Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2011–2012

31 142 Wijziging van de Experimentenwet Kiezen op Afstand in verband met de verlenging van de werkingsduur van die wet

Nr. 32

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 januari 2012

Bij de behandeling van de begroting heeft mijn voorganger, in antwoord op vragen van het lid Taverne (VVD), uw Kamer toegezegd te zullen nadenken over de eisen die aan elektronisch stemmen gesteld moeten worden, over de vraag hoe daar een sluitende invulling aan kan worden gegeven en over de waarborgen die nodig zijn. Dit met het oogmerk om daarover in het voor 1 februari 2012 geplande Algemeen Overleg (AO) over verkiezingsaangelegenheden van gedachten te wisselen.

In vervolg op deze toezegging treft u bij deze brief een bijlage aan waarin is aangegeven wat voor mij het kader is voor de ontwikkeling van eisen voor elektronisch stemmen. Gaarne bespreek ik dit kader met uw Kamer in het AO van 1 februari a.s.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. E. Spies

kst-31142-32
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2012

Kader voor de ontwikkeling van eisen voor elektronisch stemmen bij verkiezingen die vallen onder de werking van de Kieswet

1. Lessen uit traject dat geleid heeft tot het afschaffen van elektronisch stemmen in Nederland

In het najaar van 2006 is het massale gebruik van stemmachines in Nederland onder druk komen te staan, omdat werd aangetoond dat de stemmachines konden worden gemanipuleerd en het stemgeheim niet meer volledig gewaarborgd kon worden als gevolg van het de elektromagnetische straling van de apparaten. Uiteindelijk hebben twee onafhankelijke commissies zich over de kwesties rond de stemmachines gebogen. De commissie Hermans/Van Twist[1] is nagegaan hoe het zo ver kon komen dat het vertrouwen in de gebruikte stemmachines niet meer overeind kon blijven. De tweede commissie, de commissie Korthals Altes[2], heeft geadviseerd hoe het verkiezingsproces voor de toekomst zou moeten worden ingericht en welke waarborgen daarvoor zouden moeten gelden. De rapporten van beide commissies zijn zowel door het toenmalige kabinet als de Tweede Kamer omarmd.

Beide commissies hebben scherp geanalyseerd welke lessen er geleerd zouden moeten worden uit hetgeen er fout is gegaan. De belangrijkste punten daaruit zijn:

– Niet het gemak maar de betrouwbaarheid moet centraal staan bij het besluit om elektronisch te stemmen. De overheid en niet de markt moet de regie voeren over de te stellen eisen en de vraag of aan de eisen wordt voldaan. Er mag niet (louter) worden vertrouwd op de leveranciers van programmatuur en/of apparatuur voor elektronisch stemmen;
– De werking van de programmatuur en apparatuur moet volledig transparant en controleerbaar zijn. Die transparantie en controleerbaarheid mag niet worden belemmerd door commerciële belangen;
– Het eisenpakket moet periodiek worden herijkt. Er moet een structuur zijn die waarborgt dat de eisen worden onderhouden en dat de gebruikte programmatuur en apparatuur waar nodig wordt aangepast aan de gewijzigde eisen;
– Er moet onafhankelijk van de leveranciers én van de overheid die de apparatuur en programmatuur gebruikt kunnen worden vastgesteld dat de gebruikte apparatuur en programmatuur aan de eisen voldoet.

Het kabinet heeft de analyses van de commissies omarmd.

2. Waarborgen, internationale aanbevelingen, etc

De Commissie Korthals Altes heeft beschreven aan welke waarborgen verkiezingen in Nederland zouden moeten voldoen. Deze waarborgen zijn deels verankerd in de Nederlandse Grondwet en neergelegd in internationale en Europese verdragen en aanbevelingen van onder meer de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa en de Raad van Europa.

De waarborgen zijn:

– Transparantie
Het verkiezingsproces moet zo zijn ingericht, dat het helder van structuur en opzet is, zodat in beginsel iedereen inzicht in de structuur ervan kan hebben. Er zijn in het verkiezingsproces geen geheimen. Vragen moeten beantwoord kunnen worden; de antwoorden moeten controleerbaar en verifieerbaar zijn.

[1] Stemmachines, een verweesd dossier, rapport van de Commissie besluitvorming Stemmachines.
[2] Stemmen met vertrouwen, rapport van de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces.

– Controleerbaarheid
Het verkiezingsproces moet objectief controleerbaar zijn. De controle-instrumenten kunnen, afhankelijk van de vorm van stemmen waartoe wordt besloten, verschillen.

– Integriteit
Het verkiezingsproces moet correct verlopen en de uitkomst mag niet beïnvloedbaar zijn anders dan door het uitbrengen van rechtmatige stemmen.

– Kiesgerechtigdheid
Alleen kiesgerechtigde personen mogen aan de verkiezing deelnemen.

– Stemvrijheid
Iedere kiesgerechtigde moet bij het uitbrengen van zijn of haar stem zijn of haar keuze in alle vrijheid, vrij van beïnvloeding, kunnen bepalen.

– Stemgeheim
Het moet onmogelijk zijn om een verband te leggen tussen de identiteit van de persoon die de stem uitbrengt en de inhoud van de uitgebrachte stem. Het proces moet zodanig zijn ingericht, dat het onmogelijk is de kiezer te laten aantonen hoe hij of zij gestemd heeft.

– Uniciteit
Iedere kiesgerechtigde mag, gegeven het Nederlandse kiesstelsel, één stem per verkiezing uitbrengen, die bij de stemopneming precies één keer meegeteld mag en moet worden.

– Toegankelijkheid
Kiesgerechtigden moeten zoveel mogelijk in de gelegenheid gesteld worden om direct deel te nemen aan het verkiezingsproces. Indien dat onmogelijk is, moet de mogelijkheid openstaan om indirect – door het verlenen van een volmacht – aan de verkiezing deel te nemen.

De eisen voor elektronisch stemmen zullen concrete uitwerkingen moeten bevatten van deze waarborgen en daar ook aan getoetst moeten worden. Geen enkele vorm van stemmen zal, de Commissie Korthals Altes heeft dit ook geconstateerd, absoluut aan alle waarborgen kunnen voldoen. Het gaat uiteindelijk om het vinden van een balans tussen de waarborgen.

Ten aanzien van de waarborg van het stemgeheim moeten ook de uitkomsten van het werk van de Expertgroep onder leiding van professor dr. Bart Jacobs, hoogleraar Computerbeveiliging aan de Radboud Universiteit Nijmegen, betrokken worden. Deze Expertgroep heeft in 2008 in opdracht van staatssecretaris Bijleveld zich reeds gebogen over de eisen die aan een stemprinter en stemmenteller zouden moeten worden gesteld. Een van de aspecten waar de Expertgroep in het kader van de taakopdracht naar heeft gekeken zijn de eisen die aan elektronische stemsystemen, inclusief meetmethoden en onderbouwing daarvan, gesteld zouden moeten worden zodanig dat ze in een stemlokaal bestand zijn tegen aanvallen op basis van compromitterende straling. De expertgroep heeft ten aanzien van de eisen die nodig zouden zijn voor de compromitterende straling het volgende geconcludeerd[1]:
«De omgevingseisen voor het stemlokaal zijn naar de mening van de Expertgroep zeer moeilijk verenigbaar met de gangbare praktijk bij verkiezingen, waarbij de nadruk ligt op toegankelijkheid. Daarnaast kunnen de operationele eisen majeure consequenties hebben voor de inrichting van het verkiezingsproces, omdat alle stemprinters individueel en periodiek getest zouden moeten worden. Dit zou in ieder geval elke twee jaar en na elk incident (vallen, stoten, vervanging van onderdelen

[1] TK 2007–2008, 31 200 nr. 64.

etc.) moeten gebeuren. Bovendien is daarmee niet absoluut gegarandeerd dat alle apparaten op de verkiezingsdag onder de toegestane norm blijven. Steekproefsgewijs testen kan wellicht enig vertrouwen scheppen, maar dit biedt volgens de Expertgroep (en GBS) geen adequate oplossing. Er kunnen namelijk geen garanties worden gegeven over de niet-geteste apparaten. Feitelijk vraagt het vraagstuk van de compromitterende straling om een proces zoals dat voorkomt in defensiekringen, waarbij alle factoren beheerst kunnen worden. Dat is volgens de Expertgroep voor het verkiezingsproces niet realistisch en ook niet wenselijk.»
Deze conclusie van de Expertgroep heeft staatssecretaris Bijleveld, met instemming van de Tweede Kamer, gebracht tot het definitieve besluit om geen stappen te zetten tot de invoering van de stemmenprinter die was geadviseerd door de Commissie Korthals Altes. Wordt voor de toekomst besloten om eisen voor elektronisch stemmen te ontwikkelen dan zal opnieuw een afweging gemaakt moeten worden over de vraag of en zo ja in welke mate de risico's ten aanzien van de compromitterende straling aanvaardbaar zijn.

Vanzelfsprekend zullen de te ontwikkelen eisen zullen ook moeten worden getoetst aan de aanbevelingen van de Raad van Europa inzake «legal, operational and technical standards for e-voting[1]. Tenslotte zal onderzoek dat is verricht, zoals bijvoorbeeld het onderzoek dat in opdracht van de Belgische overheid door een viertal Belgische universiteiten[2], naar elektronische stemsystemen moeten worden betrokken bij het opstellen van de eisen.

3. Onderhoud van de eisen

Een van de lessen die getrokken is uit de problemen in 2006 is, zoals aangegeven bij punt 1, dat niet kan worden volstaan met het opstellen van een (statisch) eisenpakket. Het eisenpakket zal onderhouden moeten worden zodat de eisen adequaat zijn en blijven. Dat betekent dat er een structuur zal moeten zijn voor het onderhoud van de eisen en dat bij de overheid voldoende kennis beschikbaar zal moeten zijn om het onderhoud aan de eisen uit te kunnen voeren. Naast het opstellen van de eisen zal dus ook moeten worden uitgewerkt waar deze structuur aan moet voldoen.

4. Onafhankelijke toetsing dat aan de eisen wordt voldaan

Wordt elektronisch stemmen in de toekomst ingevoerd dan zal er voorzien moeten worden in instanties die voorafgaand aan de verkiezingen (onafhankelijk) op transparante wijze kunnen vaststellen dat de gebruikte apparatuur en programmatuur voldoet aan de gestelde eisen. Dit zal anders moeten zijn dan in het verleden, waarin er feitelijk sprake was van een «black-box» waarbij de overheid alleen kon beschikken over een verklaring over de keuring van de stemmachines.

Een mogelijk goed voorbeeld van hoe het wel zou kunnen is België. De Belgische federale Kieswet kent een «College van Experten» die door het Belgische parlement worden benoemd. Het College heeft zelf geen taken ten aanzien van de verkiezing. Het heeft uitsluitend tot taak om te controleren. Het College ziet hiervoor tijdens de verkiezingen toe op het gebruik en de goede werking van alle geautomatiseerde stem- en stemopnemingssystemen evenals op de procedures betreffende de aanmaak, de verspreiding en het gebruik van apparatuur, programmatuur en de elektronische informatiedragers. Zij kunnen in het bijzonder de betrouwbaarheid controleren van de software in de stemmachines, de correcte overschrijving van de uitgebrachte stemmen, de totalisering van de uitgebrachte stemmen, de optische lezing van de uitgebrachte

[1] Recommendation (2004)11 http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/E-voting/
[2] http://www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/user_upload/Elections/fr/presentation/bevoting-2_gb.pdf

stemmen, het controlesysteem van de geautomatiseerde stemming voor het afdrukken van de uitgebrachte stemmen op papier, etc. Het College verricht de controle vanaf de 40e dag voor de verkiezing, op de verkiezingsdag zelf en hierna tot de indiening van het verslag aan het parlement 15 dagen na de verkiezingen.[1] Het Belgische parlement beslist mede op basis van dit rapport over de geldigheid van de uitkomst van de verkiezing.

5. Kosten

Invoering van elektronisch stemmen gaat onvermijdelijk gepaard met forse investeringen. Ter illustratie: in België overweegt men de invoering van een nieuw elektronisch stemsysteem. Daarvoor is een Europese aanbesteding uitgevoerd. De Belgische overheid schat de kosten van de aanschaf van het systeem op eenmalig € 10 000,- per stemlokaal[2] en daarnaast per verkiezing € 2 000 000,- alleen al voor het onderhoud en updaten van de programmatuur.

Een toekomstige invoering van elektronisch stemmen zal moeten worden bekostigd uit de middelen die de gemeenten regulier in het Gemeentefonds krijgen voor de organisatie van de verkiezingen. De Rijksoverheid heeft hiervoor geen budget beschikbaar.

6. Hoe de ontwikkeling eisen voor elektronisch stemmen organiseren

Een besluit om weer elektronisch te stemmen zal breed gedragen moeten worden. Niet alleen door diegenen die de voordelen daarvan zien, maar ook door diegenen die de risico's daarvan onderkennen. Voorkomen moet worden dat gebruikte stemsystemen worden gewantrouwd en/of bij elke verkiezing onderwerp worden van kritiek. Dat ondermijndt het vertrouwen in de verkiezingen en kan, net als in 2006 leiden, tot aanpassingen kort voor de verkiezingen. Dat moet worden vermeden.

Het ontwikkelen van de eisen voor elektronisch stemmen moet daarom primair gebeuren door onafhankelijke deskundigen. Daarvoor zijn verschillende vormen mogelijk, te denken valt aan bijvoorbeeld:
– Een commissie van deskundigen, zoals de Expertgroep die de voormalige staatssecretaris van BZK in 2008 heeft ingesteld;
– Wetenschappers, zoals bijvoorbeeld is gebeurd in België.

Welke vorm er ook gekozen wordt, belangrijk is dat het gaat om onafhankelijke deskundigen op de terreinen die relevant zijn voor het formuleren van de eisen. Op basis van het werk van de onafhankelijke discussies zullen kabinet en Kamer vervolgens een tot een oordeel moeten komen of de invoering van elektronisch stemmen mogelijk en wenselijk is. Tenslotte is wijziging van de Kieswet noodzakelijk om elektronisch stemmen te kunnen invoeren.

7. Internationaal beeld

Het aantal landen in de wereld dat met stemcomputers stemt is klein. Dat geldt ook voor het beeld in Europa. Er zijn landen, waar net als in Nederland, na discussies over de betrouwbaarheid van de gebruikte stemmachines de overheid gestopt is met elektronisch stemmen. Een voorbeeld daarvan is Duitsland. In België wordt een nieuw systeem van elektronisch stemmen (met paper trail) onderzocht. België heeft het nieuwe systeem aanbesteed. Er zijn nu prototypes ontwikkeld en getest. Als het nieuw systeem wordt ingevoerd zal overigens niet in heel België elektronisch worden gestemd. Alleen in Letland wordt per internet (én in

[1] Artikel 5bis van de Belgische Kieswet.
[2] In Nederland zijn er ca 10 000 stemlokalen.

het stemlokaal met papieren stembiljetten) gestemd. Er zijn signalen dat Noorwegen daar ook mee wil gaan experimenteren.

Elektronisch tellen wordt sporadisch in Europa toegepast. In Engeland is geëxperimenteerd met elektronisch stemmen en elektronisch tellen, maar zijn de experimenten stopgezet. Alleen in Londen wordt er bij lokale verkiezingen (onder meer de burgemeestersverkiezing) elektronisch geteld. In Schotland schijnen er stappen richting elektronisch tellen gezet te worden.