

Vergaderjaar 2015–2016

33 354

Voorstel van wet van het lid Taverne houdende een tijdelijke experimentenregeling voor het gebruik van elektronische voorzieningen bij verkiezingen (Tijdelijke experimentenwet elektronische voorzieningen bij verkiezingen)

Nr. 7

BRIEF VAN DE KIESRAAD

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 maart 2016

1. Inleiding

Op 1 februari heeft de Kiesraad een verzoek ontvangen van een lid van uw Kamer, de heer J. Taverne, om advies uit te brengen over het gewijzigde initiatiefwetsvoorstel Tijdelijke experimentenwet elektronische voorzieningen bij verkiezingen (hierna: het initiatiefwetsvoorstel) (Kamerstuk 33 354). Hierbij ontvangt u dit advies. De Raad verzoekt u dit advies door te geleiden naar de vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken. Een afschrift van dit advies is aan de initiatiefnemer van het wetsvoorstel verzonden.

Het initiatiefwetsvoorstel biedt een raamwerk om gedurende vijf jaar experimenten te houden met elektronische hulpmiddelen bij de stemming en de stemopneming. De initiatiefnemer denkt daarbij in het bijzonder aan experimenten met elektronische stemprinters en/of stemmentellers. Het gebruik van deze elektronische hulpmiddelen is eerder beschreven in het eindrapport van de Commissie onderzoek elektronisch stemmen in het stemlokaal.¹ In de gewijzigde memorie van toelichting bij het initiatiefwetsvoorstel wordt dan ook met enige regelmaat naar dit eindrapport verwezen.

2. Samenvatting

De Kiesraad vindt het positief dat met dit wetsvoorstel een eerste stap wordt gezet om experimenten mogelijk te maken met elektronische hulpmiddelen bij de stemming en het tellen van de stemmen. De regels voor het houden van experimenten zullen pas op een later moment in een algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. De Raad kan hierop

¹ Commissie onderzoek elektronisch stemmen in het stemlokaal (Commissie-Van Beek), «Elke stem telt. Elektronisch stemmen en tellen», Rijswijk: Formzet 2013, p. 20–22. Zie: Kamerstuk 33 829, nr. 8.

in het onderhavige advies niet vooruit lopen. De Raad werpt in dit verband nog wel de vraag op of het onderhavige wetsvoorstel wel in overeenstemming is te achten met het algemene uitgangspunt, dat regelgeving op het gebied van kiesrecht en verkiezingen in beginsel op het niveau van de wet dient plaats te vinden. De Raad wijst voorts op het volgende. Voordat experimenten kunnen worden gehouden, moet aan bepaalde voorwaarden zijn voldaan. Zo dient sprake te zijn van voorzieningen en methoden die de testfase ontstegen zijn en dienen geen onacceptabele risico's te worden gelopen met betrekking tot de vaststelling van de uitslag,

De Kiesraad adviseert voldoende tijd uit te trekken om experimenten voor te bereiden. Er is niet alleen tijd nodig voor onderzoek en het maken van regelgeving, maar ook voor de implementatie daarvan en voor voorlichting. Daarnaast wordt in dit advies aangeraden in de memorie van toelichting uit te leggen of bij een stemming ook meerdere soorten experimenten tegelijk gehouden kunnen worden en, zo ja, welke gevolgen dit heeft voor de te houden evaluaties. Voor het overige bevat het advies nog enkele suggesties ter aanvulling en verduidelijking.

3. Algemene opmerkingen

De Kiesraad heeft in het verleden meerdere malen gepleit voor een nadere verkenning van de mogelijkheden tot inzet van elektronische hulpmiddelen bij de stemopneming². De Raad heeft in dit verband met instemming kennis genomen van het besluit van Minister Plasterk om een Deskundigengroep Elektronisch stemmen en tellen in het stemlokaal in te stellen die specificaties voor dergelijke apparatuur dient op te stellen en die moet nagaan of er een breed draagvlak is voor de inzet ervan.³ Naar verwachting zal de Deskundigengroep binnenkort haar bevindingen presenteren. Afhankelijk van die resultaten kunnen experimenten op termijn een logische vervolgstap zijn. Dit initiatiefwetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid daartoe.

Zoals de Kiesraad reeds in eerdere adviezen heeft opgemerkt, verdraagt het karakter van een stemming voor een algemeen vertegenwoordigend orgaan zich slecht met het houden van experimenten, in de zin van proefnemingen om iets nieuws, in dit geval nieuwe technieken, uit te proberen.⁴ De Kiesraad is dan ook van mening dat de ruimte om te experimenteren in het verkiezingsproces beperkt is en dat daaraan duidelijke voorwaarden zijn te stellen.

Om daadwerkelijk een experiment te kunnen houden, is een aanvullende algemene maatregel van bestuur noodzakelijk. Daarin worden de regels en voorwaarden voor het experiment vastgelegd. De Raad wacht de nadere uitwerking van het beoogde experiment af, alvorens op de meer inhoudelijke aspecten daarvan in te gaan. Op dit moment is immers nog niet bekend of er daadwerkelijk experimenten gaan plaatsvinden en welke elektronische hulpmiddelen daarbij worden ingezet.

De Kiesraad wijst er tot slot op dat de vraag kan worden gesteld of het onderhavige wetsvoorstel, met de voorgestelde ruime delegatiemogelijkheid, zich wel verdraagt met het algemene uitgangspunt op het gebied

² Adviezen van de Kiesraad d.d. 22 september 2010 n.a.v. de gemeenteraadsverkiezingen en Tweede Kamerverkiezing 2010, p. 15, d.d. 22 juli 2011 n.a.v. verkiezingen 2011, p. 1–2 en d.d. 5 november 2012 over de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centraal tellen, p. 2

³ Kamerstuk 34 288, nr. 6, p. 2.

⁴ Adviezen van de Kiesraad d.d. 29 juni 2001 inzake het project Kiezen op Afstand en d.d. 5 november 2012 over de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centraal tellen

van kiesrecht en verkiezingen, dat regelgeving in beginsel op het niveau van de wet dient plaats te vinden. Dit, om drie redenen: het bijzondere belang van het kiesrecht, de daarmee gegarandeerde zeggenschap van het parlement en tot slot het belang van de uitvoeringspraktijk. De Kiesraad verzoekt de indiener hier tijdens de verdere parlementaire behandeling van het wetsvoorstel nader op in te gaan.

3.1 Randvoorwaarden en planning

Uiteraard dienen de waarborgen voor een vrij en eerlijk verkiezingsproces bij de inzet van elektronische voorzieningen gegarandeerd te zijn. In een eerder advies over de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming heeft de Kiesraad drie cumulatieve voorwaarden geformuleerd voor de aanvaardbaarheid van experimenten in het verkiezingsproces:⁵

- de doelstelling en onderwerp moeten zo concreet mogelijk op wettelijk niveau zijn vastgelegd;
- de voorziening waarmee geëxperimenteerd wordt, moet in de praktijk zijn beproefd en daarbij bewezen hebben geschikt te zijn om bij een verkiezing te worden ingezet; en
- de effecten van het experiment dienen geen onaanvaardbaar risico te vormen voor de stemming of telling.

Op dit moment is nog niet aan alle bovenvermelde voorwaarden voldaan. Voordat tot het houden van een experiment met een stemprinter, een stemmenteller of een combinatie van beide kan worden besloten, is nader onderzoek noodzakelijk. De Deskundigengroep Elektronisch stemmen en tellen in het stemlokaal doet, zoals vermeld, op dit moment onderzoek naar de specificaties waaraan dergelijke elektronische hulpmiddelen moeten voldoen. Eerder is door de Technische Universiteit Delft geconstateerd dat ook de gebruikersinterface van de stemprinter nog nadere studie vergt.⁶ Bij een simulatie bleek de groep voor wie het stemproces door het gebruik van een stemprinter toegankelijker werd veel kleiner dan gedacht, terwijl er ook een groep kiesgerechtigden was voor wie het stemproces juist ontoegankelijker werd.⁷ Mogelijk betreft de Deskundigengroep de gebruikersinterface ook bij de specificaties voor elektronische hulpmiddelen. Of dit het geval is, is vooralsnog onbekend.

De initiatiefnemer verwacht dat de eerste experimenten tijdens de gemeentelijke herindelingsverkiezingen in november 2017 plaatsvinden. Gelet op het thans nog nodige onderzoek, de bijbehorende testen en de tijd die het kost om de noodzakelijke uitvoeringsregelgeving tot stand te brengen, is het de vraag of die planning reëel haalbaar is. Vooral ook, omdat de voorbereiding van een verkiezing voor veel gemeenten minimaal een half jaar van te voren start. In gemeenten waar een experiment wordt gehouden, moet op dat moment al bekend zijn wat dit experiment inhoudt, wat daarvan het doel is, welke procedures daarbij concreet gelden en welke voorwaarden daaraan worden gesteld. Ook de voorlichting van kiezers vergt bijzondere aandacht wanneer het stemproces wordt gewijzigd.⁸ Geadviseerd wordt om voldoende tijd voor de voorbereiding uit te trekken en geen experimenten te houden met elektronische hulpmiddelen waarvan de effecten nog onvoldoende zijn

⁵ Advies van de Kiesraad d.d. 5 november 2012 over de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centraal tellen, p. 3.

⁶ TU Delft, «Ontwerp en toetsing van een simulatie stemprinter, Delft 2015, p. 89–91. Vgl. bijlage bij Kamerstuk 33 829, nr. 7.

⁷ Ibidem, p. 86–87.

⁸ Advies van de Kiesraad d.d. 12 oktober 2015 over het Ontwerpbesluit tot wijziging van het Tijdelijk Uw kenmerk experimentenbesluit stembiljetten en centrale stemopneming in verband met experimenten met een nieuw stembiljet in het stemlokaal, p. 2.

onderzocht of die vooralsnog slechts als theoretisch concept of model bestaan. In dit opzicht kan Nederland leren van de ervaringen die in 2012 in Vlaanderen zijn opgedaan. De problemen die zich daar bij de introductie van nieuwe stemcomputers voordeden, waren voor een belangrijk deel te wijten aan de hoge tijdsdruk bij de invoering ervan.⁹

3.2 Combineren van experimenten

Naar aanleiding van een advies van de Kiesraad¹⁰ zijn de manier waarop de stemmen worden geteld en het proces-verbaal dat daarvan wordt gemaakt betrekkelijk recent vereenvoudigd.¹¹ Dit heeft het telproces verbeterd. Desalniettemin meent de Raad dat het gebruik van een elektronische stemmenteller de zorgvuldigheid van het telproces, en daarmee de betrouwbaarheid van de verkiezingsuitslag, verder kan vergroten.¹²

Bij de afgelopen verkiezingen hebben experimenten plaatsgevonden met centrale stemopneming. Daarbij werden de stembiljetten op één (of meerdere) centrale locatie(s) in een gemeente verzameld en geteld. Er ligt ook een wetsvoorstel in uw Kamer dat het mogelijk maakt om experimenten te houden met een nieuw model stembiljet.¹³ De Kiesraad veronderstelt dat het de bedoeling van de initiatiefnemer is om het ook mogelijk te maken om meerdere experimenten te combineren. Daarbij denkt de Raad dan bijvoorbeeld aan een experiment met een nieuw model stembiljet dat centraal, met behulp van een elektronische stemmenteller, wordt geteld. Het gebruik van het woord «stemlokaal» in artikel 2, eerste lid, van het initiatiefwetsvoorstel roept echter de vraag op of de elektronische stemmenteller wel ingezet kan worden tijdens een centrale stemopneming.¹⁴ De Kiesraad beveelt de initiatiefnemer aan te verduidelijken of het inderdaad op basis van dit initiatiefwetsvoorstel mogelijk is verschillende soorten experimenten bij eenzelfde stemming te houden en wat dit betekent voor de effectiviteit van de verschillende soorten experimenten.

3.3 Relatie met bestaande wetgeving

De Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming maakt het mogelijk om af te wijken van de bestaande regels voor verkiezingsprocedures met het doel om één of meer experimenten te houden. Op dit moment kunnen er bij verkiezingen twee soorten experimenten worden gehouden: een experiment waarbij kiezers in het buitenland hun stembiljet per e-mail krijgen toegestuurd en een experiment met centrale stemopneming. Bij elkaar zijn er daardoor bij de Tweede Kamerverkiezing in 2017 al 8 regelingen op die verkiezing van toepassing.¹⁵ De Kiesraad vindt het belangrijk dat regelgeving die op verkiezingen betrekking heeft een duidelijke structuur heeft¹⁶ en de Raad heeft zich in dat verband afgevraagd of de onderhavige keuze voor een

⁹ Document van het Vlaams parlement nr. 2042 (2012–2013) – Nr. 1, p. 10.

¹⁰ Advies van de Kiesraad d.d. 14 november 2012 over de Tweede Kamerverkiezing 2012, p. 8–9.

¹¹ Bijlage bij Kamerstuk 31 142, nr. 34.

¹² Vgl. ook: Reactie van de Kiesraad d.d. 4 februari 2014 op het rapport «Elke stem telt – Elektronisch stemmen en tellen», p. 4.

¹³ Kamerstuk 34 288, nrs. 1–6.

¹⁴ Vgl. art. 20 lid 7 Tijdelijk experimentenbesluit stembiljetten en centrale stemopneming.

¹⁵ Kieswet, Kiesbesluit, Kies- en referendumregeling, Regeling aanwijzing aanvullende documenten identificatieplicht Kieswet, Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming, Tijdelijk experimentenbesluit stembiljetten en centrale stemopneming, Tijdelijke experimentenregeling stembiljetten voor kiezers in het buitenland en de Tijdelijke experimentenregeling centrale stemopneming.

¹⁶ Advies van de Kiesraad d.d. 18 april 2014 over een integrale wijziging van de Kieswet, p. 4.

afzonderlijke wet, met ook nog weer nadere, specifieke uitvoeringsregelingen, wel zo voor de hand liggend is en of er niet meer voor te zeggen zou zijn geweest de inhoud van dit wetsvoorstel te integreren in de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centraal tellen. De Raad verzoekt de initiatiefnemer om de overwegingen die ten grondslag hebben gelegen aan zijn keuze op dit punt nader te verduidelijken.

3.4 Afwijking van de Kieswet en de Wet raadgevend referendum

In het initiatiefwetsvoorstel is een limitatieve opsomming opgenomen van artikelen in de Kieswet en de Wet raadgevend referendum, waarvan bij algemene maatregel van bestuur kan worden afgeweken. Op een enkel punt lijkt de mogelijkheid daartoe te ruim. Volgens de memorie van toelichting kan bijvoorbeeld worden afgeweken van artikel J 1, vierde lid, en artikel J 4a, derde lid, van de Kieswet. Dit voor het geval de techniek het op een betrouwbare wijze mogelijk maakt dat de scanner in de stembus wordt ingebouwd. Daarmee zou het echter mogelijk worden dat de kiezer zelf zijn stembiljet scant en die werkwijze wordt door de initiatiefnemer, in navolging van de Commissie-Van Beek,¹⁷ juist gemotiveerd van de hand gewezen.¹⁸

Daarnaast zijn twee artikelen in de Kieswet en de Wet raadgevend referendum waarvan ingevolge het initiatiefwetsvoorstel niet kan worden afgeweken, terwijl dat later misschien toch wenselijk wordt gevonden. Daarom geeft de Raad de initiatiefnemer in overweging te regelen dat bij experimenten met elektronische hulpmiddelen ook van de navolgende bepalingen kan worden afgeweken.

Artikel 58 Wet raadgevend referendum

Het initiatiefwetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om af te wijken van artikel J 20 van de Kieswet. Dat artikel schrijft voor dat de Minister bepaalt hoe het stembiljet er bij verkiezingen uitziet en geeft daarvoor een paar aanwijzingen. De Wet raadgevend referendum bevat eenzelfde bepaling voor het stembiljet dat bij referenda wordt gebruikt: artikel 58. Het vastgestelde stembiljet voor referenda is veel handzamer dan het model dat doorgaans bij verkiezingen wordt gebruikt. Mocht desalniettemin de kans bestaan dat voor een experiment met een stemprinter of stemmenscanner ook bij referenda een aangepast stembiljet noodzakelijk is, dan adviseert de Kiesraad hiervoor wel in een wettelijke grondslag te voorzien.

Artikel V 4 lid 5 Kieswet

Het initiatiefwetsvoorstel maakt het ook mogelijk om af te wijken van de artikelen N 2, N 5, N 8 en N 9 van de Kieswet. Deze artikelen regelen op welke manier de uitslag van de stemming door het stembureau wordt vastgesteld. Om bij het tellen van de stemmen een elektronische stemmenteller te kunnen gebruiken, moet van deze bepalingen afgeweken mogen worden. Artikel V 4, vierde lid, van de Kieswet maakt het mogelijk om in het kader van het geloofsbriefvonderzoek de stemmen te hertellen. In het initiatiefwetsvoorstel is expliciet geregeld dat daarbij eveneens van de artikelen N 5, N 8 en N 9 van de Kieswet kan worden afgeweken. Kennelijk is het de bedoeling dat ook bij een hertelling een

¹⁷ Commissie onderzoek elektronisch stemmen in het stemlokaal (Commissie Van Beek), «Elke stem telt. Elektronisch stemmen en tellen», Rijswijk: Formzet 2013, p. 72. Zie: Kamerstuk 33 829, nr. 8.

¹⁸ Overigens zou voor een experiment met een dergelijke techniek ook van artikel N 1 van de Kieswet afgeweken moeten kunnen worden, maar daarin voorziet het initiatiefwetsvoorstel niet.

elektronische stemmenteller kan worden ingezet. Minder duidelijk is echter of bij een hertelling ook van artikel N 2 van de Kieswet mag worden afgeweken, want het initiatiefwetsvoorstel voorziet niet in een afwijking van artikel V 4, vijfde lid, van de Kieswet. De Kiesraad adviseert de initiatiefnemer hier alsnog in te voorzien.

4. Waarborgen voor het verkiezingsproces

4.1 Kiesgerechtigdheid en stemvrijheid

De Adviescommissie inrichting verkiezingsproces heeft in haar rapport acht waarborgen geformuleerd waaraan het verkiezingsproces moet voldoen: transparantie, controleerbaarheid, integriteit, kiesgerechtigdheid, stemvrijheid, stemgeheim, uniciteit en toegankelijkheid.¹⁹ In zijn reactie heeft de Kiesraad daar nog een waarborg aan toegevoegd: onafhankelijkheid.²⁰ Om vrije en eerlijke verkiezingen te houden, moeten deze negen waarborgen met elkaar in balans zijn. De Kiesraad heeft daarom met instemming geconstateerd dat in dit initiatiefwetsvoorstel wordt ingegaan op de mogelijke consequenties van het gebruik van elektronische hulpmiddelen bij de stemming en de stemopneming voor deze waarborgen. Toch zijn de waarborgen niet voor alle onderdelen van het verkiezingsproces voortdurend in dezelfde mate relevant. Dat geldt bijvoorbeeld voor de waarborgen kiesgerechtigdheid en stemvrijheid. Deze waarborgen worden door de initiatiefnemer wel in de memorie van toelichting besproken, maar zijn in het wetsvoorstel zelf niet terug te vinden. Daarom wordt geadviseerd de bespreking van de waarborgen in de memorie van toelichting te beperken tot de waarborgen die betrokken worden bij de afweging om al dan niet een experiment te houden met een stemprinter of stemmenteller.

4.2 Gebruiksvriendelijkheid

Elektronische hulpmiddelen dienen niet alleen gebruiksvriendelijk te zijn voor kiezers, maar ook voor de leden van het stembureau. Zowel voor, tijdens als na de stemming. Als de voorbereiding van de inzet van elektronische hulpmiddelen te complex is, leidt dit tijdens de stemming immers tot problemen. Het is belangrijk om een aanvaardbare balans te zoeken tussen de waarborgen transparantie en toegankelijkheid enerzijds, en controleerbaarheid en integriteit anderzijds. De Kiesraad adviseert in de memorie van toelichting nader in te gaan op het aspect gebruiksvriendelijkheid.

5. Opmerkingen over afzonderlijke artikelen

5.1 Artikel 5: Het testen van de stemmenteller

Met de initiatiefnemer is de Kiesraad van mening dat er alleen experimenten met stemmentellers kunnen plaatsvinden als aan een aantal waarborgen is voldaan. Deze waarborgen zijn neergelegd in artikel 5 van het initiatiefwetsvoorstel. In het tweede lid van die bepaling is bijvoorbeeld bepaald dat de stemmenteller tijdens de stemopneming wordt getest. De Raad veronderstelt dat hiermee wordt bedoeld dat de test onderdeel uitmaakt van de stemopneming in het stembureau, maar plaatsvindt voordat daadwerkelijk met het tellen van de stemmen wordt

¹⁹ Adviescommissie inrichting verkiezingsproces, Stemmen met vertrouwen, Breda: Koninklijke Broese en Peereboom 2007 p. 17–21. Vgl: Kamerstuk 31 200-VII, nr. 5.

²⁰ Reactie van de Kiesraad d.d. 15 oktober 2007 op het rapport «Stemmen met vertrouwen» van de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces, p. 2.

aangevangen. Hij adviseert in de memorie van toelichting te verduidelijken of dit het geval is.

5.2 Artikel 6: Certificaten

In artikel 6 van het initiatiefwetsvoorstel is gewaarborgd dat bij experimenten alleen gebruikgemaakt wordt van gecertificeerde elektronische hulpmiddelen. Bovendien wordt de correcte werking van deze hulpmiddelen voor de stemming getest. Anders dan artikel 5, lijkt artikel 6 geen betrekking te hebben op individuele elektronische hulpmiddelen, maar op een hele productgroep. Dit blijkt echter niet duidelijk uit de memorie van toelichting. De Kiesraad adviseert de initiatiefnemer hieromtrent duidelijkheid te verschaffen.

DE KIESRAAD,
voor deze,
H.R.B.M. Kummeling,
voorzitter

M. Bakker,
secretaris-directeur