

Vergaderjaar 2002–2003

28 600 VII

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2003

Nr. 47

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 maart 2003

1. Inleiding

Op 29 oktober 2002 heeft een Algemeen Overleg plaatsgevonden over het project Kiezen op Afstand (KOA) (kamerstuk 28 600-VII, nr. 15). In vervolg op dit AO heeft de Kamer twee moties (28 600-VII, nr. 10 en nr 11) aangenomen. Ik heb op 20 november 2002 (28 600-VII, nr. 17) de Kamer een eerste reactie op de moties gezonden en daarbij gemeld op een later moment nog een integrale reactie te zullen geven. Verder heb ik de Kamer, in dezelfde brief, toegezegd elk half jaar te zullen rapporteren over de voortgang van het project KOA. Met deze brief geef ik daar gevolg aan.

Op 9 januari 2003 heeft de Kamer haar verslag uitgebracht omtrent het wetsvoorstel Experimentenwet Kiezen op Afstand (kamerstuk 28 664, nr. 4). De nota naar aanleiding van het verslag, alsmede een nota van wijziging bij het wetsvoorstel worden parallel aan deze brief aan de Kamer aangeboden (kamerstukken 28 664, nrs. 5 en 6).

2. Moties Rehwinkel/Spies (over stemmen in elk willekeurig stembureau, 28 600-VII, nr. 10) en Te Veldhuis/Rehwinkel (over andere manieren van stemmen, 28 600-VII, nr. 11)

Samengevat wordt in de moties Te Veldhuis/Rehwinkel en Rehwinkel/Spies de regering opgeroepen:

- een serieuze inspanning te doen om uiterlijk bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer in 2007 ook het stemmen per internet verantwoord mogelijk te maken en daaraan voorafgaand ook andere gemakkelijke wijzen van stemmen (zoals telefoon- en briefstemmen) te onderzoeken;
- het experiment in 2004 met het stemmen in het stemlokaal van eigen keuze te verruimen zodat er ook over de gemeentegrens in een stemlokaal van eigen keuze kan worden gestemd;
- zo veel mogelijk samen te werken met andere landen en zoveel moge-

Bij de indiening van de moties 28 600-VII, nr. 10 en 28 600-VII, nr. 11 heb ik reeds aangegeven deze te interpreteren als een verzoek om een inspanningsverplichting en te zullen toetsen of het gevraagde:

- a. wettechnisch, technisch en in de tijd gezien mogelijk is;
- b. een toegevoegde waarde heeft ten opzichte van de reeds aangekondigde experimenten;
- c. financieel haalbaar is.

Ik wil thans specifiek ingaan op de genoemde toetspunten.

a. *Wettechnisch, technisch en in de tijd gezien haalbaar*

De Kamer heeft in verschillende overleggen over KOA, in de moties Te Veldhuis/ Rehwinkel en Rehwinkel/Spies en in haar verslag over het wetsvoorstel Experimentenwet KOA een voorkeur uitgesproken om breed te experimenteren met elektronisch stemmen op afstand. In de motie Te Veldhuis/ Rehwinkel is specifiek gevraagd uiterlijk bij de volgende verkiezingen voor de Tweede Kamer (in 2007) het stemmen per internet verantwoord mogelijk te maken.

Gelet op het gevoel van de Kamer wil ik de weg vrijmaken om in de toekomst breed te kunnen experimenteren met vormen van elektronisch stemmen op afstand. Daarom dien ik, parallel aan deze brief, een nota van wijziging bij het wetsvoorstel Experimentenwet KOA in.

Wat de inhoud van de moties Te Veldhuis/ Rehwinkel en Rehwinkel/Spies betreft memoreer ik dat de Kamer reeds op 20 november 2002 (TK 28 600-VII, nr 17) een eerste reactie daarop heeft ontvangen. Zoals uit die brief blijkt, biedt de Experimentenwet Kiezen op Afstand geen juridische basis voor de situatie dat *alle* kiesgerechtigden in Nederland op een wijze zouden kunnen stemmen waar de Kieswet niet in voorziet.

Om bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2007 in het hele land stemmen per internet, telefoon en/of per brief in te voeren, moet de Kieswet worden aangepast. Elektronisch kiezen op afstand brengt met zich mee dat aan een aantal beginselen van de Kieswet een nieuwe invulling gegeven moet worden.

Ter illustratie hiervan het volgende. Artikel J 15 van de Kieswet bepaalt dat het stemlokaal zodanig ingericht is dat het stemgeheim is gewaarborgd. Bij elektronisch kiezen op afstand, en ook bij briefstemmen, kan het stemgeheim niet op dezelfde wijze als in het stemlokaal door de overheid worden gewaarborgd (zie ook TK 28 000-VII, nr 63). Dat geldt ook voor de stemvrijheid. Ook de functionaliteiten van het stembureau, die nu gericht zijn op de fysieke waarneming van de gang van zaken in het stemlokaal, zullen een andere invulling moeten krijgen. Bij elektronisch stemmen op afstand onttrekt het verloop van het proces zich immers grotendeels aan fysieke waarneming. Het lijkt mij dan ook gewenst dat in politieke zin hierover een grondig debat gevoerd wordt. Daarom voeg ik bij deze brief een discussienotitie over het geheime en vrije karakter van verkiezingen¹.

De ervaring bij formele verkiezingen (verkiezingen die onder wet- en regelgeving vallen die vergelijkbaar is met de Nederlandse Kieswet) met elektronisch stemmen op afstand is uitermate klein. Alleen het Verenigd Koninkrijk heeft vorig jaar, op beperkte schaal, bij verkiezingen voor de lokale overheden met het stemmen via internet en telefoon geëxperimenteerd. Nederland zal volgend jaar bij de verkiezing voor het Europees Parlement voor het eerst elektronisch stemmen op afstand beproeven.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Duidelijk is dat de landen die elektronisch stemmen op afstand overwegen, worstelen met de technische, operationele en juridische eisen die daaraan gesteld moeten worden. Het ministerie van BZK heeft voor het experiment met de kiezers in het buitenland, in de offerte-aanvraag voor de Europese aanbesteding van de daarvoor benodigde stemdienst, een invulling¹ gegeven aan die eisen. Het experiment, en daaraan voorafgaand de testen en gebruikersproef, zullen aan moeten tonen of deze invulling voldoet.

Ik kan de Kamer overigens melden dat de Europese aanbesteding om de stemdienst te verwerven op 20 maart 2003 is afgerond met de definitieve gunning aan LogicaCMG. De stemdienst wordt de komende maanden ontwikkeld, getest en beproefd. De planning is erop gericht dat vóór 10 december 2003 (vanaf die datum kunnen de kiezers in het buitenland zich als kiezer laten registreren) de testen, de gebruikersproef en de acceptatie van de stemdienst af te ronden. Dat biedt mij de mogelijkheid om tijdig voor de start van de registratieperiode een definitief besluit te nemen over het experiment. Vanzelfsprekend zal ik de Kamer informeren over mijn besluit.

Om stemmen in een stemlokaal van eigen keuze buiten de eigen gemeente mogelijk te maken, zijn stemapparaten nodig die over een aantal specifieke functionaliteiten beschikken (zie ook brief d.d. 20 november 2002).

Het ministerie van BZK heeft de leveranciers van stemapparaten in Nederland (in casu de stemmachines van Nedap en de stempc's van Sdu Uitgevers) gevraagd of de stemapparaten die gemeenten nu gebruiken van de nodige functionaliteiten kunnen worden voorzien.

Beide stemmachineleveranciers zien technische mogelijkheden om de thans gebruikte stemapparaten aan te passen. De stempc's van Sdu (gebruikt in een tiental gemeenten) kunnen met aanpassingen in de software geschikt worden gemaakt zodat zij gebruikt kunnen worden voor het stemmen in een willekeurig stemlokaal. Aanpassingen aan de hardware acht Sdu hierbij niet noodzakelijk.

De stemapparaten van Nedap, die momenteel in verreweg de meeste gemeenten gebruikt worden, vergen verdergaande aanpassingen. Nedap geeft aan dat de bestaande door hen geproduceerde stemapparaten kunnen worden gebruikt indien *ieder* afzonderlijk stemapparaat wordt uitgebreid met een numeriek toetsenbord. De kiezer die besluit om zijn stem in een ander stemlokaal uit te brengen dan op zijn oproepingskaart vermeld staat, kan via dit numeriek toetsenbord stemmen (door het lijst- en kandidaatnummer van zijn keuze in te voeren).

Beide stemmachineleveranciers hebben desgevraagd aangegeven een prototype van een stemapparaat met de benodigde functionaliteiten te kunnen ontwikkelen. Sdu kan binnen een termijn van vier weken een werkend prototype presenteren waarmee met een testopstelling een proef uitgevoerd kan worden. Met dit prototype kunnen «kiezers» uit verschillende kieskringen stemmen en daarbij gebruikmaken van het stembiljet dat geldt in hun kieskring. Uiteindelijk kan de uitslag per kieskring vastgesteld en gepresenteerd worden.

Nedap geeft aan vier maanden ontwikkeltijd nodig te hebben voor een prototype dat gebruik maakt van een numeriek toetsenbord. Daarnaast geeft Nedap aan binnen een periode van circa twee jaar een geheel nieuw stemapparaat te kunnen ontwikkelen dat *speciaal* is ontworpen om te voorzien in de specificaties voor het stemmen in een willekeurig stemlokaal. Met dit nieuw te ontwerpen stemapparaat zou de kiezer, zonder de

¹ Zie ook de brief van 21 oktober 2002 (TK nr bzk0200564).

procedure van invoering van het lijst- en kandidaatsnummer op een numeriek toetsenbord, zijn stem uit kunnen brengen.

Gelet op deze antwoorden zal ik mij inspannen om met beide leveranciers te komen tot de ontwikkeling van een prototype stemmachine voor het stemmen in een willekeurig stemlokaal. Mijn doel daarbij is om de prototypes in de praktijk te kunnen testen. De Nederlandse Vereniging van Burgerzaken (NVVB) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zal ik daarbij betrekken.

b. Toegevoegde waarde ten opzichte van de reeds aangekondigde experimenten

In de moties Te Veldhuis/Rehwinkel en Rewinkel/Spies wordt gevraagd om experimenten met internetstemmen, telefoonstemmen, briefstemmen en stemmen in een stemlokaal van eigen keuze buiten de eigen gemeente.

Een experiment met pc- (ook wel internetstemmen genoemd) en telefoonstemmen is reeds aangekondigd voor de verkiezing van het Europees Parlement in juni 2004. Voorafgaand daaraan wordt dit jaar een gebruikersproef georganiseerd.

Mogelijk vindt in 2004 nog een tweede experiment plaats met pc-stemmen. Het Hoogheemraadschap Rijnland overweegt namelijk om in het najaar 2004 bij de Waterschapsverkiezing een experiment met pc-stemmen te houden en heeft het ministerie van BZK om financiële ondersteuning voor het experiment gevraagd. Waterschapsverkiezingen vallen niet onder de Kieswet, maar zijn wel verkiezingen voor een vertegenwoordigend orgaan en zijn omkleed met de nodige wettelijke waarborgen. De ervaringen bij deze verkiezingen zijn daarom relevant. Het ministerie van BZK staat welwillend tegenover samenwerking met het Hoogheemraadschap Rijnland. Overleg is gaande om tot een invulling te komen van de samenwerkingsrelatie.

Over de invoering van briefstemmen is enkele jaren geleden met de Kamer van gedachten gewisseld. De uitkomst van dat debat is geweest dat briefstemmen, gelet op de bezwaren die daaraan verbonden zijn, uitsluitend aan de kiezers in het buitenland zou worden toegestaan. De bezwaren die toentertijd (risico van «Family voting», verkiezingsfraude door onder meer het ronselen van stemmen; vergroting van de werklust voor gemeenten, etc) werden genoemd, gelden naar mijn mening nog steeds. Daarnaast zie ik, ten opzichte van pc- en telefoonstemmen, het bijkomende nadeel dat de kiezer bij briefstemmen geen bevestiging krijgt dat zijn stem is uitgebracht en is opgenomen in de stembus. Dit alles overziend ben ik niet bereid om experimenten uit te voeren met briefstemmen.

In het kader van de heroverweging van het project KOA is een methode¹ gezocht (en gevonden) om het stemmen in een stemlokaal van eigen keuze mogelijk te maken zonder een landelijk raadpleegbaar kiezersregister. Die methode brengt echter wel met zich mee dat de kiezers bij het uitbrengen van de stem in het bezit moeten zijn van een oproepingskaart. Kiezers die zich zonder oproepingskaart in het stemlokaal melden, zullen niet kunnen stemmen.

Ik wil eerst op beperkte schaal met deze methode experimenteren om na te gaan in welke mate de kiezer de faciliteit om zelf te bepalen in welk stemlokaal hij/zij stemt, prefereert boven de bestaande faciliteit om zonder oproepingskaart in het aangewezen stemlokaal te kunnen stemmen. Ter voorbereiding van dit experiment heb ik bij de verkiezing voor Provinciale

¹ Zie brief aan de Tweede Kamer dd 21 juni 2002 met de uitkomsten van de heroverweging van het project Kiezen op Afstand (TK 2002, 28 000 VII, nr 63).

Staten (11 maart 2003) bij dertig gemeenten geïnventariseerd laten nagaan hoeveel vervangende oproepingskaarten (zowel in de periode voorafgaand aan de verkiezing als op de verkiezingsdag zelf) zijn verstrekt. De uitkomst van de inventarisatie verwacht ik binnenkort.

Bij de verkiezing voor het Europees Parlement zal ik alleen experimenten houden met het stemmen in een stemlokaal van eigen keuze binnen de eigen gemeente. Mijn voornemen is om maximaal 4 gemeenten als experimenteergemeente aan te wijzen. De NVVB en de VNG heb ik omtrent deze voornemens geconsulteerd.

Naar mijn mening zou een experiment bij een herindelingsverkiezing met het stemmen in een stemlokaal buiten de eigen gemeente beleidsmatig meerwaarde kunnen hebben. Zo'n experiment biedt de mogelijkheid voor een tussenstap in het stappenplan voor het stemmen in een willekeurig stemlokaal. Een experiment bij een herindelingsverkiezing kan ook indicaties geven omtrent de behoefte bij de kiezer om elders dan in de eigen gemeente te stemmen. Organisatorisch is een experiment bij een herindelingsverkiezing relatief eenvoudig, omdat één van de betrokken gemeenten¹ verantwoordelijk is voor het organiseren van de verkiezing voor de nieuwe gemeenteraad. Op dit moment kan ik een experiment bij een herindelingsverkiezing niet toezeggen, omdat de financiële middelen daarvoor ontbreken en omdat nog niet bekend is in welke gemeenten herindelingsverkiezingen zullen plaatsvinden en wanneer.

c. Financiële haalbaarheid

De financiële mogelijkheden om te experimenteren met plaats-onafhankelijk stemmen zijn meermaals aan de orde geweest. Het budget van het ministerie van BZK daarvoor is al in 2000 bepaald (in totaal € 8,1 mln). Met dit budget zullen de experimenten bij de verkiezing voor het Europees Parlement gefinancierd worden. Ik beschik niet over financiële middelen voor experimenten na juni 2004.

De Europese aanbesteding om een stembusdienst te verwerven voor het experiment met pc- en telefoonstemmen is afgerond. Met de verwerving van de stembusdienst in een bedrag van ca € 1 500 000,- (exclusief BTW) gemoeid. Naast de kosten van de stembusdienst zijn er nog andere kosten met het experiment gemoeid, zoals kosten voor voorlichting aan en ondersteuning van de kiezers, audits, testen en evaluatie. Ik zal de Kamer in de komende voortgangsrapportages hierover informeren.

In de Europese aanbesteding is reeds rekening gehouden met een mogelijk vervolgexperiment. Dat betekent dat, in het geval het experiment in 2004 succesvol verloopt, een vervolgexperiment met de stembusdienst kan worden gehouden zonder dat daarvoor opnieuw een Europese aanbestedingsprocedure nodig is. LogicaCMG heeft voor een vervolgexperiment (van vergelijkbare omvang en condities) de volgende prijs (exclusief BTW) geboden:

• repeterende kosten voor stemmen per pc en telefoon	ca € 180 000,- gezamenlijk
• repeterende kosten voor stemmen per telefoon	ca € 380 000,-
• repeterende kosten voor stemmen per pc	ca € 200 000,-

Een raming van de kosten van een experiment met het stemmen in een stemlokaal van eigen keuze bij een herindelingsverkiezing is, zonder te weten hoeveel gemeenten hierbij betrokken zijn, lastig te maken. Ik ga er vooralsnog van uit dat een dergelijk experiment met een bedrag van ca € 250 000,- uit te voeren is.

¹ Artikel 52, lid 1 Wet Algemene regels herindeling.

De kosten van experimenten met het stemmen in een stemlokaal van eigen keuze over de gemeentegrens heen zullen hoger zijn gelet op de kosten die gemoeid zijn met de aanpassing van de gebruikte stemapparaten. Stemmachineleverancier Nedap geeft aan dat met het uitbreiden van ieder afzonderlijk stemapparaat met een numeriek toetsenbord een bedrag van naar schatting € 1000,- tot € 1500,- per stemapparaat gemoeid is. Uitgaande van de circa 8000 Nedap stemapparaten die nu in stemlokalen in Nederland gebruikt worden en die derhalve aangepast zouden moeten worden, komt dit neer op een bedrag van minimaal € 8 miljoen (excl. BTW) voor aanpassing van alle stemmachines.

Volgens Nedap zullen de kosten van een prototype van een stemmachine met numeriek toetsenbord circa € 50 000,- bedragen. De ontwikkeltijd is circa 4 maanden. Nedap geeft daarnaast aan dat de ontwikkeling van een geheel nieuw stemapparaat circa 2 jaar zal duren. De stuksprijs van dit apparaat zal rond € 4000,- a € 4500,- liggen.

Het uitsluitend uitrusten van alle bestaande stemlokalen in Nederland (waar nu ook Nedap apparaten staan) met dergelijke apparaten zou derhalve een zeer substantiële investering met zich meebrengen, naar schatting minimaal € 32 miljoen (excl. BTW).

Stempc-leverancier Sdu kan helaas geen uitspraken doen over de financiële consequenties van stemmen in een willekeurig stemlokaal in heel Nederland bij elke willekeurige verkiezing. Sdu wijst erop dat de benodigde aanpassingen van de software van de stempc's met name voor de gemeenteraadsverkiezingen, door de schaalgrootte en de logistieke consequenties, de grootste uitdagingen met zich meebrengen. De kosten van een werkend Sdu-prototype bedragen circa € 12 500,-.

Beide stemmachineleveranciers wijzen er verder op dat de processen om stemmen naar de juiste kieskring te distribueren, substantieel anders ingericht zullen moeten worden. Dit is ook reeds verschillende keer gesignaleerd in brieven aan de Kamer (zie bijv. de brief van 20 november 2002, TK 28 600 VII, nr. 17).

3. Samenwerking met andere landen

Bij deze brief (bijlage 2)¹ is een actueel overzicht gevoegd van de ontwikkelingen in het buitenland ten aanzien van kiezen op afstand. In het overzicht is weergegeven of en zo ja welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan ten opzichte van de rapportage die de Kamer in oktober 2002 heeft ontvangen.

Ik attendeer u in het bijzonder op de ontwikkelingen in het kader van de Raad van Europa. In november 2002 is, op initiatief van het Verenigd Koninkrijk, informeel overleg gevoerd over elektronisch stemmen. Dat heeft geresulteerd in de vorming van een multidisciplinaire groep van specialisten op het gebied van standaarden voor elektronisch stemmen. Deze groep heeft eind februari 2003 twee werkgroepen in het leven geroepen die zich gaan buigen over respectievelijk technische standaarden voor elektronisch stemmen en over de juridische/operationele aspecten van elektronisch stemmen. Het ministerie van BZK heeft actief geparticipeerd in de beraadslagingen hieromtrent en zal ook aan de werkzaamheden van beide groepen deelnemen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

4. Samenvattend

Om tegemoet te komen aan het brede gevoel in de Kamer, zoals uitgedrukt in de moties Te Veldhuis/Rehwinkel en Rewinkel/Spies, maak ik in juridische zin de weg vrij om in de toekomst met een breed scala van vormen van elektronisch kiezen op afstand te experimenteren. Een nota van wijziging bij het wetsvoorstel Experimentenwet KOA maakt dat mogelijk. De Kamer ontvangt de nota van wijziging parallel aan deze brief.

Het kabinet heeft zich echter vooralsnog uitsluitend verbonden aan het uitvoeren van experimenten in 2004 (een experiment met pc- en telefoonstemmen voor de kiezers in het buitenland en een experiment in maximaal vier gemeenten met het stemmen in een stemlokaal van eigen keuze binnen de gemeente) met plaatsonafhankelijk stemmen. Ik kan de Kamer daarom niet, zoals in de motie Te Veldhuis/Rehwinkel wordt gevraagd, toezeggen dat elektronisch stemmen op afstand bij de verkiezingen in 2007 zal worden ingevoerd. Naar mijn mening is het de aangewezen weg om de resultaten van de experimenten in 2004 af te wachten en aan de hand daarvan te beslissen of verdere experimenten noodzakelijk cq wenselijk zijn. Daarbij dient ook een fundamentele afweging gemaakt te worden omtrent de effecten en risico's van elektronisch stemmen op afstand voor het stemproces in Nederland en de betekenis daarvan voor de Kieswet.

Wat betreft de financiering van experimenten heb ik de Kamer meermaals er op gewezen dat het ministerie van BZK geen middelen heeft om meer experimenten te organiseren. Waar mogelijk is het ministerie van BZK wel bereid initiatieven te steunen, zoals het initiatief van het Hoogheemraadschap Rijnland, die waardevol kunnen zijn voor kiezen op afstand.

Aan briefstemmen kleven naar mijn mening serieuze inhoudelijke en organisatorische bezwaren. Daarom wil ik geen experimenten met briefstemmen uitvoeren.

De samenwerking met andere landen heeft als gevolg van initiatieven in het kader van de Raad van Europa een stevige impuls gekregen. Het ministerie van BZK doet daar actief aan mee en onderhoudt ook bilaterale contacten met onder meer het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland.

Ik zal de Kamer, conform het gestelde in mijn brief van 20 november 2002, over zes maanden opnieuw over de voortgang rapporteren. Mochten zich tussentijds belangrijke ontwikkelingen voordoen dan zal ik de Kamer daar uiteraard over informeren.

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