

Vergaderjaar 2003–2004

28 664

## Tijdelijke regels ter zake van experimenten in het kader van het project «Kiezen op Afstand» (Experimentenwet Kiezen op Afstand)

A<sup>1</sup>

### VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT<sup>2</sup>

Vastgesteld 24 september 2003

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het stellen van de navolgende vragen en het plaatsen van de navolgende opmerkingen.

#### 1. Algemeen

De leden van de fracties van het **CDA** en de **PvdA** hadden kennis genomen van de argumentatie voor de Experimenteerwet en achtten het met regering en Tweede Kamer van belang dat nieuwe voorzieningen worden gevonden die de keuzevrijheid voor de individuele kiezer om aan verkiezingen deel te nemen vergroten. Tegelijk constateerden deze leden dat het stemmen met behulp van informatie- en communicatietechnologie bij alle fracties in de Tweede Kamer twijfels heeft opgeroepen of hierbij de vrijheid, de betrouwbaarheid en het geheime karakter van de verkiezingen volledig gewaarborgd zullen blijven. Het leek deze leden wenselijk om de te houden experimenten zo in te richten dat juist over deze kwesties maximale duidelijkheid ontstaat.

Kan de minister aangeven op welke wijze de experimenten zullen worden ingericht teneinde informatie te verkrijgen over de risico's die aan de nieuwe technologische mogelijkheden verbonden zijn en de mogelijkheden om deze risico's te beperken?

#### 2. Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie namen met enigszins gemengde gevoelens kennis van het wetsvoorstel zoals de Tweede Kamer het aan deze Kamer heeft toegezonden. Enerzijds meenden zij dat experimenten met betrekkingen tot de uitoefening van het kiesrecht zinvol kunnen zijn voordat kostbare vernieuwingen worden ingevoerd. Anderzijds constateerden zij een discrepantie tussen de ruime mogelijkheid voor experimenten, die door de nota van wijziging nog is vergroot, en de concrete experimenten die in 2004 op basis van het wetsvoorstel kunnen plaatsvinden. De ruime mogelijkheid voor experimenten met stemmen per telefoon of computer heeft als belangrijkste bezwaar dat daarbij de verworvenheid van de

<sup>1</sup> Het eerder verschenen stuk inzake dit wetsvoorstel is gedrukt onder EK nr. 265, vergaderjaar 2002–2003.

<sup>2</sup> Samenstelling: Holdijk (SGP), Schuyer (D66), Van Heukelum (VVD), Luijten (VVD), Pastoor (CDA), Meindertsma (PvdA), Bemelmans-Vidéc (CDA) (*pl.v.voorzitter*), Dölle (CDA), Platvoet (GL), Witteveen (PvdA) (*voorzitter*), Hessing (LPF), Ten Hoeve (OSF) en Kox (SP).

geheime stemming niet meer zoals bij het stemmen in een stemlokaal is gewaarborgd tegenover meekijkende derden, met alle mogelijkheden van beïnvloeding door familieleden, werkgever of anderen.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de considerans van het wetsvoorstel na de nota van wijziging nog in overeenstemming is met de inhoud van het wetsvoorstel. De considerans spreekt van experimenten met nieuwe voorzieningen die a) de kiezer in Nederland in staat stellen om vanuit een andere plaats dan zijn eigen stemlokaal te stemmen en die b) de kiezer in het buitenland in staat stellen om zijn stem met behulp van informatie- en communicatietechnologie op een andere wijze dan per brief uit te brengen. Artikel 1 van het gewijzigd voorstel van wet maakt experimenten mogelijk «met het oog op nieuwe voorzieningen die de kiesgerechtigde in Nederland in staat stellen om in een stemlokaal naar keuze te stemmen of de kiesgerechtigde in staat stellen om zijn stem met behulp van informatie- en communicatietechnologie vanuit een andere plaats dan een stemlokaal uit te brengen.» De beperkingen tot «de kiezer in het buitenland» en «op andere wijze dan per brief» zijn in artikel 1 verdwenen. De vraag is of de in artikel 1 vervatte delegatie aan de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties om te besluiten tot experimenten niet ruimer is dan nodig voor de experimenten die worden beoogd.

De experimenten zijn bedoeld om te kunnen beoordelen in welke mate de kiezers de mogelijkheden van stemmen in een ander stembureau en van stemmen met behulp van ict benutten. De leden van de CDA-fractie hadden kennisgenomen van Bijlage 2 bij de brief van 25 maart 2003 van de Minister van BZK aan de Tweede Kamer «Kiezen op Afstand» in het buitenland'. Zij misten daarin een verwijzing naar het eindrapport van de California Internet Voting Task Force (<http://www.ss.ca.gov/executive/ivote/>). Zij vroegen of de regering de conclusie van dit rapport deelt dat grote terughoudendheid moet worden betracht met stemmen op afstand via internet vanwege de daaraan verbonden risico's en de conclusie dat het testen van de veiligheid van internet wellicht het beste kan beginnen met het stemmen via internet vanuit een traditioneel stembureau.

De memorie van toelichting vermeldt dat voor het stemmen in een willekeurig stembureau o.m. een register van vervallen verklaarde oproepingskaarten moet worden ingericht (Kamerstukken II 2002/03, 28 664, nr. 3, p. 4). Op welke grond kunnen oproepingskaarten vervallen worden verklaard?

Wat is de stand van zaken met betrekking tot de op p. 6 van de memorie van toelichting vermelde planning ter voorbereiding van experimenten in 2004?

De leden van de **VVD**-fractie vroegen of het experiment wel representatief is als het plaatsvindt bij de verkiezing van het Europees Parlement. Immers, de opkomst bij deze verkiezing is erg laag en er is dus een andere populatie dan bijvoorbeeld bij de Tweede-Kamerverkiezing en de gemeenteraadsverkiezing.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel dat beoogt de wettelijke basis te scheppen voor een experiment dat als doel heeft: drempelverlaging voor deelname aan verkiezingen.

Terecht is er bij de behandeling van dit wetsvoorstel door en in de Tweede Kamer stil gestaan bij vier belangrijke elementen die bij stemmen van belang zijn: betrouwbaarheid, zorgvuldigheid, vrijheid van stemmen en het geheime karakter van de stemming.

De regering is in haar schriftelijke en mondelinge toelichting daar uiteraard uitvoerig op ingegaan. Wat deze leden echter hebben gemist zijn

kwantificeerbare criteria op grond waarvan na het experiment bekeken kan worden hoe de resultaten zich verhouden tot de vier genoemde, belangrijke elementen. Zo wordt in de wet (artikel 2 lid 2a en b) gesproken over voldoende waarborgen. Hoe wordt – vooraf – dit «voldoende» beoordeeld? Wanneer acht de regering het experiment voldoende geslaagd om met een wijziging van de Kieswet te komen, waarin het Kiezen op Afstand een wettelijke basis krijgt?

Zo krijgen kiezers die per telefoon of computer willen stemmen een stemcode en kandidaatcode aangereikt en alleen de juiste combinatie van deze twee varianten met een door de kiezer uitgekozen wachtwoord levert een geldige stem op. Worden de beide codes in één brief aan de kiezer meegegeeld? Kan de kiezer het wachtwoord of de codes nog achterhalen als deze vergeten c.q. verloren zijn? Zo ja, hoe gaat dat dan?

Wordt bij het vaststellen van de uitslag de op afstand, via computer of telefoon, uitgebrachte stem geteld in het kiesdistrict waar de kiezer woont?

Is inmiddels bekend welke vier gemeenten meedoen met het beoogde experiment bij de Europese Verkiezingen van 2004?

Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer zegde de minister toe «in de komende maanden» te kijken of, in het geval van een referendum over de Europese grondwet, het mogelijk is om ook hierover elektronisch op afstand te stemmen, indien dit referendum tegelijk met de Europese Verkiezingen wordt gehouden. Nu ook de Raad van State een positief advies heeft uitgebracht komt wordt deze mogelijkheid steeds reëler: is er inmiddels sprake van een voortschrijdend inzicht?

Er is inmiddels sinds enkele verkiezingen een andere drempelverlagende maatregel genomen: langere openingstijden van stembureaus. Is er inmiddels enig inzicht in het verband tussen opkomst(stijging) en langere openingstijden van stembureaus?

Sceptici over dit wetsvoorstel (daartoe rekent GroenLinks zich overigens niet) wijzen op de risico's die gelopen worden. Hoewel het natuurlijk van belang is deze geenszins te bagatelliseren, is het toch ook van belang te wijzen op de huidige stemprocedures, die zoals de geschiedenis leert, geenszins waterdicht is. Kan de regering meedelen hoeveel onregelmatigheden er sinds 1990 zijn geconstateerd in stembureaus met betrekking tot het stemmen bij volmacht, het in vrijheid uitbrengen van de stem, het in het geheim uitbrengen van de stem en met betrekking tot het verspreiden van de oproepkaarten?

In het kader van waarnemersmissies gaan ook Kamerleden regelmatig als waarnemer naar verkiezingen in die delen van de wereld waar het democratisch verkiezingsproces nog te wankel in de schoenen staat. Toch kan het leereffect soms in tegengestelde richting gaat. Zo valt het leden van onze fractie op dat in veel van dergelijke landen het stembureau een gezellige locatie is, waar mensen even kunnen zitten, een drankje kunnen nemen enz. Dit in tegenstelling tot ons land waar het stembureau meestal is ondergebracht in een gymnastieklokaal, waar een serene, anderen zullen zeggen macabere, sfeer heerst en waar iedereen zo snel mogelijk weer vandaan gaat. Als verkiezingen een feestdag van de democratie zijn, verdient het dan geen aanbeveling om dit karakter meer tot uitdrukking te brengen in bijv. de stembureaus en andere maatregelen die enerzijds het feestelijke karakter benadrukken en anderzijds de gang naar de stembus vergemakkelijken, zoals het houden van verkiezingen op een dag dat de meeste kiezers vrij zijn?

Wat zijn de resultaten c.q. conclusies van de proef die het ministerie van BZK in augustus 2003 heeft gehouden met het kiezen uit het buitenland?

Hoe verhoudt zich het stemmen via computer of telefoon tot die bepaling in de grondwet (art. 53) die een geheime stemming garandeert? Welke waarborgen ziet de regering in het onderhavige wetsvoorstel voor de feitelijke realisering van deze grondwetsbepaling? Maakt het stemmen via de computer de kans niet groter op het zogenaamde family-voting, waarbij over de schouder wordt meegekeken bij het uitbrengen van de stem? Is de regering het met ons eens dat het verplaatsen van het stemmen van het publieke (stemhokje) naar het private domein (de computer) de controle op naleving van dit grondwetsartikel ten principale onmogelijk maakt?

In vakkringen in de Verenigde Staten (zie bijv. de website ([www.notablessoftware.com](http://www.notablessoftware.com)) en Nederland (zie bijv. de website ([www.epn.net](http://www.epn.net)) en het persbericht van 17 juni jl. van EPN, «voorgenomen experiment met internetstemmen gevaarlijk» wordt driftig gediscussieerd over de onvolkomenheden van internet als digitaal stembureau. Zo kunnen hackers beveiligde sites openbreken, virussen het net opsturen die het stemmen beïnvloeden, providers websites uit de lucht halen, het internet platgelegd worden enz. Anders dan het stembiljet en het potlood, dan wel de stemmachine, is internet een open systeem met alle gevolgen van dien. Erkent de regering dat deze risico's reëel zijn en dat een geslaagd experiment niet hoeft te betekenen dat bij een volgende gelegenheid deze risico's op kunnen duiken?

### 3. Financiële aspecten

#### *Artikel 1*

De leden van de **CDA**-fractie merkten op dat het nader rapport van 1 november 2002 op p. 6 vermeldt dat in verband met de voorgenomen intrekking van de Tijdelijke referendumwet (Trw) het wetsvoorstel niet voorziet in experimenten bij referenda als bedoeld in die wet. Inmiddels is het voornemen tot intrekking van de Trw vervallen. Zijn op basis van het wetsvoorstel experimenten bij referenda als bedoeld in de Trw mogelijk? Zo nee, waarom niet? De memorie van toelichting vermeldt op p. 12 dat onder stemming als bedoeld in artikel 1, tweede lid, ook stemmingen in het kader van een (lokaal) referendum moeten worden verstaan. Hoe verhoudt deze passage zich tot die in het nader rapport?

De leden van de **GroenLinks**-fractie vroegen of het ook mogelijk is, resp. was dat een experiment in een of meerdere stadsdelen (Amsterdam) of deelgemeenten (Rotterdam) wordt gehouden.

#### *Artikel 2*

De leden van de **CDA-fractie** vroegen of de regering een beschrijving kan geven van de voorzieningen die voor het stemmen per telefoon moeten worden getroffen.

De kiezer is verantwoordelijk voor de middelen waarvan hij zich bedient, aldus de memorie van toelichting (p. 13). Niettemin moeten de voorzieningen het geheime karakter van de stemming voldoende waarborgen. Wordt er rekening mee gehouden dat een kiezer voor het uitbrengen van zijn stem gebruikmaakt van een computer van zijn werkgever? Op welke wijze wordt voorkomen dat een werkgever kennis neemt van de uitgebrachte stem? Hoe wordt voorkomen dat een internetprovider daarvan kennis kan nemen?

Met betrekking tot lid c van dit artikel vroegen de leden van de fractie van

**GroenLinks** of dit ook geldt voor de mededeling tussen welke politieke groeperingen er sprake is van een lijnsverbinding.

Kan de kiezer zowel een blanco als een ongeldige stem uitbrengen?

#### *Artikel 3*

In hoeverre, zo vroegen de leden van de **CDA**-fractie, is de Wet elektronische handtekeningen (Stb. 2003, 199) van belang voor onderhavig wetsvoorstel.

Bestaat er uitzicht op dat er tijdens de periode waarin deze wet geldt er een nieuw identificatiemiddel als experiment wordt uitgetest, zo vroegen de leden van de fractie van **GroenLinks**.

#### *Artikel 4*

De leden van de **CDA**-fractie vroegen of in het tweede lid met «op het naastlagere niveau» bedoeld wordt dat een amvb kan afwijken van de wet en een ministeriële regeling van de amvb. Zijn er nog andere mogelijkheden van afwijking «op het naastlagere niveau»?

De leden van de fractie van **GroenLinks** vroegen of de in artikel 4, lid 4 bedoelde stembureaus alleen bedoeld zijn voor het verzamelen van in het buitenland uitgebrachte stemmen.

De voorzitter van de commissie,  
Witteveen

De griffier van de commissie,  
Nieuwenhuizen