van deze vorm van stemmen.

Naar aanleiding van vragen vanuit uw Kamer heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) medio 2013 een onderzoek te laten uitvoeren naar het stemmen per internet voor de kiezers die vanuit het buitenland mogen stemmen. Het onderzoek had tot doel:

- om de systemen voor internetstemmen te inventariseren en beschrijven die andere landen hebben gebruikt voor het stemmen bij formele verkiezingen;
- een risico-analyse op te stellen waaruit moet blijken of en zo ja welke risico's worden voorzien als gevolg van het stemmen per internet voor de kiezers in het buitenland in relatie tot de (internationale) waarborgen: transparantie, controleerbaarheid, integriteit, kiesgerechtigdheid, stemvrijheid, stemgeheim, uniciteit en toegankelijkheid. Waar er geen of in onvoldoende mate maatregelen te treffen zijn voor de risico's die zich kunnen voordoen bij het stemmen per internet, is gevraagd om een uitspraak te doen over de kans dat het betreffende risico zich daadwerkelijk bij een verkiezing met internetstemmen zal kunnen voordoen;
- de functionele, technische en beveiligingseisen te beschrijven die bepalend zijn voor een betrouwbare vorm van internetstemmen;
- een methode te schetsen om (voor elke verkiezing) op een transparante en controleerbare wijze vast te stellen dat de internetvoorziening aan de gestelde eisen voldoet.

¹¹ TK 2011–2012, 31 142, nr. 32.

Het kabinet constateert op basis van de uitkomsten van dit onderzoek het volgende:

- Internetstemmen wordt nu internationaal maar in een beperkt aantal landen toegepast (een zevental). Alleen in één land, zijnde Estland, is internetstemmen op landelijke schaal ingevoerd. In Estland kunnen kiezers stemmen per internet of in het stemlokaal. In de overige zes landen is internetstemmen voorbehouden aan een specifiek afgebakende groep kiezers (bijv. inwoners van specifieke gemeenten of staten, of kiezers die in het buitenland verblijven). Ook het aantal kiezers dat via internet stemt is beperkt in verhouding tot het totale electoraat. De grootste internetstemming, in termen van aantal kiezers dat via internet stemde, was een referendum op 22 september 2013 in Zwitserland. Toen stemden 158.500 kiezers via internet.
- In de landen waar internetstemmen is of wordt toegepast, en in alle landen die internetstemmen hebben onderzocht maar uiteindelijk hebben besloten om geen experimenten te houden, zijn er zorgen over de veiligheid van internetstemmen.
- Ten opzichte van briefstemmen (de wijze waarop in Nederland nu de kiezers uit het buitenland kunnen stemmen) ontstaan bij internetstemmen nieuwe risico's of nemen risico's toe. Daarnaast geldt dat voor veel van de dreigingen rondom internetstemmen¹² de vereiste kennis (en in sommige gevallen ook inspanning) om een dreiging te ontwikkelen weliswaar hoog is, maar de dreiging daarna tegen marginale meerkosten is toe te passen. De schaal waarop de dreiging kan plaatsvinden kan dan ook zeer groot zijn en wordt niet meer bepaald door de mate van menselijke inzet of middelen. In zekere zin kan gesteld worden dat de dreiging dan geautomatiseerd is. Recente ontwikkelingen laten overigens zien dat er steeds minder specialistische kennis nodig is om deze dreigingen te kunnen uitvoeren; cybercriminelen verhuren kant en klare malware, virussen en DDoS-capaciteit tegen steeds lagere kosten.
- Een internetstemsysteem is complex en vereist een langdurig proces van ontwikkeling, invoering en evaluatie. Het is niet een systeem dat eenmaal aangeschaft gebruikt kan worden in vele jaren daarna. Het ontwikkelen van een internetstemvoorziening kan dus niet als een eenmalige exercitie worden beschouwd. Zowel in Nederland (experimenten 2004 en 2006), Noorwegen, Estland, Zwitserland (Genève) als Frankrijk is de gebruikte internet- stemvoorziening na toepassing in één verkiezing op onderdelen aangepast en in sommige gevallen zelfs volledig opnieuw ontwikkeld. Het is dan ook niet realistisch om te veronderstellen dat een kant-en-klaar systeem aangeschaft kan worden dat ingezet kan worden voor bijvoorbeeld de eerstvolgende vier of vijf verkiezingen zonder dat er aanpassingen nodig zijn.
- De kosten stijgen als internetstemmen mogelijk wordt gemaakt. Dat heeft twee oorzaken. Internetstemmen kan niet de enige vorm van stemmen zijn. Het is additioneel naast de bestaande stemmethoden. Daarnaast is het (door)ontwikkelen kostbaar.
- Uit een vergelijking van de taken tussen een regulier stembureau en een internetstembureau blijkt dat bij internetstemmen een groot aantal taken van het reguliere stembureau komt te vervallen. Geconcludeerd moet worden dat het stembureau zoals bedacht is voor verkiezingen in een stemlokaal niet één op één vorm te geven is bij internetstemmen. Een internetstembureau kan niet op een vergelijkbare wijze de

¹² Zie het onderdeel risico-analyse uit het onderzoek naar internetstemmen. Op pagina 3 van de risico-analyse staan onder meer de dreigingsscenario's weergegeven waarvan het risico bij internetstemmen voor de kiezers in het buitenland is ingeschat op Groot of Middel. Bij het bepalen van de kwalificatie Groot of Middel zijn reeds de mogelijke preventieve en correctieve maatregelen meegewogen.

controleerende en sturende functie van het reguliere stembureau invullen.

- Diverse (buitenlandse) overheden en internationale onderzoeksorganisaties hebben onderzoek gedaan naar internetstemmen. Uit die onderzoeken blijkt niet dat internetstemmen heeft geleid tot een significant hogere opkomst ten opzichte van de doelgroepen of gebieden waar geen internetstemmen werd aangeboden.

Het kabinet wil het stemmen voor de kiezers die vanuit het buitenland mogen stemmen makkelijker maken. Deze kiezers moeten zich nu, om te kunnen stemmen voor de verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer en de leden van het Europees Parlement, voor elke verkiezing registreren. Om daar verandering in te brengen bestaat het voornemen om een permanente registratie te vormen. De Tweede Kamer heeft daarover in juni en in augustus 2013¹³ brieven ontvangen. Het doel is om deze permanente registratie te realiseren voor de reguliere verkiezing van de leden van de Tweede Kamer in 2017. Dat is na de verkiezingen van 22 mei a.s. de eerstvolgende reguliere verkiezing waarbij de kiezers vanuit het buitenland kunnen stemmen.

De vorming van de permanente registratie is een effectieve maatregel om de deelname van de kiezers uit het buitenland te vergroten waardoor de kans bestaat dat er meer kiezers zullen stemmen. Daarom wil het kabinet prioriteit geven aan de realisatie hiervan in 2017.

Voor het stemmen per internet is de tijd (nog) niet rijp. Er kleven te veel risico's aan deze vorm van stemmen. Risico's die niet of in onvoldoende mate kunnen worden afgedekt. Daarnaast is het ook kostbaar, terwijl de financiële middelen erg schaars zijn. Daarom zal het kabinet nu geen initiatieven nemen om het internetstemmen voor de kiezers in het buitenland mogelijk te maken.

5. Concluderend

Het stemmen met een stemprinter en het tellen van de stemmen met scanapparatuur heeft voordelen ten opzichte van de wijze waarop nu wordt gestemd en geteld. Daarom gaat het kabinet nu met prioriteit de aanbevelingen van de commissie uitwerken en waar nodig verder onderzoeken. Daar zullen ook externe experts bij worden betrokken. Het kabinet zal niet aan een aanbestedings- en ontwikkeltraject van de stemprinter en stemmenteller beginnen als er geen zekerheid bestaat over de (technische en financiële) haalbaarheid van de door de commissie Van Beek aanbevolen eisen.

Het kabinet wil voor het einde van 2014 dit traject afronden. De uitkomsten zullen aan de Tweede Kamer worden voorgelegd. Definitieve besluitvorming over elektronisch stemmen en tellen in het stemlokaal kan pas plaatsvinden als ook alle hiermee samenhangende uitgaven in kaart zijn gebracht en van dekking zijn voorzien. Een volgende stap kan bijvoorbeeld zijn het voorbereiden van testen in de tweede helft van 2015. Parallel hieraan zal dan de wet- en regelgeving worden voorbereid om experimenten mogelijk te maken.

¹³ TK 2012–2013, 31 142, nr. 35 en TK 2012–2013, 31 142, nr. 36.

Voor internetstemmen is de tijd (nog) niet rijp. Er kleven te veel risico's aan en het is kostbaar. Het kabinet geeft prioriteit aan het afschaffen van de registratieplicht (per verkiezing) voor de kiezers die vanuit het buitenland mogen stemmen, zodat het voor deze groep kiezers makkelijker wordt om aan de verkiezingen deel te nemen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk