

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. 4

VERSLAG

Vastgesteld 9 januari 2003

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel voor de experimentenwet Kiezen op Afstand (KOA). Deze leden zijn voorstander van het project KOA. Het moet burgers zo gemakkelijk mogelijk worden gemaakt om van hun democratisch recht, het stemrecht, gebruik te maken. Het is naar de mening van deze leden de verantwoordelijkheid van de overheid om eventuele drempels uit de Kieswet die de opkomst bij verkiezingen negatief zouden kunnen beïnvloeden, weg te nemen. KOA voorziet daarin door eventuele belemmeringen zoveel mogelijk weg te nemen. Daarbij hechten deze leden aan waarborgen van betrouwbaarheid, controleerbaarheid en de anonimiteit van het stemproces. Het is naar het oordeel van deze leden dan ook terecht dat deze eisen expliciet in de wettekst zijn opgenomen.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden hebben al eerder meege-deeld een groot voorstander te zijn van aanvullende methodes voor de burger om zijn of haar stem uit te brengen, niet alleen voor de stemge-rechtigde binnen de Nederlandse landsgrenzen, maar ook voor die daar-buiten. De leden van de VVD-fractie hebben daarbij wel steeds als voor-waarden gesteld, dat geen afbreuk wordt gedaan aan het geheime karakter, de toegankelijkheid en de betrouwbaarheid van de stemming. En het moet tegen redelijke kosten te realiseren zijn.

De leden van de VVD-fractie hebben al eerder gesteld bezorgd te zijn over de dalende opkomst bij de verkiezingen. Zij hopen dat kiezen op afstand tevens een hogere opkomst bij de verkiezingen ten gevolge heeft. Want hoe hoger de opkomst bij de verkiezingen, hoe meer zeggingskracht de uitslag heeft.

¹ Samenstelling:

Leden: Te Veldhuis (VVD), Van de Camp (CDA), voorzitter, Kalsbeek (PvdA), Van Heemst (PvdA), De Graaf (D66), Cornielje (VVD), Luchtenveld (VVD), Rietkerk (CDA), De Wit (SP), Van Gent (GL), Blok (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Eerdmans (LPF), Schonewille (LPF), ondervoorzitter, Spies (CDA), Sterk (CDA), Stuger (LPF), Teeven (LN), Wolfsen (PvdA), Zeroual (LPF), Azough (GL), Smilde (CDA), Haverkamp (CDA) en Vacature (PvdA). Plv. leden: Rijpstra (VVD), Mosterd (CDA), De Vries (PvdA), Adelmund (PvdA), Van der Ham (D66), De Grave (VVD), Verbugt (VVD), Meijer (CDA), Lazrak (SP), Rosenmöller (GL), Van Beek (VVD), Rambocus (CDA), Wiersma (LPF), Janssen van Raaij (LPF), Çörüz (CDA), Eski (CDA), Palm (LPF), Jense (LN), Van Oven (PvdA), Varela (LPF), Halsema (GL), Bruls (CDA), Verburg (CDA) en Noorman-den Uyl (PvdA).

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel.

Deze leden zijn, mits wordt voldaan aan belangrijke voorwaarden met betrekking tot onder andere de betrouwbaarheid en het geheime karakter van de stemming, voorstander van het bij verkiezingen kunnen uitbrengen van de stem door middel van alternatieve methoden, bijvoorbeeld via het internet. Vanuit deze overtuiging hebben zij zich altijd voorstander betoond van het project Kiezen op Afstand. De leden van de PvdA-fractie hebben in het recente verleden wel herhaaldelijk gesteld dat het project meer daadkracht en snelheid verdient. Zo vinden zij het nog steeds telers-tellend dat het grootschalige experiment dat voor de provinciale staten-verkiezingen van 2003 was aangekondigd, veel minder grootschalig zal zijn en pas in 2004 bij de Europese verkiezingen zal plaatsvinden. Toch zien deze leden het onderhavige wetsvoorstel, dat de experimenten in 2004 mogelijk maakt, als een bescheiden eerste stap op weg naar het gewenste plaatsafhankelijk stemmen. Zij hebben nog wel de volgende vragen en opmerkingen bij dit wetsvoorstel.

Bij brief van 21 juni 2002 heeft de regering kond gedaan van de heroverweging inzake het project Kiezen op Afstand. Een van de redenen dat het voor 2003 voorziene experiment geen doorgang kon vinden, was volgens de regering gelegen in het feit dat het experiment zodanig in opzet was gewijzigd dat voor de Experimentenwet opnieuw advies moest worden aangevraagd bij de Raad van State en het niet reëel werd geacht dat de wet in maart 2003 van kracht kon zijn. Het advies van de Raad van State (van 9 november 2001) dat het onderhavige wetsvoorstel vergezelt, is echter nog louter gebaseerd op het aanvankelijk voorgenomen experiment in 2003. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering daarom hoe het hernieuwde advies van de Raad van State luidt.

Deze leden vragen de regering voorts waarop de expiratiedatum van 1 januari 2008 is gebaseerd. Deze leden nemen aan dat het kunnen stemmen door alle kiesgerechtigden via het internet bij de Tweede Kamerverkiezingen in 2007 – waarvan de inspanningsverplichting onlangs door de Kamer is vervat in de aangenomen motie-Te Veldhuis/Rehwinkel (28 600 VII, nr.11) – niet op grond van deze Experimentenwet mogelijk is. Is de regering dat met hen eens? Is de regering bereid om, als de experimenten in 2004 succesvol zullen blijken, een zodanig voorstel tot wijziging van de Kieswet voor te bereiden, dat in 2007 werkelijk alle kiesgerechtigden via het internet kunnen stemmen? Op welke wijze zal de regering verder aan de in de motie-Te Veldhuis/Rehwinkel verwoorde inspanningsverplichting gevolg geven? Worden voor andere verkiezingen na de Europese verkiezingen in 2004 nog andere experimenten voor Kiezen op Afstand voorzien? Zo ja, welke? Biedt de Experimentenwet hiervoor wel de mogelijkheden? Op basis waarvan zal de regering al dan niet voorstellen de geldigheid van deze wet te verlengen?

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij constateren dat de regering een experiment wil uitvoeren met betrekking tot de mogelijkheid van het kiezen in een willekeurig stembureau zonder voorafgaande toestemming door middel van een kiezerspas en het stemmen per telefoon of computer vanuit het buitenland.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering het voorliggende wetsvoorstel motiveert vanuit de vraag van burgers om meer maatwerk in de communicatie met de overheid. Zij vinden deze motivatie mager, maar kunnen in principe wel instemmen met de doelstelling van het project «Kiezen op afstand». Dit project beoogt het voor burgers zo eenvoudig mogelijk maken om hun stem uit te brengen. Deze doelstelling heeft voor de genoemde leden echter geen bijzonder gewicht en verdient naar hun

mening dan ook geen prioriteit, zeker niet als in aanmerking wordt genomen dat er met het project «Kiezen op afstand» zeer aanzienlijke kosten zijn gemoeid. Kan de regering een indicatie van die kosten geven? Is meer maatwerk voor burgers de enige motivatie voor het voorliggende wetsvoorstel?

De leden van de SGP-fractie merken met nadruk op dat de betrokkenheid van de burgers bij de politiek voor hen in het kader van het voorliggende wetsvoorstel geen overweging van betekenis vormt. Zij zijn van mening dat het verruimen van de mogelijkheden om te stemmen niet of nauwelijks zal bijdragen aan een grotere betrokkenheid bij de politiek. Wezenlijke betrokkenheid bij de politiek komt naar hun mening vooral voort uit intrinsieke motivatie en krijgt vorm in relatie tot de (herkenbaarheid van) politieke partijen. Het vergroten van de betrokkenheid van burgers bij de politiek door het verlagen van een reeds lage drempel zou in de ogen van de leden van de SGP-fractie slechts symptoombestrijding zijn. Zij vragen hierop een reactie van de regering.

2. Het project Kiezen op afstand (KoA)

De leden van de CDA-fractie hebben eerder reeds gesteld in te kunnen stemmen met experimenten en onderkennen de noodzaak om deze experimenten een wettelijke basis te geven via een experimentenwet. Het project KOA heeft al een lange looptijd en herhaaldelijk is de termijn waarop begonnen kon worden met de uitvoering van experimenten, vertraagd. Deze leden hechten eraan te beklemtonen dat alles in het werk gesteld moet worden om de experimenten uiterlijk bij de verkiezingen van het Europees parlement in juni 2004 te laten beginnen. Deze leden steunen de gedachte uit het wetsvoorstel om de experimenten niet beperkt te houden tot deze verkiezingen maar de mogelijkheid te openen om ook tijdens andere verkiezingen die plaats vinden voor 1 januari 2008, te kunnen experimenteren.

De eerste vorm van experimenten die het wetsvoorstel mogelijk maakt, heeft betrekking op het scheppen van de mogelijkheid om kiesgerechtigden in Nederland in staat te stellen om in een stemlokaal naar keuze te stemmen. Uit de tekst van het wetsvoorstel wordt vervolgens duidelijk dat het experiment beperkt blijft tot het stemmen in het stemlokaal van eigen keuze binnen de eigen gemeente. De leden van de CDA-fractie hebben eerder reeds meegedeeld een dergelijke beperking van de experimenten te betreuen. Voor veel mensen die niet werken in de plaats waarin ze wonen, zou de mogelijkheid om niet in de woonplaats maar in de «werkplaats» te kunnen stemmen, drempels om te gaan stemmen kunnen wegnemen. Recent is hierover, mede op initiatief van de CDA-fractie, een motie aangenomen die aandringt op verruiming van de experimenten. De minister heeft hierop positief gereageerd en geeft in de brief van 20 november 2002 aan in eerste instantie op beperkte schaal met deze methode te willen experimenteren. Dit past in de lijn die deze leden bepleiten. Wel willen de leden van de CDA-fractie dan graag horen op welke wijze en bij welke verkiezingen de regering op deze wijze zou willen experimenteren.

De tweede vorm van experimenten betreft de mogelijkheid om kiesgerechtigden buiten Nederland in staat te stellen om met behulp van informatie- en communicatietechnologie (computer en telefoon) te stemmen. Deze leden zien de meerwaarde van dit experiment omdat de huidige procedure van het stemmen per brief voor deze groep kiezers tijdrovend en omslachtig is. Tegelijkertijd vragen de leden van de CDA-fractie of een dergelijk experiment alleen betrekking zou moeten hebben op de kiesgerechtigden buiten Nederland. Waarom is het experiment tot deze groep kiezers beperkt en waarom zou een dergelijk experiment niet ook voor een selectieve groep kiezers in Nederland kunnen worden uitgevoerd?

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

In het algemeen overleg van 29 oktober 2002 hebben de leden van de VVD-fractie gevraagd waarom een experiment wordt gehouden onder de groep van stemgerechtigden in het buitenland. Volgens de leden van de VVD-fractie lijkt een experiment onder die groep van kiezers een zeer moeilijke weg. Kan de regering nog eens duidelijk uiteenzetten waarom bewust voor die groep is gekozen en niet voor een duidelijk afgebakende groep ergens in Nederland zelf?

Kan de regering een reactie geven op het voorstel van de VVD-fractie om via het zogenaamde aanbouwmodel te werken. Dat wil zeggen: beginnen met relatief eenvoudige methodes om te stemmen, die wél haalbaar zijn (zoals stemmen per telefoon en internet) en later andere methodes te introduceren, als de technologie verder is ontwikkeld (zoals stemmen via een stemzuil in een openbare ruimte).

De regering geeft aan dat het op dit moment nog niet duidelijk is of voor de kiezer in het buitenland de mogelijkheden om via de PC of de telefoon te stemmen haalbaar zijn. De leden van de VVD-fractie vragen de regering wanneer die duidelijkheid (ongeveer) wél bestaat. Voorts vragen de leden van de VVD-fractie of de regering bereid is, tevens de huidige tijdrovende procedure van het stemmen per brief te vereenvoudigen en te versnellen. De regering merkt met de Kiesraad terecht 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. De leden van de VVD-fractie vragen de regering te specificeren op welke manier zij de noodzaak en omvang van een eventuele herstemming tot het uiterste wil beperken.

Kan de regering toelichten waarom in dit wetsvoorstel is afgezien van de mogelijkheid om te stemmen met behulp van stemzuilen die in openbare ruimten worden geplaatst. Blijft deze manier van stemmen voor de toekomst wel een optie, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Deze leden vragen de regering of het voorgestane experiment met het stemmen in elk willekeurig stembureau betekent, dat stemgerechtigden die deelnemen aan het experiment in 2004 ook in een stembureau buiten de eigen gemeente hun stem kunnen uitbrengen. Zij wijzen de regering erop, dat het stemmen in een stemlokaal van eigen keuze in de Heroverweging van het project als volgt wordt gedefinieerd: «De kiezer kan, zonder dit vooraf te hoeven aangeven, in elk stemlokaal van zijn keuze binnen Nederland een stem uitbrengen op de kandidatenlijst van de kieskring waartoe de gemeente waarin hij geregistreerd staat behoort».

Waarom, zo vragen deze leden, is de zinsnede «binnen Nederland» niet uitdrukkelijk in dit wetsvoorstel opgenomen? Hoe denkt de regering overigens uitvoering te geven aan de met algemene stemmen aangenomen motie-Rehwinkel/Spies (28 600 VII, nr. 10), waarin het streven naar het stemmen in elk willekeurig stembureau binnen Nederland wordt vermeld? Het experiment in 2004 blijft beperkt tot «één of enkele gemeenten». Is dat aantal afdoende om het welslagen van het experiment goed te kunnen beoordelen? Deze leden vragen de regering voorts toe te lichten waarom het experiment met betrekking tot het stemmen per telefoon of PC wordt beperkt tot de stemgerechtigden die in het buitenland verblijven. De regering schrijft dat nog niet zeker is of kiezers in het buitenland beide alternatieven (telefoon en PC) kunnen worden voorgelegd. Dit bevreemdt deze leden enigszins. De vraag welke vormen van kiezen op afstand verantwoord kunnen worden toegepast, is toch tijdens de heroverweging reeds

beantwoord? Op grond waarvan is het aanbieden van beide alternatieven niet op voorhand verantwoord? Wanneer kan de regering hierover wel meer duidelijkheid verschaffen?

De in 2004 voorziene experimenten moeten volgens de regering «niet worden verward met de start van een gefaseerde invoering van KoA». Hoe ziet die gefaseerde invoering er dan wel uit? Voor de in 2004 voorziene experimenten wordt nog geen rekening gehouden met het gebruik van een elektronisch identiteitsmiddel, aldus de regering. Hoe zal bij de kiezers in het buitenland die in 2004 stemmen per telefoon of PC dan wel de identiteit kunnen worden gecontroleerd?

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

Meer in het algemeen zijn de leden van de SGP-fractie er nog niet van overtuigd dat er geen aanvaardbaar alternatief voor het voorgenomen experiment voorhanden is. Zij erkennen dat een feitelijke meting de beste resultaten oplevert, maar veronderstellen dat een goede enquête toch wel een redelijke indicatie kan geven. Deelt de regering die mening en is dat voor de regering niet voldoende? Wat zijn de incidentele kosten van het voorgenomen experiment? In hoeverre weegt de keuze van de regering op tegen de daarmee gemoeide meerkosten?

De Kiesraad heeft de vraag opgeworpen of het voorliggende wetsvoorstel moet worden gezien als een onderdeel van een gefaseerde invoering van de verruiming van de mogelijkheden om te kunnen stemmen of als een min of meer risicovolle test daarvan. De leden van de SGP-fractie hebben de indruk dat er niet per definitie sprake is van een onderdeel van een gefaseerde invoering, omdat de resultaten van het experiment in principe kunnen leiden tot het afblazen van het verdere traject. Tegelijk nemen zij aan dat het experiment niet extra risicovol is, omdat het niet de systematiek beoogt te testen, maar het gedrag van de bevolking bedoelt te peilen. Zij vragen hierop een reactie van de regering.

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

3. Overwegingen om een wettelijke experimenteerbasis te creëren

De regering zegt de Kamer elk half jaar over de voortgang van project KOA te zullen informeren. De leden van de CDA-fractie gaan ervan uit dat hieronder in elk geval vallen de evaluaties van experimenten die worden uitgevoerd. Graag krijgen zij hiervan een bevestiging.

Wanneer, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, zal de algemene maatregel van bestuur, waarin de experimenten in 2004 nader worden uitgewerkt, bij het parlement worden «voorgehangen»?

De leden van de SGP-fractie vinden het van belang om de toegezegde algemene maatregelen van bestuur te betrekken bij de behandeling van het voorliggende wetsvoorstel. Kan de regering de concepten van de bedoelde algemene maatregelen van bestuur met de nota naar aanleiding van het verslag naar de Kamer sturen?

Artikelen

Artikel 1

In dit artikel en de toelichting spreekt de regering over publicatie en voorlichtingscampagnes die worden gevoerd. De leden van de CDA-fractie willen graag meer informatie over de wijze waarop met gemeenten overeenstemming wordt bereikt over experimenten die al dan niet in de desbetreffende gemeenten zullen worden uitgevoerd. In hoeverre komen tenslotte de kosten die gemaakt worden bij de uitvoering van de experimenten voor rekening van het rijk? Is er sprake van een medeverantwoordelijkheid, ook in financieel opzicht, voor gemeenten?

De voorzitter van de commissie,
Van de Camp

De griffier van de commissie,
De Gier