

Vergaderjaar 2002–2003

28 664

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

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 26 maart 2003

1. Inleiding

De leden van de fracties van CDA, VVD, PvdA en SGP hebben in het verslag betreffende het onderhavige wetsvoorstel enige opmerkingen gemaakt en vragen gesteld. In het navolgende wordt op deze opmerkingen en vragen ingegaan. Voor zover de vragen betrekking hebben op onderwerpen die in de gelijktijdig met deze nota aan de Tweede Kamer gezonden brief betreffende de uitvoering van de moties Rehwinkel/Spies en Te Veldhuis/Rehwinkel (kamerstukken II 28 600 VII, nrs. 10 en 11) is gezonden wordt, teneinde dublures te voorkomen, in het onderstaande verwezen naar de bedoelde brief.

Het heeft de regering verheugd dat de leden van de fracties van CDA, VVD en PvdA met belangstelling kennis hadden genomen van het voorstel voor de Experimentenwet Kiezen op Afstand (KoA) en zich voorstander verklaarden van aanvullende methoden waarmee de kiezer zijn stem kan uitbrengen, mits voldaan wordt aan bepaalde, ook in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting genoemde voorwaarden, zoals betrouwbaarheid, toegankelijkheid, het geheime karakter van de stemming en redelijke kosten. De regering heeft kennis genomen van de constatering van de leden van de SGP-fractie, dat zij de motivatie om tot het voorliggende wetsvoorstel te komen weliswaar mager vinden, maar in principe wel kunnen instemmen met de doelstelling van het project «Kiezen op Afstand».

De leden van de PvdA-fractie refereerden aan de brief van 21 juni 2002 (kenmerk BPR2002/U76569), waarin de regering de resultaten van de heroverweging van het project Kiezen op Afstand aan de Tweede Kamer mededeelde. In deze brief werd onder meer ingegaan op de gevolgen van de uitkomst van de heroverweging voor het wetgevingstraject. De leden van de PvdA-fractie hadden uit de brief afgeleid, dat een van de redenen dat het voor 2003 voorziene experiment geen doorgang kon vinden volgens de regering was gelegen in het feit dat inzake de Experimentenwet opnieuw advies moest worden gevraagd bij de Raad van State. De leden van de PvdA-fractie hadden geconstateerd dat het

advies van de Raad van State van vóór de heroverweging dateerde en vroegen hoe het hernieuwde advies van de Raad van State luidt. De reden dat de oorspronkelijk voor 2003 voorgenomen experimenten geen doorgang konden vinden, was niet gelegen in het wetgevingstraject, maar in het feit dat de met het oog op die experimenten gevolgde Europese aanbestedingsprocedure niet geleid heeft tot een gunning. Naar aanleiding van het mislukken van de aanbesteding werd besloten, het project Kiezen op Afstand te heroverwegen. In verband met de heroverweging werd de indiening van het wetsvoorstel, dat was toegeschreven op de oorspronkelijk voorgenomen experimenten, aangehouden tot de resultaten van de heroverweging bekend zouden zijn, en daarmee tevens de strekking van de (mogelijke) experimenten waarvoor de Experimentenwet de grondslag zou moeten bieden. Op basis van de resultaten van de heroverweging werd rekening gehouden met een omvangrijke wijziging van het wetsvoorstel. Indien in een wetsvoorstel na advisering door de Raad van State ingrijpende wijzigingen worden aangebracht die niet het gevolg zijn van het advies van de Raad van State, dient de Raad over deze wijzigingen te worden gehoord (aanwijzing 277, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving). In het wetgevingstraject moest daarom rekening worden gehouden met vertraging. Daarnaast zou voor de uit de heroverweging voortvloeiende experimenten uiteraard een nieuwe aanbestedingsprocedure, gevolgd door een ontwikkel- en testtraject, moeten worden gestart. De belangrijkste wijziging van het wetsvoorstel naar aanleiding van de heroverweging bleek bij nadere beschouwing tevens uitvoering te geven aan een element van het advies van de Raad van State, te weten een concreter en nauwkeuriger begrenzing van de experimenten. Een hernieuwde advisering door de Raad van State heeft daarom niet plaatsgevonden.

De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts waarop de expiratiedatum van 1 januari 2008 is gebaseerd.

Gelet op de aard van een experimentele regeling dient deze een tijdelijk karakter te hebben. De expiratiedatum van 1 januari 2008 bewerkstelligt dat in ieder geval wettelijk niet is uitgesloten dat (vervolg)experimenten gehouden kunnen worden tijdens de gemeenteraadsverkiezingen van 2006, de verkiezing van de leden van provinciale staten in 2007 en de leden van de Tweede Kamer in datzelfde jaar, alsmede tijdens eventuele herindelingsverkiezingen die tot en met het najaar van 2007 plaatsvinden. Uiteraard dient een beslissing daarover nog genomen te worden. Deze hangt onder meer samen met de uitkomst van de experimenten in 2004. Voorts kan tijdens de beoogde werkingsduur van circa vier jaar desgewenst een definitieve regeling betreffende KoA-voorzieningen worden voorbereid.

De leden van de PvdA-fractie namen aan dat het kunnen stemmen door alle kiesgerechtigden via het internet bij de Tweede Kamerverkiezingen in 2007 – waarvan de inspanningsverplichting onlangs door de Kamer is vervat in de aangenomen motie-Te Veldhuis/Rehwinkel (28 600 VII, nr. 11) – niet op grond van deze Experimentenwet mogelijk is. Zij vroegen of de regering dat met hen eens is. De leden van de PvdA-fractie stelden voorts enkele vragen met betrekking tot de periode na de voorgenomen experimenten in 2004. Zij vroegen of de regering bereid is om, als de experimenten in 2004 succesvol zullen blijken, een zodanig voorstel tot wijziging van de Kieswet voor te bereiden, dat in 2007 werkelijk alle kiesgerechtigden via het internet kunnen stemmen, en op welke wijze de regering verder aan de in de motie-Te Veldhuis/Rehwinkel verwoorde inspanningsverplichting gevolg zal geven.

Het voorstel van wet zoals dat bij de Tweede Kamer werd ingediend, bevat de grondslag voor twee hoofdvormen van experimenten, te weten: stemmen in een stemlokaal naar keuze, en, voor kiezers buiten Nederland,

stemmen met behulp van personal computer en/of telefoon. Zoals in een eerste reactie op de motie-Te Veldhuis/Rehwinkel reeds werd aangegeven, is een wijziging van de Kieswet nodig om stemmen per personal computer en/of telefoon in het hele land *in te voeren* (brief van 20 november 2002, kamerstukken II 2002/03, 28 600 VII, nr. 17, blz. 3). De Experimentenwet Kiezen op Afstand zal, naar zijn aard, slechts voorzien in *experimenten* en niet in de situatie dat alle kiesgerechtigden op een wijze zouden kunnen stemmen waarin de Kieswet niet voorziet. Hoewel experimenten met het stemmen per personal computer en/of telefoon binnen Nederland naar haar mening op dit moment niet wenselijk en mogelijk zijn (zie de brief van 25 maart 2003, kenmerk BPR2003/U60089), is de regering – tegen de achtergrond van de motie Te Veldhuis/Rehwinkel – wel bereid de weg vrij te maken om in de toekomst alsnog tot dergelijke experimenten te kunnen besluiten. In verband daarmee wordt tegelijk met deze nota, een nota van wijziging aan u aangeboden. Aldus gewijzigd biedt de Experimentenwet Kiezen op Afstand de grondslag om ook binnen Nederland experimenten met stemmen via personal computer en telefoon te kunnen houden.

Of de Kieswet naar aanleiding van de uitkomsten van de experimenten in 2004 aangepast zal kunnen worden, teneinde stemmen per personal computer en/of telefoon landelijk in te voeren, zal in de toekomst moeten blijken. Een eventuele aanpassing zal evenwel niet kunnen plaatsvinden zonder dat er een fundamentele afweging gemaakt wordt omtrent de effecten en risico's van elektronisch stemmen op afstand voor het stemproces in Nederland.

Zoals reeds in de brief van 25 maart 2003, BPR2003/U60089, is vermeld, heeft de invoering van elektronisch stemmen op afstand ingrijpende gevolgen voor de Kieswet en moeten essentiële onderdelen van de Kieswet opnieuw worden doordacht voordat het elektronisch stemmen op afstand in de Kieswet kan worden geregeld.

De regering heeft het voornemen om plaatsonafhankelijk stemmen mogelijk te maken voor alle Nederlanders, maar kan zich niet vastleggen op een concreet tijdpad. De regering kan zich evenmin vastleggen op een concreet tijdpad voor verdere experimenten op dit gebied omdat het houden van dergelijke experimenten afhankelijk is van de beschikbaarheid van verschillende nog niet ontwikkelde voorzieningen. Gedoeld wordt hierbij met name op de beschikbaarheid van middelen voor betrouwbare elektronische communicatie en afdoende garanties vanuit de markt omtrent de betrouwbaarheid en beschikbaarheid van systemen en communicatiemiddelen. Daarnaast is de regering van mening dat het kostenvraagstuk serieuze overweging behoeft. De introductie van vormen van plaatsonafhankelijk stemmen zullen voor de korte en middellange termijn bovenop de reeds bestaande vormen van stemmen (stemmen in een stemlokaal en bij volmacht) moeten blijven bestaan. Toegankelijkheid van verkiezingen voor zoveel mogelijk burgers is immers van het aller-grootste belang. Dit betekent evenwel dat de kosten van verkiezingen substantieel zullen toenemen. De regering beschikt thans over onvoldoende inzicht om uitspraken te kunnen doen over de precieze omvang van de kosten van de invoering van het elektronisch stemmen op afstand in heel Nederland en kan derhalve nu ook geen uitspraak daaromtrent doen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen vervolgens of er voor verkiezingen na de Europese verkiezingen in 2004 andere experimenten zijn voorzien en zo ja, of de Experimentenwet hiervoor wel de mogelijkheden biedt. Indien in de tweede helft van 2004 een herindelingsverkiezing plaatsvindt, zal de regering bezien of bij die verkiezing een experiment met stemmen in een stemlokaal van eigen keuze mogelijk is. Het wetsvoorstel biedt de grondslag voor het houden van een dergelijk experiment. Bij de beant-

woording van enkele vragen van de leden van de PvdA-fractie en de CDA-fractie in paragraaf 2 van het verslag, over het stemmen in een stemlokaal naar keuze, zal nader op deze voornemens worden ingegaan.

Voorts vroegen de leden van de PvdA-fractie op basis waarvan de regering al dan niet zal voorstellen de geldigheid van deze wet te verlengen. Een verlenging van de geldigheidsduur van de experimenteergrondslag is thans niet aan de orde. Ook is thans geen limitatieve opsomming te geven van gevallen waarin een dergelijk voorstel zou kunnen worden overwogen. Zonder dan ook volledigheid te pretenderen, wordt in antwoord op de vraag van deze leden opgemerkt dat een voorstel tot verlenging bijvoorbeeld zou kunnen worden overwogen indien zich de situatie voordoet dat – op basis van geslaagde experimenten – besloten is PC- en/of telefoonstemmen voor kiezers in het buitenland definitief in te voeren, maar de daartoe benodigde Kieswetwijziging pas (korte tijd) na 1 januari 2008 gereed kan zijn.

Deze leden vroegen tevens een indicatie van de kosten die met het project «Kiezen op Afstand» zijn gemoeid. In antwoord op deze vraag wordt verwezen naar de brief van 25 maart 2003, BPR2003/U60089, waarin onder meer op de kosten van de voorgenomen experimenten wordt ingegaan.

De leden van de SGP-fractie vroegen voorts of meer maatwerk voor burgers de enige motivatie voor het voorliggende wetsvoorstel is. Met het project Kiezen op Afstand wordt beoogd, het stemmen minder plaatsafhankelijk te maken, of, in de woorden van de leden van de SGP-fractie, het de burgers zo eenvoudig mogelijk te maken om hun stem uit te brengen. Deze doelstelling is in de eerste plaats belangrijk voor die kiezers, die niet in staat zijn om (zelf) het stemlokaal te bezoeken, zoals kiezers die in het buitenland wonen of verblijven, en kiezers die wegens ziekte, handicap of bijvoorbeeld een mobiel beroep hiertoe niet in staat zijn. Ook met het oog op de overige kiezers is het van belang dat er zo weinig mogelijk drempels zijn om zelfstandig aan de stemming te kunnen deelnemen. Moderne voorzieningen als personal computer en (mobiele) telefoon kunnen daartoe dienstbaar zijn, evenals de toepassing van nieuwe voorzieningen in stemlokalen. Daarnaast biedt het project Kiezen op Afstand tevens mogelijkheden om te onderzoeken op welke wijze tijdens verkiezingen kan worden aangesloten bij (communicatie-)voorzieningen die in de samenleving steeds breder worden toegepast en die met name jongeren (de nieuwe kiezers) sterk aanspreken.

De leden van de SGP-fractie merkten met nadruk op dat de betrokkenheid van de burgers bij de politiek voor hen in het kader van het voorliggende wetsvoorstel geen overweging van betekenis vormt. Zij waren van mening dat het verruimen van de mogelijkheden om te stemmen niet of nauwelijks zal bijdragen aan een grotere betrokkenheid bij de politiek. Wezenlijke betrokkenheid bij de politiek komt naar hun mening vooral voort uit intrinsieke motivatie en krijgt vorm in relatie tot de (herkenbaarheid van) politieke partijen. Het vergroten van de betrokkenheid van burgers bij de politiek door het verlagen van een reeds lage drempel zou in de ogen van de leden van de SGP-fractie slechts symtoombestrijding zijn. Zij vroegen hierop een reactie van de regering. De regering is hiermee eens. Zoals reeds eerder door de regering is opgemerkt, wordt met het project «Kiezen op Afstand» niet beoogd, de betrokkenheid van de burgers bij de politiek te vergroten, maar het stemmen minder plaatsafhankelijk te maken, zodat de kiezer extra gefaciliteerd wordt om, indien hij dat wenst, zijn stem uit te kunnen brengen. Wezenlijke betrokkenheid bij «de politiek» dient op een andere wijze te worden nagestreefd.

2. Het project Kiezen op afstand (KoA)

In de brief van 20 november 2003 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in verband met de uitvoering van de motie Rehwinkel/Spies, aangegeven dat het van belang is om in eerste instantie op beperkte schaal te experimenteren met het stemmen in een stemlokaal van eigen keuze zonder dat de kiezer vooraf een kiezerspas behoeft aan te vragen. De leden van de CDA-fractie wilden in verband daarmee graag horen op welke wijze en bij welke verkiezingen de regering op deze wijze zou willen experimenteren. Ook de leden van de PvdA-fractie vroegen hoe de regering uitvoering denkt te geven aan de motie Rehwinkel/Spies, waarin het streven naar het stemmen in een willekeurig stemlokaal binnen Nederland is vermeld.

De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering voorts of het voorgestane experiment met het stemmen in elk willekeurig stembureau betekent, dat stemgerechtigden die deelnemen aan het experiment in 2004 ook in een stembureau buiten de eigen gemeente hun stem kunnen uitbrengen.

De reactie van de regering op de motie Rehwinkel/Spies is opgenomen in de brief van 25 maart 2003, BPR2003/U60089. In antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie en de PvdA-fractie wordt hier volstaan met de volgende opmerkingen.

Het voorgenomen experiment met stemmen in een willekeurig stemlokaal tijdens de verkiezing van de leden van het Europees Parlement in 2004 is beperkt tot het stemmen in een stemlokaal binnen de eigen gemeente. Om buiten de eigen gemeente te kunnen stemmen, dient tijdens die verkiezing, net als nu, een kiezerspas te worden aangevraagd. De regering streeft er echter naar om tijdens een herindelingsverkiezing in het najaar van 2004 een experiment te houden waarbij het stemmen buiten de gemeentegrens wel mogelijk is. Bij een herindelingsverkiezing wordt in de verschillende betrokken gemeenten dezelfde nieuwe gemeenteraad gekozen, hetgeen stemmen buiten de eigen gemeente mogelijk maakt, terwijl er toch slechts één gemeente belast is met de organisatie van de verkiezing en derhalve de handelingen verricht die bij reguliere verkiezingen door iedere gemeente afzonderlijk dienen te worden verricht. Zo is de organiserende gemeente belast met de werkzaamheden betreffende de oproepingskaarten voor de herindelingsverkiezing en is er slechts één hoofdstembureau. De uitwisseling van gegevens tussen de bij een experiment betrokken gemeenten, bij experimenten met gemeentegrens-overschrijdend stemmen tijdens reguliere verkiezingen een complicerende factor, is dan ook bij herindelingsverkiezingen een stuk eenvoudiger. Bij een herindelingsverkiezing, ten slotte, is er één gemeente (de organiserende gemeente) die als aanspreekpunt kan fungeren het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Naast een experiment tijdens een herindelingsverkiezing worden voorts nog geen andere experimenten overwogen na de verkiezing van de leden van het Europees Parlement in juni 2004. Enerzijds komt dit doordat de financiën voor verdere experimenten ontbreken, anderzijds heeft de regering de voorkeur om de uitkomsten van de experimenten in 2004 af te wachten voordat nieuwe experimenten gepland worden.

De leden van de PvdA-fractie wezen de regering er op, dat het stemmen in een stemlokaal van eigen keuze in de Heroverweging van het project als volgt wordt gedefinieerd: «De kiezer kan, zonder dit vooraf te hoeven aangeven, in elk stemlokaal van zijn keuze binnen Nederland een stem uitbrengen op de kandidatenlijst van de kieskring waartoe de gemeente waarin hij geregistreerd staat behoort». Waarom, zo vroegen deze leden, is de zinsnede «binnen Nederland» niet uitdrukkelijk in dit wetsvoorstel opgenomen?

Artikel 1, eerste lid, bevat de zinsnede: «nieuwe voorzieningen die de kiezer in Nederland in staat stellen om in een stemlokaal naar keuze te stemmen». Uitdrukkelijk is aldus vermeld dat het de kiezer betreft die zich in Nederland bevindt. Daaruit blijkt reeds dat ook het stemlokaal zich in Nederland bevindt.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het aantal van «één of enkele gemeenten» afdoende is om het welslagen van het experiment met het stemmen in een stemlokaal van eigen keuze goed te kunnen beoordelen. De regering is van mening dat het welslagen van het experiment wordt gewaarborgd door het experiment tegelijkertijd in meerdere gemeenten wordt gehouden. Gestreefd wordt om tijdens de verkiezing van de leden van het Europees Parlement in 2004 in vier gemeenten te experimenteren met het stemmen in een stemlokaal van eigen keuze, binnen de gemeentegrens. Naar verwachting zullen de bij de deelnemende gemeenten verzamelde gegevens goede indicaties kunnen geven van de behoefte van de kiezers om te stemmen in een stemlokaal van eigen keuze binnen hun eigen gemeente en wordt het risico dat er door uitval geen experiment zal worden gehouden beperkt doordat er in meerdere gemeenten tegelijk experimenten worden gehouden.

De leden van de CDA-fractie zagen de meerwaarde van het experiment met stemmen per PC en/of telefoon voor kiezers in het buitenland, maar vroegen zich tegelijkertijd af of een dergelijk experiment alleen betrekking zou moeten hebben op de kiesgerechtigden buiten Nederland. Waarom is het experiment tot deze groep kiezers beperkt en waarom zou een dergelijk experiment niet ook voor een selectieve groep kiezers in Nederland kunnen worden uitgevoerd?

De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering nog eens duidelijk uiteen kan zetten waarom bewust voor de kiezers in het buitenland is gekozen en niet voor een duidelijk afgebakende groep ergens in Nederland zelf?

Ook de leden van de PvdA-fractie vroegen waarom het experiment met betrekking tot het stemmen per telefoon of PC wordt beperkt tot de stemgerechtigden die in het buitenland verblijven.

Het is een bewuste keuze geweest om het stemmen per telefoon en PC voorlopig te beperken tot de kiezers in het buitenland. Voor de kiezers die in het buitenland wonen of wegens beroep of werkzaamheden tijdelijk in het buitenland verblijven, heeft het stemmen per PC en/of telefoon een duidelijke toegevoegde waarde. Het stemmen per PC en telefoon kan immers een oplossing zijn voor de knelpunten die zich voordoen als gevolg van het (late) tijdstip waarop de stembescheiden aan deze groep kiezers kunnen worden gezonden. Door die late verzending komt het in de huidige praktijk voor dat de kiezers niet meer in de gelegenheid zijn om tijdig hun stem per brief te verzenden. Ik memoreer hierbij dat de Kamer in het verleden meerdere malen aandacht heeft gevraagd voor onder meer dit knelpunt. Er zijn nog meer redenen waarom deze groep kiezers in het bijzonder geschikt is als doelgroep voor een experiment met stemmen per telefoon en PC. In de brief van 20 november 2002 (kamerstukken II 2002/03, 28 600 VII, nr. 17, blz. 2 en 3, worden deze redenen opgesomd. Korthedshalve wordt naar die brief verwezen. Aan de daar gegeven redenen voor een experiment met kiezers in het buitenland kan nog het volgende worden toegevoegd. Het (vooraf) definiëren van een groep kiesgerechtigden binnen Nederland is moeilijk, zo niet onmogelijk. Indien bijvoorbeeld zou worden gekozen voor een experiment met PC- en telefoonstemmen in één of enkele gemeenten tijdens de verkiezingen voor het Europees Parlement, zouden de kiezers in deze gemeente(n) wellicht worden bevoordeeld boven kiezers in andere gemeenten. Experimenteren met PC- en/of telefoonstemmen voor alle kiesgerechtigden in Nederland, dan wel voor één of meer doelgroepen in Nederland, betekent

overigens dat de stemvrijheid niet meer in dezelfde mate als thans (in het stemlokaal) kan worden gewaarborgd. Het is de vraag of dat gewenst is.

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom het anno 2002 wèl mogelijk is om via de telefoon of via internet te bankieren en het nog niet mogelijk is om via diezelfde middelen een stem uit te brengen. Voor zowel bankieren als het uitbrengen van een stem gelden toch dezelfde eisen van betrouwbaarheid, zo merkten de leden van de VVD-fractie op. Zij vroegen de reactie van de regering hierop.

Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag betreffende het wetsvoorstel elektronisch bestuurlijk verkeer (kamerstukken II 2002/03, 28 483, nr. 5, blz. 6 en 7) door de regering in antwoord op een vraag van de VVD-fractie is uiteengezet, dienen er bij stemmen via PC en telefoon hogere eisen te worden gesteld aan de betrouwbaarheid dan de eisen die gelden voor bankieren via PC en telefoon. Op het moment dat de stem wordt uitgebracht, dient de identiteit van de betrokkene te kunnen worden vastgesteld, alsmede zijn kiesgerechtigdheid. Anderzijds dient het elektronische stembiljet, dat de stem van de kiezer bevat, zo gauw mogelijk te worden losgekoppeld van diens identiteit, teneinde het geheime karakter van de stemming te waarborgen. Anders dan bij de meeste andere elektronische handelingen, zoals bijvoorbeeld elektronisch betalingsverkeer, is het bij verkiezingen hierdoor niet mogelijk, en ook niet gewenst, de eenmaal verrichte handeling terug te draaien. Een ander verschil tussen bancaire transacties en stemmen via PC en telefoon is, dat het met het oog op (mislukte) bancaire transacties mogelijk is om eventuele aansprakelijkheid en verhaal van schade te reguleren, terwijl dit onmogelijk is bij verkiezingen.

Het stemmen via PC en telefoon dient derhalve aan uitzonderlijk hoge eisen van betrouwbaarheid te voldoen. Overigens wordt, blijkens berichten in de media, momenteel door banken kritisch bezien of ook elektronische bancaire transacties niet beter beveiligd kunnen worden dan thans het geval is.

De leden van de VVD-fractie vroegen een reactie van de regering op het door deze leden gedane voorstel om via het zogenoemde aanbouwmodel te werken. In antwoord hierop verwijst de regering naar de brief van 21 juni 2002 (BPR2002/U76569), waarin de resultaten van de heroverweging aan de Kamer werden medegedeeld. In die brief is uiteengezet welke mogelijkheden er zijn om het stemproces op de kortere termijn minder plaatsafhankelijk te maken en welke groeipaden, met herkenbare en haalbare stappen, de regering voorziet om in de toekomst tot plaats-onafhankelijk stemmen te kunnen komen.

De leden van de VVD-fractie en de leden van de PvdA-fractie vroegen wanneer de regering duidelijkheid kan verschaffen of voor de kiezer in het buitenland tijdens het experiment in 2004 zowel stemmen per telefoon als per PC verantwoord kan worden toegepast.

Het antwoord op deze vraag valt onder te verdelen in een principiële en een praktisch gedeelte. Voor het principiële gedeelte verwijst de regering naar de bij de brief van 25 maart 2003, BPR2003/U60089, gevoegde bijlage, waarin enige beschouwingen over stemgeheim en stemvrijheid zijn opgenomen. Voor wat het praktische gedeelte betreft kan worden medegedeeld, dat inmiddels voorlopig is gegund aan een leverancier die beide diensten zal leveren. Voor meer informatie over de resultaten van de aanbestedingsprocedure wordt verwezen naar de bovengenoemde brief.

Voorts vroegen de leden van de VVD-fractie of de regering bereid is, tevens de huidige tijdrovende procedure van het stemmen per brief te vereenvoudigen en te versnellen.

In de afgelopen jaren zijn reeds enkele malen initiatieven ontplooid om de procedures met betrekking tot het stemmen per brief te verbeteren, zoals de mogelijkheid om briefstembureaus in het buitenland in te richten en deze tevens als briefstembureaus te laten fungeren voor landen die in de omgeving van dat bureau zijn gevestigd, indien daarmee de verzending en ontvangst van briefstembiljetten kan worden versneld. Het aantal stemmen dat per brief is uitgebracht, is de laatste jaren relatief sterk toegenomen. Het voornemen bestaat om de bij de verkiezingen in 2002 en 2003 gevolgde briefstemprocedures door een extern bureau te laten evalueren. Daarbij komt de huidige werkwijze zeker aan de orde. De voorgenomen experimenten in 2004 geven mogelijk ook nieuwe impulsen voor verbetering van de briefstemprocedure.

De leden van de VVD-fractie vroegen de regering te specificeren op welke manier zij de noodzaak en omvang van een eventuele herstemming tot het uiterste wil beperken.

Ook als er tijdens een verkiezing een KoA-experiment wordt gehouden, dient de stemming zodanig te worden georganiseerd dat incidenten die een herstemming noodzakelijk zouden maken zo veel als mogelijk worden voorkomen. In de aanloop naar een KoA-experiment zal daarom veel aandacht worden besteed aan het testen van de benodigde voorzieningen, de inrichting van de organisatie die met de uitvoering zal zijn belast (zoals stemdienst, leden stembureau), voorlichting aan alle betrokkenen (zowel autoriteiten als kiezers), en het oefenen van werkprocessen. Er zij op gewezen dat een experiment slechts doorgang kan vinden, indien een gebruikersproef heeft uitgewezen dat het verantwoord is. Mocht er desondanks een zodanig incident plaatsvinden dat een herstemming noodzakelijk is (de oorzaak van het incident behoeft overigens geenszins in het experiment te zijn gelegen), dan is een eventuele herstemming in de eerste plaats afhankelijk van de aard van het incident en de invloed daarvan op het resultaat van de verkiezing. In die zin wijkt een experiment niet af van de reguliere gang van zaken in geval van onregelmatigheden bij de stemming. Indien bijvoorbeeld het incident zich (uitsluitend) uitstrekt tot de pc/telefoonstemdienst, dan zullen alle kiezers die zich voor die wijze van stemmen hadden laten registreren, in de gelegenheid worden gesteld aan de herstemming deel te nemen. Betreft het een ongedige stemming in één stemdistrict van een gemeente waar een experiment met het stemmen in een willekeurig stemlokaal plaatsvindt, dan zullen in beginsel de kiezers die in dat stemlokaal hun stem hebben uitgebracht, in de gelegenheid worden gesteld opnieuw te stemmen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regering kan toelichten waarom in dit wetsvoorstel wordt afgezien van de mogelijkheid om te stemmen met stemzuilen die in openbare ruimten worden geplaatst. Voorts vroegen zij of deze manier van stemmen voor de toekomst wel een optie blijft.

In de brief van de toenmalige ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Grote Steden- en Integratiebeleid van 21 juni 2002 (BPR2002/U76569) is uiteengezet op welke wijzen van stemmen het project Kiezen op Afstand zich na de heroverweging van het project in de eerste plaats zou richten. Het stemmen met behulp van een stemzuil, zo was tijdens de Europese aanbestedingsprocedure in 2001 gebleken, zou pas op de langere termijn een betrouwbare en betaalbare optie kunnen zijn. Voor de experimenten die bij de verkiezing van de leden van het Europees Parlement in 2004 worden gehouden, is het gebruik van stemzuilen niet voorzien. Overeenkomstig de wens van de Tweede Kamer, vastgelegd in de motie Te Veldhuis/Rehwinkel, wordt het wetsvoorstel door middel van de met deze nota meegezonden nota van wijziging zodanig verruimd, dat – indien dit verantwoord mogelijk wordt – experimenten met stemzuilen in beginsel niet zijn uitgesloten.

Voorts hadden de leden van de PvdA-fractie geconstateerd dat de in 2004 voorziene experimenten volgens de regering «niet worden verward met de start van een gefaseerde invoering van KoA». Zij vroegen hoe die gefaseerde invoering er dan wel uitziet.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (kamerstukken II 2002/03, 28 664, nr. 3, blz. 5) wordt, naar aanleiding van een passage over «gefaseerde invoering» in het advies van de Kiesraad, toegelicht wat onder het begrip «experiment» wordt verstaan. In die context wordt opgemerkt dat de voorgenomen experimenten niet moeten worden verward met de start van een gefaseerde invoering van Kiezen op Afstand. Met andere woorden: Van invoering van de voorzieningen is nog geen sprake; het gaat in dit stadium uitsluitend om experimenten. Afhankelijk van de resultaten van die experimenten kan pas worden bepaald of de voorzieningen ook (definitief) zullen worden ingevoerd. Op dit moment is echter nog niet te zeggen of KoA-voorzieningen – na de experimenten – zullen worden ingevoerd en zo ja, of dat dan al of niet «gefaseerd» zal geschieden.

De leden van de PvdA-fractie verwezen naar de opmerking van de regering in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, dat voor de in 2004 voorziene experimenten nog geen rekening wordt gehouden met het gebruik van een elektronisch identiteitsmiddel (kamerstukken II 2002/03, 28 664, nr. 3, blz. 14). Zij vroegen hoe dan wel de identiteit zal kunnen worden gecontroleerd bij de kiezers in het buitenland die in 2004 stemmen per telefoon of PC.

Registratie van de kiezers die in 2004 deelnemen aan het experiment met stemmen per PC en telefoon vindt plaats zoals dit nu bij het briefstemmen geschiedt. Kiezers stemmen met behulp van een wachtwoord, een zogenoemde stemcode en een kandidaatcode. Het wachtwoord wordt door de kiezer zelf opgegeven als hij het verzoek doet om te worden geregistreerd als kiezer die zijn stem per PC of telefoon wil uitbrengen, en is dus in beginsel uitsluitend aan hem en de stemdienst bekend. De stemcode is een unieke code die door de stemdienst wordt gegenereerd en vervolgens (door het ministerie van BZK) aan de kiezer wordt toegezonden. Identificatie in strikte zin van de kiezer als kiesgerechtigde vindt plaats door middel van de juiste combinatie van wachtwoord en stemcode. Daarnaast is er nog een extra waarborg in de vorm van het gebruik van zogenoemde kandidaatcodes. Deze kandidaatcodes dienen primair om schending van het stemgeheim door aftappen van telefoonverbindingen te voorkomen. Zoals is voorgeschreven in de Kieswet, worden vóór de stemming de kandidatenlijsten toegezonden aan de kiezers die aan het experiment met stemmen per telefoon en PC deelnemen. Dat overzicht van lijsten en kandidaten zal voor de groep kiezers die aan het experiment met stemmen per telefoon en PC deelnemen in zoverre afwijken van de bekende huis-aan-huisbiljetten, dat in het kader van het experiment bij iedere kandidaat een unieke code zal zijn vermeld. (Er wordt uiteraard ook voorzien in een «kandidaat»code voor een «blanco» stem.) Opdat iemand die de telefoonverbinding aftapt niet kan herleiden op welke kandidaat de kiezer heeft gestemd, zijn er per kandidaat verschillende, voor die kandidaat unieke, kandidaatcodes in omloop. De kiezer stemt door kandidaatcode in te toetsen, die op zijn biljet vermeld is bij de kandidaat van zijn voorkeur. Slechts personen die zich identificeren met de juiste combinatie van wachtwoord en stemcode, en vervolgens een kandidaatcode intoetsen die op het biljet van deze kiezer is vermeld, zullen daarmee daadwerkelijk een stem uitbrengen. Opgemerkt dient te worden dat het stelsysteem zodanig zal zijn opgezet en ingericht, dat hierbij geen inbreuk wordt gemaakt op het stemgeheim. De stemdienst beschikt onder meer nimmer over de persoonsgegevens van de kiezers.

Het bovenstaande is slechts een beknopte weergave van het beoogde systeem, dat in eerste instantie wellicht wat ingewikkeld overkomt. De

gunning voor de stemdienst die het PC- en telefoonstemmen moet gaan leveren, heeft onlangs plaatsgevonden. De voorzieningen worden de komende maanden ontwikkeld en getest. De Kamer zal uitgebreider worden geïnformeerd over de wijze van identificatie van de kiezer en andere aspecten van de voorzieningen, zodra de ontwikkeling ervan verder is gevorderd. Uiteraard zullen te zijner tijd ook de betrokken kiezers op inzichtelijke wijze worden voorgelicht over de wijze waarop de stemdienst functioneert.

De leden van de SGP-fractie stelden vast dat de doelstelling van het voorgenomen experiment bestaat uit het beoordelen in hoeverre kiesgerechtigden gebruik maken van de nieuwe mogelijkheden. Ten aanzien van het experiment in Nederland vroegen zij in hoeverre dit met de noodzakelijk beperkte reikwijdte goed meetbaar is. De mogelijkheid om te stemmen in elk willekeurig stembureau in Nederland is tenslotte nog heel wat anders dan het kunnen stemmen in elk willekeurig stembureau in een bepaalde gemeente. Zij achtten het aannemelijk dat mensen in de eigen gemeente doorgaans bij hun eigen stembureau zullen stemmen. De genoemde leden dachten derhalve dat het gemak en dus het gebruik van de mogelijkheid van het stemmen in een willekeurig stembureau zich in het bijzonder op bovengemeentelijk niveau zal voordoen. Zij vroegen wat de reactie van de regering hierop is en wat dat betekent voor het voorgenomen experiment.

De regering is het met de leden van de SGP-fractie eens dat een experiment waarbij gestemd kan worden in een willekeurig stemlokaal meerwaarde heeft ten opzichte van een experiment binnen één gemeente. In het kader van de heroverweging van het project Kiezen op Afstand is echter besloten dat in vier stappen zou worden toegewerkt naar de situatie waarin elke kiezer, zonder het van te voren te hoeven aangeven, kan stemmen in een stemlokaal van zijn keuze binnen heel Nederland. Het experiment dat zal worden gehouden bij de verkiezingen van de leden van het Europees Parlement in juni 2004 is een eerste stap in dit proces. Dit groeipad is gebaseerd op een inschatting van wat vanuit financieel en technisch oogpunt op een bepaald moment realiseerbaar is. Zo moeten bijvoorbeeld de nu gebruikte stemapparaten aangepast worden voordat het mogelijk is om te stemmen in een stemlokaal van eigen keuze buiten de eigen gemeente. De regering is van mening dat de voorzieningen die benodigd zijn voor het stemmen in een stemlokaal naar keuze buiten de eigen gemeente (zoals bijvoorbeeld stemmachines die meerdere stembiljetten kunnen tonen) niet voor 2004 te realiseren zijn.

Meer in het algemeen waren de leden van de SGP-fractie er nog niet van overtuigd dat er geen aanvaardbaar alternatief voor het voorgenomen experiment voorhanden is. Zij erkenden dat een feitelijke meting de beste resultaten oplevert, maar veronderstelden dat een goede enquête toch wel een redelijke indicatie kan geven. Zij vroegen of de regering deze opvatting deelt en of dat voor de regering niet voldoende is.

De regering is het in zoverre met de leden van de SGP-fractie eens, dat een goede enquête een indicatie kan geven omtrent de waardering en het gebruik door de kiezers van nieuwe voorzieningen. Verwezen zij in dit verband naar pagina 5 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (kamerstukken II 2002/03, 28 664, nr. 3). Op een indicatie kan echter geen beslissing worden gegrondvest tot het al of niet landelijk invoeren van zodanige voorzieningen. Daarom houdt de regering er aan vast, een of meer experimenten te houden met de desbetreffende voorzieningen, alvorens een, ook financieel ingrijpende, beslissing omtrent de invoering ervan te nemen.

De leden van de SGP-fractie vroegen vervolgens wat de incidentele kosten zijn van het voorgenomen experiment en in hoeverre de keuze van de

regering (om experimenten te houden) opweegt tegen de daarmee gemoeide meerkosten. Zoals hierboven reeds is aangegeven, zijn experimenten noodzakelijk om een gefundeerde beslissing omtrent het al of niet invoeren van nieuwe voorzieningen te kunnen nemen. In die zin is er naar het oordeel van de regering geen sprake van meerkosten, maar van noodzakelijke kosten. Het streven naar de spoedige invoering van de beoogde voorzieningen wordt overigens, blijkens de beide door de Tweede Kamer aanvaarde moties, zeer breed gedragen. Op de kosten van de experimenten wordt nader ingegaan in de brief van 25 maart 2003, BPR2003/U60089.

In essentie hadden de leden van de SGP-fractie gelijk, waar zij de indruk hadden dat de KoA-experimenten niet per definitie onderdeel uitmaken van de gefaseerde invoering van de voorzieningen waarmee geëxperimenteerd wordt. Terecht merkten zij op, dat de resultaten van het experiment in principe kunnen leiden tot het afblazen van het verdere traject en dat de experimenten niet de systematiek beogen te testen (want het testtraject dient immers met goed gevolg te zijn doorlopen alvorens tot een experiment wordt besloten), maar het gedrag van de kiezers beoogt te peilen.

De leden van de SGP-fractie constateerden dat er voorafgaande aan het uitvoeren van het voorgenomen experiment nog verschillende testen moeten plaatsvinden en dat de realisering van het experiment dus nog niet zeker is. Omdat de realisering van het experiment nog niet zeker is en naar hun mening ook niet als urgent kan worden aangemerkt, achtten de genoemde leden regeling daarvan op dit moment prematuur. Zij vroegen waarom de regering reeds zo spoedig mogelijk het voorgenomen experiment wil uitvoeren en niet eerst wacht op de uitslag van de daarvoor noodzakelijke testen.

Het wetsvoorstel biedt de grondslag om experimenten te kunnen houden. Of er daadwerkelijk experimenten worden gehouden, hangt onder meer af van de resultaten van testen en gebruikersproeven, die zullen plaatsvinden. Indien niet reeds thans een experimenteergrondslag zou worden voorbereid, zou de komende jaren bij verkiezingen in het geheel geen gebruik kunnen worden gemaakt van de beoogde nieuwe voorzieningen, die, zo blijkt uit enkele moties die met een (vrijwel) kamerbrede meerderheid werden aanvaard, ook door de Tweede Kamer zeer gewenst worden geacht.

3. Overwegingen om een wettelijke experimenteerbasis te creëren

De regering zegde toe, de Kamer elk half jaar over de voortgang van project KoA te zullen informeren. De leden van de CDA-fractie gingen ervan uit dat hieronder in elk geval vallen de evaluaties van experimenten die worden uitgevoerd. Graag kregen zij hiervan een bevestiging.

De aanneming van de leden van de CDA-fractie is juist. Zoals aangegeven in de brief van 20 november 2002 (kamerstukken II 2002/03, 28 600 VII, nr. 17, blz. 4), zal de regering de Kamer tevens informeren indien zich ontwikkelingen voordoen die van belang zijn voor de verdere voortgang van het KoA-project.

De leden van de PvdA-fractie vroegen wanneer de algemene maatregel van bestuur, waarin de experimenten in 2004 nader worden uitgewerkt, bij het parlement worden «voorgehangen». De leden van de SGP-fractie vonden het van belang om de toegezegde algemene maatregelen van bestuur te betrekken bij de behandeling van het voorliggende wetsvoorstel en vroegen of de regering de concepten van de bedoelde algemene

maatregelen van bestuur met de nota naar aanleiding van het verslag naar de Kamer kan sturen.

De algemene maatregel van bestuur zal eerst aan de Tweede en Eerste Kamer worden toegezonden, alvorens advies aan de Raad van State wordt gevraagd. De algemene maatregel van bestuur is thans in voorbereiding en het concept ervan zal op korte termijn ter advisering worden voorgelegd aan de Kiesraad alsmede, zoals te doen gebruikelijk, aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVvB). De inhoud van de algemene maatregel van bestuur is echter sterk afhankelijk van de tekst van het wetsvoorstel, die door de Tweede Kamer zal worden vastgesteld. De voordracht kan daarom niet eerder worden gedaan dan nadat het wetsvoorstel door de Tweede Kamer is aanvaard. Het voornemen is, het conceptbesluit vóór het zomerreces aan de beide kamers der Staten-Generaal toe te zenden.

Artikelen

Artikel 1

De leden van de CDA-fractie wilden graag meer informatie over de wijze waarop met gemeenten overeenstemming wordt bereikt over experimenten die al dan niet in de desbetreffende gemeenten zullen worden uitgevoerd.

Zoals in de brief van 25 maart 2003, BPR2003/U60089, is vermeld zullen gemeenten die belangstelling hebben voor een dergelijk experiment binnen de komende weken opgeroepen worden zich te melden bij het ministerie van BZK. Vervolgens zal overleg plaatsvinden met de betrokken gemeentebesturen. Mijn voornemen is om maximaal vier van de gemeenten die zich aanmelden, met hun instemming als experimenteer-gemeente aan te wijzen.

De leden van de CDA-fractie vroegen ten slotte in hoeverre de kosten die gemaakt worden bij de uitvoering van de experimenten voor rekening van het rijk komen en of er, ook in financieel opzicht, sprake is van een medeverantwoordelijkheid voor gemeenten. Gemeenten waar een experiment wordt gehouden, blijven verantwoordelijk voor het verloop van de verkiezing. De «normale» kosten van de organisatie van de verkiezing komen, net als thans het geval is, voor rekening van de gemeenten. Wel zullen zij inhoudelijke ondersteuning ontvangen, alsmede een financiële tegemoetkoming voor de kosten die voortvloeien uit het experiment.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
J. W. Remkes