

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. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **1. Inleiding**

De mogelijkheden die de informatietechnologie (ICT) biedt, leiden er onder meer toe dat de burger hogere eisen stelt aan de overheid. De burger vraagt van de overheid meer maatwerk met meer mogelijkheden om zelf te kunnen bepalen hoe en wanneer hij of zij in contact treedt met de overheid.

Het is met name deze (maatschappelijke) ontwikkeling die ten grondslag ligt aan het voornemen van de regering om het stemproces minder plaatsafhankelijk te maken. Daartoe is het project «Kiezen op Afstand» (KoA) opgezet.

Dit voorstel van wet strekt ertoe een tijdelijke grondslag te creëren om in 2004, tijdens de verkiezing van de leden van het Europees Parlement, in het kader van KoA experimenten te kunnen houden in één of meer gemeenten, waarbij kiesgerechtigden de mogelijkheid wordt gegeven om desgewenst hun stem in een ander stemlokaal uit te brengen dan het stemlokaal dat in hun stemdistrict is gelegen, zonder dat zij daartoe vooraf een kiezerspas behoeven aan te vragen. Voorts biedt dit wetsvoorstel de grondslag om bij wijze van experiment tijdens die verkiezing aan kiezers die op grond van de Kieswet gerechtigd zijn om vanuit het buitenland te stemmen, de mogelijkheid te kunnen bieden hun stem uit te brengen met behulp van telefoon of personal computer. Ten slotte wordt met het voorstel van wet beoogd experimenten als hierboven bedoeld mogelijk te maken tijdens andere verkiezingen die plaatsvinden vóór 1 januari 2008, de expiratiedatum van de tijdelijke wet.

Het wetsvoorstel is in overeenstemming met het regeringsbeleid met betrekking tot wetgeving inzake experimenten, zoals verwoord in de nota «Het proberen waard», het eindrapport van het Interdepartementaal wetgevingsberaad inzake experimenteerbepalingen, die bij brief van 4 augustus 2000, kenmerk 5 044 595/00/6, door de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer is aangeboden.

Over het ontwerp van dit voorstel van wet is bij brief van 26 april 2001, nr. CW01/66 270, advies gevraagd aan de Kiesraad. De Kiesraad heeft bij brief van 19 juni 2001 advies uitgebracht (nr. KR01/74 756).<sup>1</sup> De Kiesraad

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

hecht er in zijn advies aan te benadrukken, dat hij er voorstander van is dat hedendaagse technieken waar dat verantwoord mogelijk is, worden aangewend ten behoeve van het gemak van de kiezer en van de met de uitvoering van de verkiezingen belaste organen, zoals het gemeentebestuur en de stembureaus. Indien vast staat dat geen afbreuk wordt gedaan aan het geheime karakter, de toegankelijkheid en de betrouwbaarheid van de stemming, bestaat in beginsel geen bezwaar tegen het gebruik van geavanceerde technieken bij de verkiezingen, aldus de raad. Voorts constateert de raad, in beginsel positief te staan tegenover het bieden van mogelijkheden die het gemak van de kiezer dienen door hem in staat te stellen op meer plaatsen te stemmen, zonder dat hij daarvoor voorafgaand aan de stemming extra handelingen behoeft te verrichten, zoals het aanvragen van een kiezerspas. In zijn advies plaatst de Kiesraad vervolgens enige kanttekeningen bij het aan hem voorgelegde concept-wetsvoorstel. Mede naar aanleiding hiervan is een aantal wijzigingen aangebracht in het voorstel van wet en de memorie van toelichting. In de volgende onderdelen van deze toelichting zal nader worden ingegaan op het advies van de Kiesraad.

## **2. Het project Kiezen op Afstand (KoA)**

### *2.1 Doelstellingen en opzet van het project KoA*

In 1999 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het project Kiezen op Afstand ter hand genomen. Het project heeft tot doel het stemmen minder plaatsafhankelijk te maken, en daarmee de kiesgerechtigde meer mogelijkheden te bieden om gebruik te maken van zijn actief kiesrecht. Hiermee kan het de kiezer gemakkelijker gemaakt worden om op de dag dat er verkiezingen plaatsvinden, zijn of haar stem uit te brengen.

Het project KoA beoogt de mogelijkheden voor alle kiesgerechtigden te verruimen. De kiesgerechtigde die een stem wil uitbrengen in een stemlokaal zal dit (uiteindelijk) kunnen doen in alle stemlokalen. Dit is ten opzichte van de huidige situatie een belangrijke stap voorwaarts. Immers kiesgerechtigden kunnen dan, zonder daartoe voorafgaand aan de verkiezingen inspanningen te hoeven verrichten, op de dag van stemming zelf bepalen waar zij hun stem gaan uitbrengen.

Voor de kiezers die vanuit het buitenland aan de stemming deelnemen, beoogt het project KoA eveneens een verruiming van de mogelijkheden, waardoor deze kiezers een alternatief zal worden geboden voor de (tijdrovende) procedure van het stemmen per brief.

Zoals onder meer blijkt uit de brief d.d. 18 november 1999 van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid<sup>1</sup> richtten de plannen zich destijds op de gebruikmaking van informatie- en communicatietechnologie om de doelstellingen van het project KoA te bereiken. In het kader van het project KoA werden drie modaliteiten onderscheiden:

1. Stemmen vanuit een stemlokaal naar keuze van de kiesgerechtigde.
2. Stemmen via beveiligde zuilen in openbare ruimten.
3. Stemmen vanuit een willekeurige locatie, zoals de woon- of werkplek.

Voor de realisatie hiervan werd de totstandkoming van een aantal technische voorzieningen noodzakelijk geacht.

Het betrof in ieder geval:

- Een landelijk raadpleegbaar kiezersregister (LKR), waaronder mede wordt verstaan de mogelijkheid van een stelsel van landelijk raadpleegbare kiezersregisters.
- Een betrouwbaar identificatiemiddel dat de identiteit (elektronisch) op

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1999/2000, 26 800, nr. 18.

afstand vaststelt. Een dergelijk identificatiemiddel is in het kader van het project Nieuwe Generatie Reisdocumenten in ontwikkeling en zal voldoen aan de eisen van de zogenoemde *Public Key Infrastructure* (PKI) die voor de overheid wordt ingevoerd.

- Een zogenoemd virtueel stemlokaal en een elektronische stembus, die de elektronische equivalenten zijn van een fysiek stemlokaal en stembus.

Het voornemen was, een grootschalig experiment met vormen van Kiezen op Afstand te houden tijdens de verkiezing van de leden van provinciale staten op 11 maart 2003 met de onder 1 en 2 genoemde modaliteiten, waarbij de in dat experiment uitgebrachte stemmen ook daadwerkelijk zouden meetellen in de verkiezingsuitslag. Een experiment zou plaatsvinden als uit testen en proefnemingen in 2002 zou blijken dat de in te zetten voorzieningen veilig en betrouwbaar zijn. Op basis van de resultaten van het experiment en de ervaringen opgedaan tijdens andere beproevingen van de voorzieningen, zou worden besloten of en zo ja op welke wijze nieuwe stemtechnieken landelijk bij verkiezingen kunnen worden ingevoerd.

Zoals gemeld in de brief van 4 oktober 2000, bleef het streven van de regering er echter op gericht om ook de derde modaliteit, het stemmen vanuit een willekeurige locatie, op de langere termijn te realiseren.<sup>1</sup> Dit mede vanwege de brede toepassingsmogelijkheden die deze modaliteit biedt voor bijvoorbeeld kiesgerechtigden die vanuit het buitenland stemmen.

Het voornemen om in 2003 de KoA-voorzieningen voor het eerst in enkele gemeenten in te zetten was, de Kiesraad wijst hier in haar advies ook op, ambitieus en vereiste een zeer strak ontwikkelingstraject. Het ontwikkelingstraject van de voorzieningen die voor KoA nodig zijn en de proeven die in 2002 gepland stonden, moesten uitwijzen of het ambitieniveau haalbaar zou zijn. Met de Kiesraad was de regering van mening dat de toets op de betrouwbaarheid van de voorzieningen uiteindelijk bepalend diende te zijn.

## *2.2. 2002: Heroverweging van de richting van het project KoA*

Bij brief van 4 februari 2002 stelden de toenmalige ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Grote Steden- en Integratiebeleid de Tweede Kamer op de hoogte van de noodzaak om de richting voor het project Kiezen op Afstand (KoA) te heroverwegen als gevolg van de resultaten van de Europese aanbesteding van een (ICT-)systeem voor elektronisch kiezen op afstand en van diensten om de in de vorige paragraaf bedoelde proeven en experimenten te houden. 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.

Bij brief van 21 juni 2002 werden de resultaten van de heroverweging aan de Tweede Kamer medegedeeld.<sup>2</sup>

Het voornemen is, het project KoA overeenkomstig de in deze brief vermelde uitgangspunten te continueren. Indachtig de door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer tijdens een algemeen overleg d.d. 27 maart 2002 geuite wensen<sup>3</sup>, wordt daarbij een stapsgewijze aanpak gevolgd. Daartoe is een groeipad opgesteld, waarbij wordt gedifferentieerd naar verschillende (doel)groepen van kiesgerechtigden.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 400 VII, nr. 6.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2001/02, 28 000 VII, nr. 63.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2001/02, 28 000 VII, nr. 56.

Voor de kiezers in Nederland richt het project zich op het stemmen in een stemlokaal naar keuze, zonder dat de kiezer daartoe vooraf een kiezerspas behoeft aan te vragen.

Ten behoeve van de kiezer die op grond van de Kieswet gerechtigd is om vanuit het buitenland te stemmen, beoogt het project KoA de mogelijkheid van stemmen per telefoon en/of per personal computer te introduceren. De afwijkende regels die voor deze groep kiesgerechtigden van toepassing zijn (met name de mogelijkheid van het stemmen per brief en de daarmee verbonden langere periode waarin de stem kan worden uitgebracht), in samenhang met de praktische problemen (zoals de afhankelijkheid van de postertijden) waarmee deze kiesgerechtigden bij het uitbrengen van hun stem regelmatig worden geconfronteerd, maken dat juist deze categorie kiesgerechtigden aangewezen is om de mogelijkheid te verkrijgen, hun stem per telefoon of pc uit te brengen.

### *2.3 Experimenten met KoA-voorzieningen*

Het streven is er op gericht om tijdens de verkiezing van de leden van het Europees Parlement, die in juni 2004 plaatsvindt, in een of enkele gemeenten een experiment te houden met voorzieningen die het mogelijk maken om in een willekeurig stemlokaal te stemmen.

Zoals aangegeven in de brief van 21 juni 2002, is daarvoor een nieuw type oproepingskaart vereist, dat voorzien is van echtheidskenmerken, en dient een register te worden ingericht (afhankelijk van de omvang van het experiment in schriftelijke of elektronische vorm) om vervallen verklaarde oproepingskaarten te registreren. Het groeimodel, dat is weergegeven in de bijlage bij de brief van 21 juni 2002, bevat de mogelijkheid om het stemmen in een stemlokaal naar keuze uiteindelijk uit te breiden naar alle stemlokalen tijdens iedere verkiezing.

Voor het stemmen per telefoon of personal computer (PC) vanuit het buitenland wordt eveneens gestreefd naar een experiment tijdens de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2004. Daarbij is het de bedoeling om iedere kiezer die op grond van de Kieswet gerechtigd is zijn stem per brief uit te brengen, de keuze te geven om in plaats daarvan per telefoon of PC te stemmen. De doelgroep van het experiment wordt gevormd door de kiezers, bedoeld in artikel M 1 van de Kieswet. Het gaat daarbij om:

- a. de kiesgerechtigden die op de dag van kandidaatstelling werkelijke woonplaats hebben buiten Nederland en zich als kiesgerechtigde hebben laten registreren bij de gemeente Den Haag, en
- b. de kiesgerechtigden die werkelijke woonplaats hebben in Nederland, maar op de dag van de stemming wegens hun beroep of werkzaamheden of wegens het beroep of de werkzaamheden van hun echtgenoot, geregistreerde partner, levensgezel of ouder, buiten Nederland zullen verblijven.

Op dit moment is nog niet met zekerheid aan te geven of de kiezer beide alternatieven (telefoon en PC) kunnen worden voorgelegd. Dat hangt mede af van de technische mogelijkheden en van de kosten van deze stemvormen.

De experimenten zijn uitdrukkelijk bedoeld om te kunnen beoordelen of de kiesgerechtigden de door KoA geboden aanvullende mogelijkheden benutten en zo ja, in welke mate zij dit doen. De Kiesraad stelde in zijn advies de vraag of er geen andere wegen zijn om hier achter te komen dan experimenten.

Het project Kiezen op Afstand heeft tot doel te onderzoeken of en hoe het stemmen minder plaatsafhankelijk gemaakt kan worden en de toepassing daarvan in de praktijk te beproeven. Daarbij is een aantal aandachtsgebieden te onderscheiden, zoals onderzoek naar:

- de behoefte bij de kiezer aan meer mogelijkheden om zijn/haar stem uit te brengen;
- het gevoel bij de kiezer omtrent de inzet van nieuwe technieken bij verkiezingen;
- de technische mogelijkheden om plaatsonafhankelijker te kunnen stemmen;
- beveiligings- en beschikbaarheidsaspecten van mogelijke nieuwe voorzieningen;
- organisatorische, beheersmatige en financiële consequenties van de toepassing van nieuwe voorzieningen om plaatsonafhankelijker te stemmen;
- de internationale ontwikkelingen met betrekking tot het elektronisch stemmen op afstand.

Een deel van de genoemde aandachtsgebieden leent zich wel voor onderzoek. Het is mogelijk om bijvoorbeeld in het Nationaal Kiezersonderzoek (NKO) vragen te stellen over de waardering en het gebruik van de (mogelijke) nieuwe voorzieningen. Dit zal evenwel slechts indicaties daaromtrent opleveren. Bekend is immers dat het werkelijke gedrag van personen niet altijd gelijk is aan de antwoorden die bij onderzoeken als het NKO worden gegeven.

Onderzoek is ook mogelijk naar meer technische aspecten, zoals de beveiliging van stelsystemen. De praktijk is echter de enige manier om uitsluitel te krijgen omtrent het gebruik door de kiezer. De toets aan de praktijk is dus onmisbaar.

Gelet op de zeer aanzienlijke (financiële) investeringen die gemoeid kunnen zijn met de landelijke invoering van de KoA-voorzieningen acht de regering het alleen verantwoord om daarover een beslissing te nemen nadat in de praktijk is gebleken in welke mate de kiezer behoefte heeft aan de mogelijkheden die de KoA-voorzieningen bieden. De experimenten zijn derhalve een noodzakelijke tussenstap in het besluitvormingsproces omtrent die invoering, die ook gefaseerd zou kunnen gaan plaatsvinden. De Kiesraad geeft in zijn advies aan, geen bezwaar te hebben tegen een gefaseerde invoering van beproefde en voor gebruik bij verkiezingen goedgekeurde voorzieningen.

Het gebruik van de term «experiment» voor de voorgenomen eerste toepassing van KoA-voorzieningen in 2004 kan overigens tot misverstanden leiden. De voorgenomen KoA-experimenten moeten niet verward worden met de start van een gefaseerde invoering van KoA. De experimenten zijn ook niet bedoeld om de ontwikkelde KOA-voorzieningen te testen. Dat zal, zoals hierna wordt uiteengezet, in de loop van 2003 intensief op verschillende wijzen gebeuren.

De betrouwbaarheid van de voorzieningen dient, zoals ook de Kiesraad in zijn advies op meerdere plaatsen opmerkt, verzekerd te zijn voordat de voorzieningen tijdens verkiezingen worden ingezet. Alvorens de voorzieningen die voor Kiezen op Afstand benodigd zijn bij verkiezingen kunnen worden toegepast, dient te zijn vastgesteld dat zij voldoen aan de hoge eisen die aan verkiezingen behoren te worden gesteld. Alleen als uit de testen en proeven blijkt dat de voorzieningen veilig en betrouwbaar zijn, zullen deze worden toegepast bij experimenten tijdens verkiezingen. Met name voor het houden van een experiment met het stemmen per telefoon en PC is een testtraject voorzien en een gebruikersproef. Uitgegaan wordt van de volgende planning:

Activiteit/Fase	Periode
Inrichten stemproces voor experiment	moment van gunning tot 1 juni 2003
Testen (eigen testen dienst aanbieder en Acceptatietest ministerie BZK)	1 juni 2003 tot 1 augustus 2003
Praktijkproef of -proeven (gebruikersproef/proeven), evaluatie daarvan en verwerking resultaten	1 augustus 2003 tot 1 december 2003
Voorlichting/informatie kiezer	doorlopend vanaf 1 september 2003 tot eind experiment.
Formele start Experiment	10 december 2003 (vanaf deze datum kunnen kiezers zich laten registreren om aan de verkiezing voor het Europees Parlement deel te nemen)
Experiment	10 december 2003 tot einde stemming (juni 2004)
Evaluatie	medio juni 2004–1 september 2004

Ook de experimenten met het stemmen met het stemmen in een stemlokaal naar keuze zullen in 2003 worden voorbereid. Daarbij zullen onder meer de daarbij te gebruiken oproepingskaart en de wijze waarop de registratie van vervallen oproepingskaarten wordt gevoerd, worden getest. Aangezien de voorziene experimenten met stemmen in een willekeurig stemlokaal overeenkomstig de uitkomsten van de heroverweging aanzienlijk minder gecompliceerd zullen zijn dan een experiment met stemmen per PC of telefoon, zullen ook de beproevingen een eenvoudiger karakter hebben.

Eind 2003 zal een definitief besluit worden genomen over de daadwerkelijke toepassing, in de vorm van een experiment, van de voorzieningen bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2004. Hiermee wordt, op het belang daarvan wijst de Kiesraad terecht in zijn advies, ruim vóór de datum van het experiment een oordeel gegeven omtrent het vertrouwen in de ontwikkelde voorzieningen. Bij dit oordeel zal de Kiesraad tijdig betrokken worden.

De Kiesraad stelt in zijn advies enkele vragen omtrent de keus voor het gebruik van een open netwerk (versus het neerzetten van een exclusief voor KoA aan te leggen gesloten netwerk). De Kiesraad vraagt zich af in hoeverre een open netwerk eenvoudig toegankelijk kan zijn voor de kiezer en voor openbare controle. Tevens vraagt de Kiesraad hoe het netwerk beveiligd kan worden en hoe de stemmen versleuteld kunnen worden zodat de anonimiteit kan worden gegarandeerd. Toen de Kiesraad advies werd gevraagd over het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel, werd voor wat betreft de kiezers die zich in Nederland bevinden uitgegaan van experimenten met het stemmen in een willekeurig stemlokaal en het stemmen met behulp van stemzuilen die in openbare ruimten zouden worden geplaatst. De keuze om voor de daartoe benodigde communicatie een open netwerk te gebruiken werd bewust gemaakt om, in de verdere toekomst, ook het stemmen vanuit woon- of werkplek mogelijk te kunnen maken. Met een gesloten netwerk, dat overigens zeer forse financiële investeringen zou vergen, is dat bij voorbaat onmogelijk. Zoals hierboven reeds werd aangegeven, zijn inmiddels de voornemens met betrekking tot de experimenten in 2004 ten behoeve van kiezers binnen Nederland bijgesteld. Ten aanzien van de kiezers buiten Nederland geldt de keuze voor een open netwerk echter onverkort. Stemmen per PC of telefoon is voor een individuele kiezer slechts mogelijk, indien hij daarbij gebruik kan maken van open netwerken van zijn internetprovider en/of telefoonmaatschappij.

In het advies benadrukt de Kiesraad dat er geen afbreuk mag worden gedaan aan het geheime karakter, de toegankelijkheid en de betrouwbaarheid van de stemming. Het waarborgen van deze randvoorwaarden is de voornaamste doelstelling van de beveiligingsaanpak binnen het project

KoA. Er wordt uitgegaan van een evenwichtige beveiliging van de gehele keten van het stemmen per PC en telefoon, zowel op organisatorisch als op technisch vlak.

Om te komen tot een passend stelsel van beveiligingsmaatregelen zal een analyse van de gebruikte informatiesystemen worden gehouden, alsmede een analyse van de kwetsbaarheden. De analyses resulteren in een consistent, onderbouwd en passend stelsel van beveiligingsmaatregelen. De maatregelen zijn gericht op het voorkomen, signaleren en/of herstellen van eventuele fouten.

Een belangrijk onderdeel op het vlak van technische beveiligingsmaatregelen is het gebruik van versleutelingstechnieken om de integriteit en vertrouwelijkheid van gegevens te bewaken. Bij het stemmen per PC zorgt versleuteling er zo onder meer voor, dat een stem op veilige wijze naar een elektronische stembus wordt verzonden.

In het bijzonder vraagt de Kiesraad in hoeverre stemmen zodanig versleuteld kunnen worden dat ze wel kunnen worden geteld, maar niet kunnen worden herleid tot een individuele kiezer.

Hiervoor wordt aan diverse maatregelen gedacht. Het stemproces wordt zodanig ingericht, dat de identiteit van een kiezer losgekoppeld wordt van de controle op kiesgerechtigdheid. Bij de kiezersregistratie kan de kiezer een code ontvangen, waarmee hij een stem kan uitbrengen. Een geanonimiseerd kiezersregister doet vervolgens dienst als middel ter verificatie van stemgerechtigdheid.

Onder toezicht van onafhankelijke personen kan na sluiting van de stemming het register met stemcodes worden gewist vóór het «openen» van de elektronische stembus, zodat een stem niet te herleiden is.

Het gebruik van versleuteling kan op verschillende manieren de anonimiteit van een kiezer waarborgen. Een stem wordt versleuteld met behulp van een codeersleutel en vervolgens versleuteld in de stembus opgenomen. De codeersleutel kan een uitgebrachte stem alleen versleutelen, maar niet ontsleutelen. Voor het ontsleutelen bij de stemopneming is een decodeersleutel nodig. Door het loskoppelen van de toepassing van de twee sleutels is anonimiteit gewaarborgd. Zo kan een kiezer op de PC de stem versleutelen met een publiek bekende codeersleutel en kan na sluiting van de stemming de voorzitter van het stembureau, die beschikt over de decodeersleutel, de stemmen in de stembus ontsleutelen.

De Kiesraad besteedt in zijn advies voorts aandacht aan de mogelijkheid dat het experiment onverhoopt mislukt, bijvoorbeeld doordat tijdens het experiment het netwerk uitvalt. Onder bepaalde omstandigheden zou een storing aanleiding kunnen geven voor een herstemming, in dit geval onder de kiezers die per PC of telefoon vanuit het buitenland hebben gestemd of hebben willen stemmen. Welke kiesgerechtigden dit zijn, is met behulp van de kiezersregistratie te herleiden. De Kiesraad lijkt er in zijn advies van uit te gaan dat bij het onverhoopt uitvallen van een tijdens een experiment te gebruiken netwerk, ook gegevens verloren gaan van de kiesgerechtigden die reeds hebben gestemd. Dat laatste is echter niet het geval. Het uitvallen van de verbinding (het netwerk), hoe ongewenst ook, heeft op zichzelf geen gevolgen voor de gegevens die zijn vastgelegd. Bij het ontwikkelen van de voorzieningen en de opzet van de experimenten zal worden onderzocht op welke wijze de gevolgen van mogelijke storingen en dergelijke kunnen worden ondervangen, zo niet voorkomen. Voorts krijgt de kiezer die vanuit het buitenland zijn stem per telefoon of PC uitbrengt net als bij het stemmen per brief enige dagen tot enkele weken de tijd om zijn stem te verzenden, zodat hij het – indien de verbinding onverhoopt tijdelijk zou uitvallen – op een ander tijdstip nogmaals kan proberen.

Terecht merkt de Kiesraad op, dat het wenselijk is de noodzaak en omvang van een herstemming tot het uiterste te beperken, onder meer omdat ten tijde van de herstemming de onofficiële uitslag bekend is en deze de herstemming zou kunnen beïnvloeden. Voorts stelt de Kiesraad de vraag of het houden van experimenten tijdens de verkiezing van de leden van provinciale staten wel de meest gelukkige keuze is, gelet op het feit dat het tijdstip waarop de uitslag van een eventuele herstemming wordt vastgesteld, gevolgen kan hebben voor de verkiezing van de Eerste Kamer, die kort na de statenverkiezingen plaatsvindt. Nu het streven niet langer gericht is op experimenten tijdens de statenverkiezingen in 2003, is dit mogelijke bezwaar niet meer aan de orde.

### **3. Overwegingen om een wettelijke experimenteerbasis te creëren**

Op basis van de wetsgeschiedenis moet geconcludeerd worden, dat de huidige Kieswet geen ruimte biedt voor het toepassen van nieuwe voorzieningen op andere punten dan de stemming ten overstaan van de leden van het stembureau in het stemlokaal. In de volgende paragraaf zal hierop nader worden ingegaan. Voorts is stemmen in een stemlokaal naar keuze op grond van de huidige Kieswet slechts mogelijk, indien dit gebeurt binnen het gebied van het orgaan waarvoor de verkiezing wordt gehouden en de kiezer van tevoren een kiezerspas heeft aangevraagd (artikel K 1 van de Kieswet). Het zonder voorafgaand verzoek toezenden van een kiezerspas is niet in de Kieswet opgenomen, omdat niet kan worden verzekerd dat aan de kiezer toegezonden bescheiden in alle gevallen de kiezer bereiken. In verband hiermee is met betrekking tot niet-ontvangen oproepingskaarten bepaald, dat de kiezer die geen oproepingskaart heeft ontvangen, op het gemeentehuis of zelfs in het stemlokaal waar hij als kiezer is geregistreerd een vervangende oproepingskaart kan verkrijgen (artikel J 8 van de Kieswet). De huidige wijze van registreren van uitgegeven kiezerspassen heeft tot gevolg, dat uitsluitend in het «eigen» stemlokaal een aantekening in het afschrift uit het kiezersregister zou kunnen worden gemaakt, dat een vervangende kiezerspas is uitgegeven. Een kiezerspas kan echter ook in een ander stemlokaal worden gebruikt. Om misbruik, bijvoorbeeld dubbel stemmen, te voorkomen, is het uitreiken van een vervangende kiezerspas niet toegestaan (artikel K 4, derde lid, van de Kieswet). Vanwege deze consequentie wordt een kiezerspas slechts op verzoek van de kiezer afgegeven.<sup>1</sup> Voorts impliceert de huidige regeling, dat de houder van een kiezerspas bij, bijvoorbeeld, gemeenteraadsverkiezingen uitsluitend zijn stem kan uitbrengen in een stemlokaal dat binnen de grenzen ligt van de gemeente waar hij als kiesgerechtigde is geregistreerd. Stemmen vanuit een andere gemeente (bij gemeenteraadsverkiezingen) of provincie (bij provinciale statenverkiezingen) is nog niet mogelijk. Ook verdergaande voorzieningen ten behoeve van het elektronisch op afstand stemmen zijn onder de vigerende tekst van de Kieswet uitgesloten. In het volgende hoofdstuk wordt hierop nader ingegaan.

Een aantal overwegingen ligt ten grondslag aan het voorstel om in de Kieswet nog geen definitieve regeling terzake op te nemen, maar een afzonderlijke, tijdelijke, regeling met het oog op de beproeving van nieuwe voorzieningen te ontwerpen. Deze overwegingen zijn de volgende.

1. Het is te verwachten dat de definitieve, landelijke invoering van KoA-voorzieningen aanzienlijke financiële investeringen vergt. Door middel van experimenten kan worden nagegaan, in hoeverre deze investeringen kosteneffectief zijn, onder meer door na te gaan in hoeverre de kiezer van de nieuwe voorzieningen gebruik maakt (of wenst te maken).
2. Diverse voorzieningen die bedoeld zijn om in 2004 toe te passen,

---

<sup>1</sup> Zie in deze zin ook de antwoorden van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op vragen van de leden Te Veldhuis en Luchtenveld, Aanhangsel Handelingen II 2001/02, nr. 1089.



verkeren nog in het stadium van ontwikkeling. Vervolgens dienen deze voorzieningen uitgebreid getest te worden, alvorens bekend wordt of zij geschikt zijn om tijdens verkiezingen te worden ingezet. Daarom is op dit moment nog niet met zekerheid vast te stellen of de bedoelde voorzieningen in 2004 daadwerkelijk beschikbaar zullen zijn. Een definitieve regeling betreffende de toepassing van nieuwe stemtechnieken in 2004 is derhalve nog niet mogelijk. Ook is nog niet te voorzien, welke gevolgen de resultaten van het project Kiezen op Afstand zullen hebben voor de verkiezingen die na 2004 zullen plaatsvinden. Het is mogelijk, dat een uitbreiding van de toepassing van ICT bij verkiezingen noopt tot een ingrijpende herziening van de Kieswet (waarin thans nog gedetailleerd het stemmen door middel van stembiljetten en stembussen wordt beschreven). Indien echter niet thans reeds een wettelijke grondslag wordt voorbereid, is het toepassen van nieuwe voorzieningen in 2004 bij voorbaat uitgesloten.

3. De huidige bepalingen betreffende het stemmen anders dan door middel van stembiljetten gaan uit van een keuzevrijheid voor gemeenten om tijdens verkiezingen stembiljetten of stemmachines te gebruiken. Indien zij stemmachines wensen te gebruiken, dienen deze evenwel van een door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties goedgekeurde merk en type te zijn. In het kader van de in 2004 te houden experimenten zal de vrijheid van de deelnemende gemeenten in die zin worden beperkt, dat zij – met hun instemming – door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kunnen worden aangewezen teneinde specifiek voor deze experimenten uitgekozen voorzieningen te beproeven.
4. De huidige regelgeving betreffende het stemmen anders dan door middel van stembiljetten, en dan vooral de Regeling voorwaarden en goedkeuring stemmachines 1997, bevat zeer gedetailleerde voorschriften betreffende de voorzieningen die zich in het stemlokaal bevinden. Een dergelijke gedetailleerde regeling is ten aanzien van de in 2004 in te zetten nieuwe voorzieningen, met name de voorzieningen voor de kiezers in het buitenland, nog niet mogelijk. De experimenten in 2004 zijn juist mede bedoeld om gegevens te verzamelen teneinde een doeltreffende wettelijke regeling van technische, en zondig ook van administratieve en organisatorische, eisen te kunnen ontwerpen. In dit verband is het van belang tevens in ogenschouw te nemen dat voor de goedkeuring van stemmachines op grond van de huidige regels een uitgebreide procedure moet worden doorlopen. Naar verwachting kan ten aanzien van de apparatuur en programmatuur die tijdens de experimenten in 2004 zullen worden gebruikt, nog niet dezelfde procedure worden toegepast. Voor alle betrokkenen dient echter duidelijk te zijn, dat de experimenten geen inbreuk maken op de beginselen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. De regels en procedures die worden ontwikkeld met betrekking tot de eisen waaraan de voor het stemmen per PC en telefoon te gebruiken apparatuur en programmatuur zullen in ieder geval afwijken van hetgeen met betrekking tot stemmachines is geregeld, gelet op het feit dat een belangrijk deel van de bedoelde apparatuur en programmatuur zich niet onder de invloedssfeer van het stembureau bevindt (maar bijvoorbeeld bij de kiezer thuis).
5. De in 2004 te beproeven voorzieningen maken het noodzakelijk, dat op enkele onderdelen wordt afgeweken van hetgeen de Kieswet bepaalt omtrent de wijze waarop de stemming plaatsvindt. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan de wijze waarop de identiteit van de kiesgerechtigde wordt vastgesteld en op de wijze waarop de registratie van kiesgerechtigden in het stemlokaal worden gevoerd (bijv. registratie van vervallen oproepingskaarten).

Op grond van bovenstaande overwegingen wordt voorgesteld om bij wet tijdelijke bepalingen vast te stellen, die het mogelijk maken dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld met betrekking tot de toepassing van nieuwe stemtechnieken tijdens nader aan te wijzen stemmingen. Overeenkomstig het advies van de Kiesraad wordt voorgesteld om deze experimenteerbasis op te nemen in een afzonderlijke, tijdelijke wet. In de experimenteerbasis, alsmede in de daarop te baseren regelingen, is aangesloten bij de aanbevelingen die zijn verwoord in de eerdergenoemde nota «Het proberen waard».

De Kiesraad acht het, los van het karakter van de experimenten (waarop hierboven reeds is ingegaan), bezwaarlijk dat de wetgever bij voorbaat instemt met invoering van technieken waarop hij geen enkel zicht heeft. De Kiesraad is van mening dat de wetgever buiten spel staat wat betreft de belangrijkste keuzen, die de wijze waarop een stem wordt uitgebracht en de daarvoor geldende regels in belangrijke mate kunnen beïnvloeden. Wij merken hierover op, dat de experimenten – zoals reeds toegelicht – noodzakelijk zijn alvorens een beslissing omtrent invoering van KoA-faciliteiten kan worden genomen. Voor een landelijke invoering van KoA-voorzieningen is een wijziging van de Kieswet nodig. De (mede)wetgever staat bij de invoering van KoA dus geenszins buitenspel. Artikel 4, vierde lid, bevat in verband hiermee een evaluatieverplichting. Ook bij de voorbereiding van de experimenten als bedoeld in het onderhavige wetsvoorstel is de betrokkenheid van het parlement verzekerd door middel van regelmatige voortgangsrapportages over het project KoA. Voorts worden de Eerste en de Tweede Kamer in de gelegenheid gesteld hun zienswijze te geven over het ontwerp van de algemene maatregel van bestuur, waarin nadere regels omtrent de experimenten zullen worden gesteld, aangezien het ontwerp van de maatregel zal worden toegezonden aan de beide kamers der Staten-Generaal (artikel 4, derde lid).

#### **4. De bepalingen in de Kieswet omtrent het stemmen anders dan door middel van stembiljetten**

In de Kieswet is zeer nauwkeurig vastgelegd op welke wijze verkiezingen plaatsvinden. Het stemmen door middel van stembiljetten is in de Kieswet dan ook gedetailleerd beschreven, met inbegrip van de regels ter zake van het stemmen per brief.

De regels met betrekking tot het gebruik van stemmachines (waaronder ook stemcomputers worden verstaan) werden bij de herziening van de Kieswet in 1989 echter zo flexibel mogelijk gemaakt. De belangrijkste overweging daarvoor was de snelheid van de technische ontwikkelingen op het gebied van verkiezingen. Bevatte de Kieswet sinds 1965 een gedetailleerde regeling van de gang van zaken in stemlokalen waar met behulp van stemmachines werd gestemd<sup>1</sup>, bij de herziening van de Kieswet werd deze regeling vervangen door enkele algemene bepalingen, teneinde te voorkomen dat in de toekomst de technische ontwikkelingen op dit gebied regelmatig tot wetswijziging zouden leiden<sup>2</sup>. Nadere voorschriften zouden bij of krachtens het Kiesbesluit worden gegeven.

De regeling met betrekking tot het stemmen op andere wijzen dan door middel van stembiljetten is derhalve thans beperkt tot slechts enkele algemene bepalingen (de artikelen J 32 tot en met J 34 van de Kieswet). De nadere voorschriften zijn in het Kiesbesluit en de Regeling voorwaarden en goedkeuring stemmachines 1997 vastgelegd. Op grond van deze regelingen zijn zowel «traditionele» elektronische stemmachines met stempaneel als stem-pc's met «touch-screen»-beeldschermen toegelaten. Tijdens de parlementaire behandeling werd de vraag gesteld of het wetsvoorstel geen ruimte zou moeten bieden voor het toepassen van nieuwe technieken op andere punten dan alleen bij de stemuitbrenging in het stemlokaal. Genoemd werden de oproeping van de kiezers, het elektro-

<sup>1</sup> Wet van 25 november 1965, Stb. 547.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1987/88, 20 264, nr. 3, blz. 3.

nisch op afstand stemmen en de verwerking van de uitslag. De regering antwoordde ontkennend: Artikel J 32 «is beperkt tot het op andere wijze dan door middel van stembiljetten stemmen in stembureaus. Het biedt geen basis voor het introduceren van nieuwe technieken op andere onderdelen van het verkiezingsproces. (...) Dat geldt ook voor het (...) denkbeeld dat in de toekomst wellicht in alle stembureaus op computers gestemd zou worden die zouden zijn aangesloten op één centrale computer. (...) Zoals uit het bovenstaande reeds volgt, wordt met de (...) uit de memorie van toelichting aangehaalde woorden «eventueel in de toekomst opkomende andere stemtechnieken» alleen bedoeld op andere wijzen van stemmen door de kiezers in de stembureaus met handhaving van de stemopneming door de stembureaus. Thans staat mij daarbij alleen het gebruik van de huidige stemmachines voor ogen, maar andere technieken zijn ook denkbaar.»<sup>1</sup>

De titel van de desbetreffende paragraaf van de Kieswet («Het stemmen anders dan door middel van stembiljetten») moet derhalve beperkt worden geïnterpreteerd.

Ook het creëren van openingen in de Kieswet om automatiseringsexperimenten toe te staan, werd bij de herziening van de Kieswet uitdrukkelijk afgewezen. Van toepassing van nieuwe technieken kon naar de mening van de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken pas sprake zijn, «als vaststaat dat de betrouwbaarheid en de bedrijfszekerheid van die toepassingen ten minste even groot zijn als van de bestaande niet-geautomatiseerde technieken.»<sup>2</sup>

## 5. Financiële aspecten

Het wetsvoorstel Experimentenwet Kiezen op Afstand brengt geen structurele financiële verplichtingen met zich mee. Het wetsvoorstel geeft de basis voor het houden van experimenten. Voor de financiering van de thans voorziene experimenten zijn middelen beschikbaar op de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Aan de hand van de uitkomsten van de experimenten zal besluitvorming dienen plaats te vinden omtrent de daadwerkelijke invoering van een of meerdere van de faciliteiten die in de experimenten zijn beproefd. Onderdeel van de besluitvorming zal ook de financieringsvraag dienen te zijn.

## 6. Hoofdpijnen van de experimenteerbasis

Overeenkomstig de aanbevelingen in de nota «Het proberen waard», is de experimenteerbasis in werkingsduur en reikwijdte begrensd. De regeling biedt de grondslag voor experimenten tijdens verkiezingen ingevolge de Kieswet. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is, dat afwijking slechts mogelijk is op het naastlagere niveau van de huidige regeling. De Kieswet kent echter reeds afwijkingen op het naastlagere niveau, namelijk de regeling omtrent het gebruik van stemmachines. De stemming met stembiljetten is gedetailleerd beschreven in de Kieswet. Regels met betrekking tot de wijze waarop de stemming met behulp van stemmachines plaatsvindt (niet zijnde de technische eisen) zijn thans echter gedetailleerd in het Kiesbesluit vastgelegd, onder meer vanwege de daarvoor vereiste flexibiliteit. Verzekerd moet zijn, dat in vergelijkbare gevallen ten behoeve van de stemming met behulp van voorzieningen als bedoeld in het wetsvoorstel zo nodig kan worden afgeweken op het naastlagere niveau ten opzichte van het Kiesbesluit.

Op basis van de Experimentenwet KoA kan de nadere invulling van de experimenten bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden geregeld. Aangegeven is, op welke onderdelen van de procedures die in

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1988/89, 20 264, nr. 8, blz. 55/56. Zo'n andere techniek is intussen opgekomen door het gebruik van stem-pc's in een aantal gemeenten.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1988/89, 20 264, nr. 18, blz. 34.

en krachtens de Kieswet zijn vastgelegd, kan worden afgeweken. In de toelichting op de afzonderlijke artikelen wordt hierop nader ingegaan.

## 7. Artikelsgewijze toelichting

### Artikel 1

Het voorgestelde artikel 1 bevat de grondslag voor de experimenten met nieuwe voorzieningen ten behoeve van stemmingen. Het artikel geeft tevens de kaders aan, waarbinnen de experimenten worden uitgevoerd:

- Experimenten mogen uitsluitend plaatsvinden indien deze plaatsvinden 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 buiten Nederland in staat stellen om zijn stem met behulp van informatie- en communicatietechnologie uit te brengen.<sup>1</sup>
- Experimenten met het stemmen in een willekeurig stemlokaal vinden uitsluitend plaats in een of meer gemeenten die met instemming van hun gemeenteraden daartoe zijn aangewezen door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Het aanwijzingsbesluit van de minister geeft aan, tijdens welke stemming of stemmingen de experimenten plaatsvinden. Onder stemming worden hier niet uitsluitend verkiezingen als bedoeld in de Kieswet begrepen, maar – evenals in artikel J 6 van de Kieswet – ook andere stemmingen, bijvoorbeeld in het kader van een (lokaal) referendum.
- Een besluit tot het houden van een experiment wordt uiteraard gepubliceerd. Het spreekt voor zich, dat daarnaast een op de betrokken kiezers gerichte voorlichtingscampagne zal worden gevoerd.
- Gewaarborgd moet zijn, dat de stemming op zorgvuldige en betrouwbare wijze plaatsvindt. Dit houdt niet alleen in, dat de te gebruiken voorzieningen deugdelijk zijn, maar bijvoorbeeld ook dat de betrokken stembureauleden goed zijn geïnstrueerd.
- In de gemeente(n) waar een experiment plaatsvindt, dient de stemming voor alle kiesgerechtigden ten minste even toegankelijk te zijn als wanneer geen experiment zou hebben plaatsgevonden. De experimenten zijn immers juist bedoeld om de kiezer beter te faciliteren. Deze bepaling beoogt onder meer te voorkomen dat het aantal stemlokalen in een gemeente die aan een experiment deelneemt, in verband daarmee wordt verminderd. In samenhang met het voorgestelde artikel 3 betekent een en ander tevens, dat kiesgerechtigden in de aangewezen gemeenten niet uitsluitend met behulp van een identificatiemiddel als daar bedoeld van hun kiesrecht gebruik kunnen maken.

De Kiesraad vraagt aandacht voor het feit dat kiezers door de experimenten in een ongelijke positie worden geplaatst, aangezien kiezers die in een experimenteergemeente wonen, meer mogelijkheden zullen hebben dan kiezers die elders wonen. Kiezers in experimenteergemeenten zullen in beginsel inderdaad meer mogelijkheden hebben om hun stem uit te brengen dan kiezers elders. Het faciliteren van de kiesgerechtigde is immers een uitdrukkelijke doelstelling van het project KoA. De regering is echter van mening, dat deze mogelijke relatieve ongelijkheid in beginsel niet wezenlijk verschilt van de ongelijkheden die voortkomen uit andere plaatselijke omstandigheden, zoals infrastructuur en bevolkingsspreiding in de gemeente, alsmede uit het onderscheid in wijzen waarop de stem in verschillende gemeenten kan worden uitgebracht (stembiljet of stemmachine), en daarom geen reden is om bij voorbaat van experimenten af te zien.

De Kiesraad merkt terecht op, dat bezinning nodig is over de vraag hoe wordt gewaarborgd dat de stemming ook in de toekomst, indien KoA-voorzieningen landelijk zijn ingevoerd, kiezers die van deze voorzie-

<sup>1</sup> Het begrip «voorzieningen ten behoeve van stemmingen» is gekozen n.a.v. het advies van de Kiesraad.

ningen geen gebruik kunnen of willen maken, betrokken blijven bij de verkiezingen. Het project KoA richt zich, na de heroverweging, in de eerste plaats op het stemmen in een stemlokaal naar keuze en op de facilitering van de kiezer in het buitenland. Ook indien, op een later tijdstip, elektronisch stemmen vanaf afstand mogelijk zal zijn, blijft een wezenlijk uitgangspunt van het project KoA dat de kiesgerechtigde die zijn stem niet op elektronische wijze vanaf afstand kan of wil uitbrengen, altijd in het vertrouwde stemlokaal terecht zal kunnen, of (vanuit het buitenland) per brief zal kunnen stemmen.<sup>1</sup>

## Artikel 2

Bij de experimenten wordt gebruik gemaakt van voorzieningen die door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden aangegeven. Voor wat betreft het stemmen in een willekeurig stemlokaal kan bij voorzieningen allereerst worden gedacht aan de oproepingskaarten, die door de deelnemende gemeente(n) aan de kiezers worden toegezonden. Deze oproepingskaarten zullen aan een aantal bijzondere eisen, waaronder echtheidskenmerken, moeten voldoen. Ook kunnen er bijzondere voorzieningen nodig zijn in verband met de registratie van de kiesgerechtigdheid in de stemlokalen. Het register van vervallen c.q. ingetrokken oproepingskaarten kan op papier, maar mogelijk ook elektronisch beschikbaar zijn in het stemlokaal.

Om experimenten met het stemmen per PC en telefoon mogelijk te maken, worden door middel van een Europese aanbesteding de benodigde diensten verworven. De door de minister van Binnenlandse Zake en Koninkrijksrelaties aan te wijzen voorzieningen zullen deze diensten betreffen.

In het algemeen deel van deze memorie van toelichting is reeds benadrukt, dat de voorzieningen die worden toegepast bij verkiezingen moeten voldoen aan zeer hoge eisen van vertrouwelijkheid en betrouwbaarheid. Dit uitgangspunt gaat ook op voor voorzieningen die in het kader van experimenten tijdens verkiezingen worden ingezet. Voorgesteld wordt om in verband hiermee een bepaling op te nemen die vergelijkbaar is met het huidige artikel J 33 van de Kieswet en tevens aansluit bij de begrippen die in het voorstel van Wet elektronisch bestuurlijk verkeer<sup>2</sup> worden gehanteerd. Evenals artikel J 33 van de Kieswet bevat het voorgestelde artikel 2, tweede lid, enige elementaire eisen, waaraan de door de minister aan te wijzen voorzieningen in ieder geval dienen te voldoen. De bepaling is gericht op de voorzieningen die door de minister worden aangewezen. Daarbuiten vallen in ieder geval de telefoon en de PC van de kiezer. Vergelijkbaar met hetgeen zich bij het stemmen per brief voordoet, is de kiezer verantwoordelijk voor de middelen (zoals PC, telefoon en, bij briefstemmen, pen) waarvan hij zich bedient.

Evenals in het voorstel van Wet elektronisch bestuurlijk verkeer zijn «vertrouwelijkheid» en «betrouwbaarheid» kernbegrippen.<sup>3</sup> «Vertrouwelijkheid» is, in onderdeel a van artikel 2, tweede lid, in het kader van verkiezingen verwoord als het geheime karakter van de stemming. Het geheime karakter van de stemming en de betrouwbaarheid van de voorziening dienen voldoende te zijn gewaarborgd. Of hieraan kan worden voldaan, zal onder meer dienen te blijken uit de resultaten van proeven en testen die, zoals hierboven beschreven, worden gehouden voordat tot het houden van een experiment wordt besloten.

Zoals de in artikel J 33 van de Kieswet geformuleerde basiseisen zijn uitgewerkt in het Kiesbesluit en de Regeling voorwaarden en goedkeuring stemmachines 1997, zullen ook de in het voorgestelde artikel 2 bedoelde eisen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nader worden ingevuld en aangevuld. Omdat de experimenten mede zijn bedoeld om regelgeving met betrekking tot nieuwe voorzieningen en het gebruik

<sup>1</sup> Zie de brief van 18 november 1999, kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VII nr. 18, blz. 1.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2001/02, 24 483, nr. 2.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2001/02, 24 483, nr. 3, blz. 15 e.v.

daarvan te ontwikkelen, en het bovendien tijdens de voorbereiding van de experimenteerbepalingen wellicht nog niet vaststaat, welke specifieke voorzieningen tijdens de experimenten zullen worden gebruikt, zal de nadere invulling van artikel 2 naar verwachting niet zo gedetailleerd zijn als de huidige bepalingen omtrent stemmachines. In hoofdstuk 3 van deze memorie van toelichting is hierop nader ingegaan.

### *Artikel 3*

Degene die zich als kiezer meldt bij een stembureau, dient zich als kiesgerechtigde te kunnen legitimeren. Artikel J 24 van de Kieswet bevat bepalingen terzake. Het tweede lid van dat artikel geeft de voorzitter van het stembureau de bevoegdheid om, alvorens iemand tot de stemming toe te laten, te verlangen dat laatstbedoelde van zijn identiteit doet blijken. Deze bepaling schrijft niet voor op welke wijze de identiteit moet worden aangetoond, zodat ook kiezers die niet beschikken over een identiteitsdocument tot de stemming kunnen worden toegelaten. Teneinde de identiteit en vervolgens de kiesgerechtigdheid zonder menselijke tussenkomst te kunnen vaststellen van degene die zich vanuit een andere locatie dan het stemlokaal aanmeldt als kiezer, kan het wenselijk zijn dat de kiezer een specifiek, elektronisch, identificatiemiddel gebruikt. De Kieswet biedt evenwel geen grondslag om de kiezer een specifiek identificatiemiddel voor te schrijven. Daarom is in het onderhavige wetsvoorstel een bepaling opgenomen, die experimenten met een daartoe aangewezen identificatiemiddel mogelijk maakt, waarbij de kiezer die wil deelnemen aan het experiment verplicht kan worden tot het gebruik van dat middel.

Daarbij kan in eerste instantie worden gedacht aan de elektronische identificatie met behulp van een identificatiemiddel dat voldoet aan de *Public Key Infrastructuur* (PKI) voor de overheid.

Voor de in 2004 voorziene experimenten wordt nog geen rekening gehouden met het gebruik van een elektronisch identiteitsmiddel. De uitrol van de Public Key Infrastructuur voor de overheid zal daarvoor naar alle waarschijnlijkheid dan nog niet ver genoeg gevorderd zijn. Het is evenwel niet uitgesloten dat daarin gedurende de werkingsduur van deze wet verandering zal optreden. In dat geval zou een experiment alsnog tot de mogelijkheden behoren. Uiteraard zal dan onder meer worden bezien op welke wijze de betrokken kiesgerechtigden in het bezit zullen worden gesteld van het bedoelde identificatiemiddel.

### *Artikel 4*

Nadere regels betreffende de experimenten en de daarbij te gebruiken voorzieningen worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gesteld. Het ontwerp van de algemene maatregel van bestuur zal voor advies worden voorgelegd aan de Kiesraad en zal worden «voorgehangen» bij de Eerste en de Tweede Kamer.

De nadere regels zullen onder meer betrekking hebben op:

- de voorwaarden waaraan de experimenten moeten voldoen in verband met de eisen die aan vrije en geheime verkiezingen dienen te worden gesteld;
- de wijze waarop de deelnemende gemeenten worden aangewezen;
- de instelling van een commissie (of enkele commissies) die toezicht houdt (houden) op de experimenten;
- de eisen die aan de te beproeven voorzieningen worden gesteld;
- de procedure volgens welke de stem wordt uitgebracht;
- de evaluatie van de experimenten.

De gang van zaken tijdens de stemming zal waar mogelijk overeenkomen met de procedures die zijn beschreven in (en krachtens) de Kieswet (betreffende het stemmen door middel van stembiljetten, casu quo het stemmen per brief) en het Kiesbesluit (betreffende het stemmen met

behulp van stemmachines). Overeenkomstig het advies van de Kiesraad is dit uitgangspunt uitdrukkelijk in de bepaling opgenomen. Het zal echter, zoals ook de Kiesraad constateert, onvermijdelijk zijn op een aantal onderdelen hiervan af te wijken. De meeste afwijkingen hebben betrekking op de hoofdstukken J, K en M van de Kieswet. Zo vloeit uit de aard van de experimenten voort, dat de kiezer, in afwijking van artikel J 5 van de Kieswet, met de in het kader van een experiment ontvangen oproepingskaart ook in een ander dan het voor hem aangewezen stembedistrict zijn stem kan uitbrengen. Een van de doelstellingen van het project Kiezen op Afstand is immers, het stemmen vanuit een willekeurig stemlokaal mogelijk te maken, *zonder* vooraf een kiezerspas te hoeven aanvragen. De kiezer die geen (in het kader van het experiment uitgegeven) oproepingskaart heeft ontvangen, zal tijdig moeten reageren. Het uitreiken van een vervangende oproepingskaart in het stembureau (artikel J 8 Kieswet) zal in het kader van een experiment niet mogelijk zijn, aangezien de in het ongereede geraakte oproepingskaart teneinde dubbel stemmen te voorkomen, vermeld moet worden in het register van vervallen oproepingskaarten, waarover ieder (deelnemend) stembureau op de dag van stemming dient te beschikken. Uiteraard dienen de kiezers in de betrokken gemeenten hierover goed te worden voorgelicht. Deze voorlichting is dan ook een uitdrukkelijk aandachtspunt in het project KoA.

Het is voorts denkbaar, dat ten behoeve van de experimenten een of meer speciale stembureaus worden ingericht, waar de (vanuit het buitenland) elektronisch uitgebrachte stemmen worden verzameld en verwerkt. Hun functie zal vergelijkbaar zijn met die van de huidige briefstembureaus. Ook zullen regels dienen te worden gesteld omtrent de (elektronische) beschikbaarstelling van stembiljetten.

Ook een aantal bepalingen betreffende de stemopneming (bij gebruik van stembiljetten of stemmachines) is wellicht niet zonder meer op de experimenten toe te passen. Vastgelegd moet bijvoorbeeld worden, hoe de openbaarheid van de stemopneming tijdens het experiment kan worden gewaarborgd, indien de stem met behulp van PC of telefoon is uitgebracht.

De mogelijkheid om af te wijken van artikel D 3 van de Kieswet is opgenomen om ten aanzien van de kiesgerechtigden die hun werkelijke woonplaats buiten Nederland hebben, eventueel niet alleen een elektronische wijze van stemuitbrenging toe te passen, maar ook het verzoek tot registratie als kiesgerechtigde elektronisch te kunnen indienen.

De mogelijkheid om van artikel V 7 van de Kieswet af te wijken is opgenomen met het oog op een eventuele herstemming. In een stemlokaal waar een experiment wordt gehouden met het stemmen in een willekeurig stemlokaal, is geen afschrift uit de kiezersregistratie als bedoeld in artikel J 17, eerste lid, aanwezig, maar vindt de controle op de kiesgerechtigdheid plaats aan de hand van een register van vervallen oproepingskaarten. Om de groep van kiezers te bepalen die bevoegd zijn aan een herstemming in zo'n stembedistrict deel te nemen, kan derhalve niet van het in artikel J 17, eerste lid, bedoelde afschrift worden gebruikgemaakt. Ook biedt de tekst van artikel V 7 geen voorziening voor kiesgerechtigden die hun stem per telefoon of PC uitbrengen. In de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 4, tweede lid, zal voor deze gevallen een regeling worden opgenomen.

Artikel 4 beoogt uiteraard niet, dat kan worden afgeweken van fundamentele bepalingen in de Kieswet, die voor iedere wijze van stemuitbrenging hebben te gelden. In verband daarmee is een aantal artikelen expliciet uitgesloten van de afwijkingmogelijkheid. Een en ander betekent overigens niet, dat daarmee *alle* fundamentele bepalingen in de desbetreffende hoofdstukken zijn aangeduid of dat voor het overige onbepert kan worden afgeweken van de huidige regels, maar dat met betrekking tot hetgeen verder is bepaald in de hoofdstukken J, K, L, M en N op dit

moment niet vaststaat, dat toepassing daarvan onverkort mogelijk zal zijn tijdens experimenten met Kiezen op Afstand.

Met betrekking tot de mogelijkheid, dat van de uit artikel J 1 van de Kieswet voortvloeiende dag en tijd van stemming wordt afgeweken, wordt opgemerkt dat deze afwijkingmogelijkheid in hoofdlijnen vergelijkbaar is met die, welke bij het stemmen per brief reeds geldt. Het verzenden (door de kiezer) en ontvangen (door de daartoe aangewezen autoriteit, i.e. het stembureau) kan reeds plaatsvinden gedurende een periode die voorafgaat aan de feitelijke dag van stemming. De verwerking van de stem, zodanig dat de stemopneming kan plaatsvinden, vindt echter pas op de dag van stemming plaats.

De Kiesraad constateert terecht dat niet voorzien is in de mogelijkheid om van hoofdstuk O van de Kieswet af te wijken. Deze afwijkingmogelijkheid is niet voorzien omdat de experimenten, en daarmee het wetsvoorstel, betrekking hebben op de stemming en de stemopneming, en de hoofdstembureaus derhalve in dit verband geen bijzondere rol spelen.

#### *Artikel 5*

Onderzocht is of de toepassing van nieuwe voorzieningen ter ondersteuning van de verkiezingsprocedures, zoals voorzien in het onderhavige wetsvoorstel, vergezeld dienen te gaan van een aanvulling of aanpassing van de strafbepalingen, die van toepassing zijn op delicten betreffende verkiezingen. De delictsomschrijvingen van de bestaande strafbepalingen betreffende verkiezingsdelicten (die zijn opgenomen in hoofdstuk Z van de Kieswet en in Boek 2, titel IV, van het Wetboek van Strafrecht), aangevuld met bepalingen uit het commune strafrecht (zoals artikel 138a van het Wetboek van Strafrecht inzake computervredesbreuk) blijken in beginsel te volstaan. Uitzondering is het vervalsen of namaken van een eventueel op grond van artikel 3 aan te wijzen nieuw identificatiemiddel. De Raad van State adviseerde in verband daarmee een nieuwe strafbepaling, analoog aan artikel Z 1 van de Kieswet, op te nemen. Artikel 5 bevat deze bepaling.

#### *Artikel 7*

De termijn gedurende welke Nederlanders die buiten Nederland wonen kunnen verzoeken hun kiesgerechtigdheid te registreren, vangt aan op 10 december 2003. Op grond van de Kieswet dienen de betrokkenen bij dat verzoek tevens aan te geven op welke wijze zijn hun stem willen uitbrengen. Dit wetsvoorstel beoogt onder meer, deze kiesgerechtigden daarbij meer keuzemogelijkheden te bieden. Daarom is het van belang dat de Experimentenwet Kiezen op Afstand, na aanvaarding door de beide Kamers der Staten-Generaal, zo spoedig mogelijk in werking kan treden. In verband daarmee wordt voorgesteld, artikel 16 van de Tijdelijke referendumwet toe te passen.

Teneinde de termijn tussen de experimenten en een eventuele definitieve regeling met betrekking tot de invoering van voorzieningen, waarmee in het kader van Kiezen op Afstand wordt geëxperimenteerd, te verkorten, en daarmee tevens de mogelijkheid te openen om experimenten met KoA-voorzieningen te houden tijdens de verkiezingen van de leden van de gemeenteraden in 2006 en van de Tweede Kamer in 2007, wordt voorgesteld de werking van de experimenteerbasis te laten eindigen met ingang van 1 januari 2008. Om (vervolg-)experimenten na de expiratiedatum van de Experimentenwet Kiezen op Afstand te kunnen houden, is opnieuw een wet in formele zin nodig, bijvoorbeeld, bijvoorbeeld om de expiratiedatum van de experimenteerbasis te wijzigen). Het tijdelijke karakter van experimentele regelingen brengt dit met zich mee.

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