

Vergaderjaar 2001–2002

28 000 VII

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2002

Nr. 63

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN VAN GROTE STEDEN- EN INTEGRATIEBELEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 juni 2002

Inleiding

Op 4 februari 2002 (BPR2002/U55146) hebben wij de Tweede Kamer op de hoogte gesteld van de noodzaak om de richting voor het project Kiezen op Afstand (KOA) te heroverwegen. In het Algemeen Overleg van 27 maart 2002 (kamerstuk 28 000-VII, nr. 56) is hierover met de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van gedachten gewisseld. In dit overleg hebben wij toegezegd de Kamer in juni 2002 te zullen informeren over de uitkomsten van de heroverweging. In de motie Te Veldhuis/Rehwinkel (TK 2001–20 022, 28 000-VII nr 55) is gevraagd om in de toegezegde voortgangsrapportage de Kamer te informeren over de ontwikkeling van methodes om al bij de verkiezingen voor provinciale staten in 2003 één of meer vormen van KOA mogelijk te maken die voldoen aan eisen van betrouwbaarheid, vertrouwelijkheid, controleerbaarheid en van redelijke kosten.

Met deze brief informeren wij de Kamer over de uitkomsten van de heroverweging.¹

Achtergrond heroverweging

De resultaten van de Europese aanbesteding van een (ICT-)systeem voor elektronisch kiezen op afstand en van diensten om proeven en een experiment te houden, hebben ons aanleiding gegeven om de voornemens over het project Kiezen op Afstand te heroverwegen. De noodzaak tot de heroverweging werd ingegeven door de onzekerheden omtrent de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van een (ICT-)systeem voor elektronisch kiezen op afstand.

Daarnaast vormden de vermoedelijke kosten, gelet op het beschikbare budget voor het project Kiezen op Afstand, een barrière om zonder meer de ingeslagen weg te continueren.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De periode van heroverweging is benut om:

- na te gaan of en zo ja hoe de onzekerheden met betrekking tot de beschikbaarheid en betrouwbaarheid kunnen worden weggenomen dan wel of er alternatieven zijn om vormen van plaatsonafhankelijk stemmen te realiseren, zonder dat daarbij de waarborgen van het kiesproces worden verlaten;
- inzicht in het beleid van andere landen (met name in Europa) ten aanzien van elektronisch kiezen op afstand te ontwikkelen;
- meer inzicht te krijgen in de mogelijke kosten van vormen van plaatsonafhankelijk stemmen.

Resultaat heroverweging

Betrouwbaarheid

Het huidige stemproces bevat de nodige waarborgen om betrouwbaarheid te garanderen. Het gaat daarbij in het bijzonder om de juistheid en de anonimiteit van het stemproces. Het proces moet enerzijds transparant zijn zodat het vertrouwd kan worden, maar anderzijds zo zijn opgezet dat er geen relatie kan worden gelegd tussen de identiteit van de stemmer en de uitgebrachte stem.

De heroverweging leidt tot een herbevestiging van de betrouwbaarheidseisen die eerder (in het kader van de Europese aanbesteding) zijn geformuleerd voor het elektronisch stemmen op afstand (ook wel «online» of «internet»stemmen genoemd). Het is cruciaal om te kunnen beschikken over een betrouwbare methode om de identiteit van de kiezer op afstand vast te stellen, opdat de kiesgerechtigheid kan worden bepaald.

Middelen als een public-key infrastructuur (PKI) en een elektronisch identiteitsdocument (eID) zijn hiervoor nodig. De PKI-technologie is noodzakelijk voor de:

- identificatie van de kiezer op afstand;
- beveiliging van de uitgebrachte stem;
- authenticatie van de systeemonderdelen.

Aan de ontwikkeling van een PKI voor de overheid en een elektronische identiteitskaart wordt gewerkt. Het volgende kabinet zal, zoals ook aangegeven in het Algemeen Overleg¹ van 16 april 2002, over de investeringen die hiervoor nodig zijn moeten beslissen.

Beschikbaarheid

Elektronisch kiezen op afstand brengt een afhankelijkheid met zich mee van de beschikbaarheid van landelijke (ICT-)systemen zoals het landelijk raadpleegbaar kiezersregister. In de heroverweging is nagegaan of en zo ja hoe die afhankelijkheid kan worden gereduceerd.

Dit is langs twee invalshoeken (die elkaar geenszins uitsluiten) te benaderen, te weten:

- *via de keuzes omtrent architectuur voor elektronisch kiezen op afstand*
Hierbij moet in bijzonder worden gedacht aan keuzes omtrent de centrale of decentrale uitvoering van systemen.
Een aantal van de marktpartijen die hebben meegedaan aan de Europese aanbestedingsprocedure voor elektronisch kiezen op afstand is van mening dat alleen met een centrale architectuur een hoge beschikbaarheid te realiseren is. Een centrale architectuur zou volgens deze partijen ook goedkoper zijn dan een decentrale. Ook met een centrale architectuur zal echter een volledige beschikbaarheid niet gerealiseerd worden.

¹ AO over Informatie- en communicatietechnologie: TK 2001–2002, 26 643 nr. 36.

- *via keuzes omtrent de inrichting van het kiesproces*
Het huidige stemproces staat stemmen alleen gedurende één dag toe.¹ Daardoor moeten de beschikbaarheidseisen zo hoog zijn. Spreiding van de periode waarover elektronisch gestemd kan worden, maakt de afhankelijkheid van de beschikbaarheid van systemen minder groot. Stemmen over een gespreide periode vergt evenwel een aanzienlijke aanpassing van het huidige kiesproces.

Wat het landelijk raadpleegbaar kiesregister (LKR) betreft nog het volgende. Een LKR is noodzakelijk als elektronisch kiezen op afstand voor kiezers in Nederland zou worden overwogen. Zoals hiervoor al is aangegeven, is elektronisch kiezen op afstand naar onze mening pas op langere termijn een optie. Het is aan het volgende kabinet om daarover te beslissen.

Bij de afwegingen ten aanzien van een LKR zal rekening gehouden moeten worden met het in gang gezette traject voor de modernisering van de GBA. Omdat de gegevens omtrent de kiesgerechtigdheid grotendeels ontleend moeten worden aan de GBA zal het LKR moeten passen in de nieuwe architectuur van de GBA.

Haalbare stappen richting plaatsonafhankelijk stemmen

Modernisering van het stemproces door toepassing van innovatieve ICT heeft als lange termijn doelstelling niet aan betekenis verloren. In het kader van de Nederlandse ambities op het terrein van de elektronische overheid past het, ook gelet op de internationale uitstraling daarvan, om een dergelijk streven te formuleren.

De heroverweging is benut om te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om op kortere termijn het stemproces plaatsonafhankelijker te maken. In de bijlage bij deze brief worden daarvoor vier mogelijkheden beschreven.

Concreet gaat het daarbij om:

1. stemmen in een stemlokaal van eigen keuze;
2. stemmen per PC voor Nederlanders die in het buitenland woonachtig zijn danwel in het buitenland verblijven voor beroep of bedrijf;
3. stemmen per telefoon voor Nederlanders die in het buitenland woonachtig zijn danwel in het buitenland verblijven voor beroep of bedrijf;
4. stemmen per post voor alle kiesgerechtigden in Nederland.

Naar onze mening is het zeker de moeite waard om de eerste drie vormen te beproeven.

Poststemmen

Over poststemmen is in het verleden meermaals met de Tweede Kamer van gedachten gewisseld. Naar onze mening is er geen reden om terug te komen op eerdere conclusies met betrekking tot de algemene invoering van poststemmen in Nederland.

De bezwaren tegen poststemmen wegen daarvoor te zwaar. De bezwaren zijn:

- bij poststemmen kan de stemvrijheid niet gewaarborgd worden. De kiezer kan onder druk worden gezet om een keuze te maken;
- het risico van ronselen van stemmen is bij poststemmen (vanwege de overdraagbaarheid van de stembescheiden) groter;
- er is geen sluitende identificatie van de kiezer mogelijk;
- poststemmen leidt tot een verzwaring van de organisatorische en beheersmatige lasten;

¹ Met uitzondering voor in het buitenland woonachtig of voor beroep of bedrijf in het buitenland verblijvende kiezers.

- het tellen van de stemmen zal lang duren en er zullen bij het tellen meer fouten optreden dan thans het geval is bij het gebruik van stemmachines en stempc's.

De bijlage bij deze brief bevat onder andere een inventarisatie van de belangrijkste vormen van poststemmen die in het buitenland voorkomen, als mede een beschrijving van het briefstemmen zoals dat in Nederland is vormgegeven voor de kiezers woonachtig of voor beroep of bedrijf verblijvend in het buitenland.

Kiezers in het buitenland

Voor de in het buitenland woonachtige kiesgerechtigden zijn thans afwijkende regels van toepassing, te weten:

- op eigen initiatief registratie als kiesgerechtigde om deel te kunnen nemen aan de verkiezing;
- bepalen van de kiesgerechtigdheid aan de hand van een bewijsstuk (bijvoorbeeld kopie paspoort of bewijs van Nederlanderschap dat niet langer dan drie jaar voor registratie is afgeven);
- kiesgerechtigdheid is beperkt tot verkiezingen voor Tweede Kamer, Europees parlement en voor nationale referenda op grond van de Tijdelijke referendumwet;
- identiteitvaststelling door vergelijking van de handtekening op het registratieverzoek met de handtekening op het briefstembewijs;
- per brief stemmen is toegestaan;
- langere periode om stem uit te brengen.

Ook kiesgerechtigden die voor beroep of bedrijf op de dag van stemming in het buitenland verblijven (alsmede hun gezinsleden) kunnen na voorafgaand verzoek aan de eerder genoemde stemmingen per brief deelnemen.

De afwijkende regels die voor deze afgebakende groepen kiesgerechtigden van toepassing zijn, maken het naar onze mening acceptabel om voor deze groepen wel het stemmen via (een daarvoor geschikte) PC en/of telefoon te overwegen. Met het stemmen per PC en/of telefoon kan het stemproces voor deze groepen aanzienlijk toegankelijker worden gemaakt.

Stemlokaal van eigen keuze

Stemmen in een stemlokaal van eigen keuze blijkt mogelijk zonder een (on-line) landelijk raadpleegbaar kiezersregister.

Om een dergelijke faciliteit te kunnen bieden:

- is een nieuw soort oproepingskaart (met echtheidskenmerken) vereist en een register met beperkte functionaliteit om vervallen verklaarde oproepingskaarten te registreren;
- dient de mogelijkheid te vervallen (die nu wel geboden wordt) om op de dag van stemming nog in het stemlokaal zonodig een vervangende oproepingskaart te krijgen;
- moet het stemapparaat of een ander technisch middel (bijvoorbeeld magneetkaart) het juiste stembiljet genereren (niet nodig voor stemmen binnen de eigen kieskring, verkiezingen voor het Europees parlement en voor nationale referenda in het kader van de Tijdelijke referendumwet);
- is een distributiemiddel/-systeem nodig om na sluiting van de stemming de uitgebrachte stemmen te herleiden naar de kieskring waar de stemmen thuis horen.

De registratie van de kiesgerechtigdheid kan op dezelfde wijze als nu het geval is plaatsvinden. Voor wat betreft de identificatie in het stemlokaal

kan de voorzitter, zoals in de bestaande procedure, de kiezer vragen om zich nader te identificeren.

Wet- en regelgeving

Vorig jaar is een voorstel voor een Experimentenwet Kiezen op Afstand voorbereid. De Raad van State heeft over in november 2001 over het wetsvoorstel geadviseerd. Dit wetsvoorstel is sterk toegeschreven op onze eerdere voornemens.

De uitkomsten van de heroverweging leiden ertoe dat het wetsvoorstel ingrijpend moet worden gewijzigd. Op grond van aanwijzing 277, eerste lid, Awr dient opnieuw advies aan de Raad van State te worden gevraagd, indien in een wetsvoorstel waarover de raad heeft geadviseerd ingrijpende wijzigingen worden aangebracht.

Omdat de Experimentenwet Kiezen op Afstand referendabel is op grond van de Tijdelijke referendumwet, kan de wet (tenzij de spoedprocedure van artikel 16 Trw van toepassing wordt verklaard) niet eerder in werking treden dan met ingang van de eerste dag van de derde maand na de publicatie van de wet in het Staatsblad.

Gelet op het bovenstaande lijkt de totstandkoming van een experimenteerbasis vóór de verkiezing van de leden van provinciale staten (11 maart 2003) niet haalbaar. Het is, gelet op de te verwachten doorlooptijd van de behandeling van het wetsvoorstel, realistischer te streven naar de totstandkoming van een experimenteerbasis ten behoeve van de verkiezing van de leden van het Europees Parlement, die gehouden wordt op 10 juni 2004.

Naast de Experimentenwet KOA zal ook de nodige uitvoeringsregelgeving gemaakt moeten worden waarin beschreven staat hoe het experiment precies zal verlopen en welke technieken er gebruikt worden.

Voorfasen Referenda

In de bijlage bij dit rapport treft u ook een beschouwing aan over de mogelijkheden om met ICT de voorfasen van referenda vallend onder de Tijdelijke referendumwet (Twr) te ondersteunen. Naar onze mening dient het komende kabinet zich hier verder over te buigen.

Ontwikkelingen in het buitenland

Voor het project Kiezen op Afstand is aan de Universiteit Twente opdracht gegeven te monitoren welke relevante ontwikkelingen zich in het buitenland voordoen. Begin dit jaar is geconstateerd dat zich met name in het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland ontwikkelingen voordeden die niet eerder door de monitor waren herkend. Dat is voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aanleiding geweest om in contact te treden met een aantal Europese landen.

In tal van Europese landen wordt op uiteenlopende wijze gewerkt aan vernieuwing van het stemproces. In een deel van de geïnventariseerde landen omvat de vernieuwing van het stemproces ook de inzet van ICT om elektronisch stemmen op afstand te bewerkstelligen. Een aantal landen is bezig om elektronische stemapparaten te introduceren.

In twee landen, namelijk in het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland, worden pilots actief vanuit de regering opgezet respectievelijk ondersteund. Ook Italië, Duitsland, Estland en Frankrijk ontplooiën activiteiten

waarbij de landelijke overheid is betrokken, maar deze initiatieven zijn in een minder vergevorderd stadium of omvatten voornamelijk initiatieven van de lokale overheden of andere partijen. Enkele Europese landen (bijvoorbeeld België en Denemarken) zijn (expliciet) niet van plan om activiteiten richting elektronisch kiezen op afstand te ondernemen.

In het Verenigd Koninkrijk, Zwitserland, Duitsland, Estland en Italië is de tijdhorizon voor het realiseren van landelijke experimenten met elektronisch kiezen op afstand minimaal vier jaar en maximaal tien jaar.

Het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland onderkennen de behoefte aan een landelijk raadpleegbaar kiezersregister.

Italië en Estland onderkennen de behoefte aan een landelijk elektronisch identificatiebewijs. Estland heeft ook plannen voor het vervaardigen van functionele specificaties en een architectuur voor een systeem voor elektronisch kiezen op afstand.

Een uitgebreide weergave van de verrichte inventarisatie treft u aan in de bijlage bij deze brief.

Kosten

Gedurende de heroverweging is geprobeerd een beter beeld te krijgen van de mogelijke kosten van (landelijke) toepassing van (elektronisch) plaats-onafhankelijk stemmen. Dat is moeilijker gebleken dan gedacht.

Het is niet goed mogelijk om van marktpartijen, anders dan in het kader van aanbestedingsprocedures, prijsindicaties te krijgen voor software, hardware, diensten, etc.

Landen waar nu proeven en/of experimenten worden gedaan, zijn terughoudend met het geven van informatie over de kosten daarvan. In een enkel geval is er n zicht in de omvang van de budgetten die landelijk beschikbaar zijn.

Er zijn wel prijsindicaties gevonden voor onderdelen (zoals een magneetkaart voor het stemmen in een stemlokaal van eigen keuze) en voor het stemmen per telefoon. De betreffende informatie treft u in de bijlage bij deze brief aan.

Om in het kader van het project Kiezen op Afstand de kosteneffectiviteit van verschillende vormen van plaatsonafhankelijk stemmen te kunnen berekenen heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opdracht gegeven om een kostenmodel te ontwikkelen. Deze opdracht zal in juli 2002 worden afgerond. Een toelichting omtrent de opzet van het kostenmodel treft u in de bijlage aan.

Gelet op de beschikbare kostenindicaties achten wij het resterende budget voor het project KOA van ca € 5,5 mln (het totale budget voor de jaren 2001, 2002 2003 bedroeg € 8,1 mln) toereikend om het stemmen in een stemlokaal van eigen keuze binnen de eigen kieskring en het stemmen per PC en/of telefoon voor de kiezers in het buitenland bij de verkiezingen voor het Europese Parlement in 2004 te beproeven.

Of er uit financiële overwegingen tussen het stemmen per PC en het stemmen per telefoon gekozen moet worden zal afhangen van de prijsaanbiedingen die worden ontvangen voor het stemmen per PC. Voor verdere stappen (ook het voorwerk daarvoor) is het beschikbare budget naar onze mening niet toereikend. Het komende kabinet zal zich daarover moeten uitspreken.

Samenvattend

Wij zijn van mening dat de uitkomsten van de heroverweging van de voornemens ten aanzien van kiezen op afstand een goede basis bieden om het project Kiezen op Afstand te continueren. In lijn met de inbreng van de zijde van Tweede Kamer is een groeipad opgesteld. Het groeipad voorziet in herkenbare stappen om het stemproces plaatsafhankelijker te maken en tevens in differentiatie naar verschillende doelgroepen (zoals de kiezers in het buitenland).

Het stemmen in een stemlokaal van eigen keuze en via PC en/of telefoon voor Nederlanders die in het buitenland woonachtig zijn danwel in het buitenland verblijven voor beroep of bedrijf kan beproefd worden.

Plaatsafhankelijk stemmen in de vorm van elektronisch stemmen op afstand voor kiezers in Nederland vergt de beschikbaarheid van betrouwbare communicatie- en identificatie-middelen (PKI en elektronische identiteitskaart) alsmede landelijke systemen zoals een landelijk raadpleegbaar kiezersregister. Het volgende kabinet zal moeten beslissen over de investeringen die hiervoor nodig zijn en de realisatie daarvan.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries

De Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid,
R. H. L. M. van Boxtel