

Vergaderjaar 2007–2008

31 200 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2008

Nr. 26

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 november 2007

Inleiding

De Tweede Kamer heeft in het Algemeen Overleg¹ van 12 oktober 2006 gevraagd om de instelling van een onafhankelijke commissie die aanbevelingen zou moeten doen over de toekomstige inrichting van het verkiezingsproces. De voormalige minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties heeft dit verzoek overgenomen en in vervolg daarop de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces (verder: Adviescommissie) ingesteld.

De Adviescommissie heeft tot taak gekregen het verkiezingsproces in beeld te brengen en voorstellen te doen voor verbetering of verandering van het verkiezingsproces die voldoen aan de vereisten van geheime, vrije, betrouwbare, voor ieder gelijkelijk toegankelijke, praktisch uitvoerbare en transparante verkiezingen. De Adviescommissie, onder leiding van de heer mr. F. Korthals Altes, heeft op 27 september 2007 haar rapport uitgebracht onder de titel «Stemmen met vertrouwen» (Kamerstuk 31 200 VII, nr. 5). Met deze brief reageert het kabinet op de conclusies en aanbevelingen en geeft het kabinet daarmee aan hoe het verkiezingsproces voor de toekomst ingericht zal worden.

Aan de Adviescommissie is niet gevraagd zich over het passief kiesrecht uit te spreken. Het rapport van de commissie, en dus dit standpunt ook, gaat uitsluitend over de inrichting van het verkiezingsproces. In casu:

- het bepalen van de kiesgerechtigheid van de kiezer;
- de voorbereiding van de stemming;
- de stemming;
- de stemopneming;
- de vaststelling van de uitslag van de stemming;
- de bekendmaking van de uitslag.

¹ TK 2006–2007, 30 800 VII, nr. 18.

Het standpunt van het kabinet gaat in op de belangrijkste lijnen, conclusies en aanbevelingen van het rapport, welke thans een richtinggevende uitspraak behoeven.

Visie kabinet

Voordat concreet wordt ingegaan op de aanbevelingen van de Adviescommissie wil het kabinet in een aantal kernelementen van haar standpunt weergeven.

Vrije, geheime en eerlijke verkiezingen staan aan de basis van de democratische rechtsstaat. Het belang hiervan is in de Nederlandse Grondwet en in internationale verdragen vastgelegd. Een kiezer (dat wil zeggen diegene die als kiesgerechtigde is aangemerkt) heeft het recht om zonder enige beïnvloeding zijn stem uit te brengen en de inhoud van zijn keuze voor zichzelf te houden. Deelnemen aan de verkiezingen is een recht, dat in vele delen van de wereld niet vanzelfsprekend is. Het vergt dan ook een inspanning van een ieder in de Nederlandse maatschappij, waaronder de onderscheiden overheden, aan dit recht een betekenisvolle invulling te geven.

In Nederland bestaat er geen stemplicht. Het is echter cruciaal voor de democratische legitimatie van de gemeenteraden, de leden van provinciale staten, de leden van de Tweede Kamer en de leden van het Europees Parlement dat zoveel mogelijk burgers van hun stemrecht gebruik maken. Daarom is het cruciaal dat er voor deelname zo weinig mogelijk belemmeringen zijn.

Ons kiesstelsel bepaalt wie voor welke verkiezing kiesgerechtigd is én dat de kiezer voor elke verkiezing één stem kan uitbrengen. De inrichting van het verkiezingsproces moet garanderen dat daaraan voldaan wordt.

Het kabinet wil tenslotte een inrichting van het verkiezingsproces waarin transparantie, controleerbaarheid en integriteit centraal staan. Het grote vertrouwen van de Nederlandse burgers in het juiste verloop van de verkiezingen is immers geen vanzelfsprekendheid maar moet telkens weer bevestigd worden.

Kabinetsstandpunt

Waarborgen

Het kabinet deelt, zoals ook blijkt uit de hiervoor geformuleerde visie, het oordeel van de Adviescommissie dat de inrichting van het verkiezingsproces moet voldoen aan de volgende acht waarborgen met de omschrijving die de Adviescommissie daaraan heeft gegeven:

- **Transparantie:** Het verkiezingsproces moet helder van structuur en opzet zijn, zodat in beginsel iedereen inzicht in de structuur ervan kan hebben. Er zijn in het verkiezingsproces geen geheimen. Vragen moeten beantwoord kunnen worden, de antwoorden moeten controleerbaar en verifieerbaar zijn.
- **Controleerbaarheid:** Het verkiezingsproces moet objectief controleerbaar zijn. De controle-instrumenten kunnen, afhankelijk van de vorm van stemmen waartoe wordt besloten, verschillen;
- **Integriteit:** Het verkiezingsproces moet correct verlopen en de uitkomst mag niet beïnvloedbaar zijn anders dan door het uitbrengen van rechtmatige stemmen;
- **Kiesgerechtigdheid:** Alleen kiesgerechtigde personen mogen aan de verkiezing deelnemen;
- **Stemvrijheid:** Iedere kiesgerechtigde moet bij het uitbrengen van

zijn/haar stem zijn/haar keuze in alle vrijheid, vrij van beïnvloeding, kunnen bepalen;

- **Stemgeheim:** Het moet onmogelijk zijn om een verband te leggen tussen de identiteit van de persoon die de stem uitbrengt en de inhoud van de uitgebrachte stem. Het proces moet zodanig ingericht zijn dat de kiezer achteraf niet kan aantonen hoe hij of zij gestemd heeft;
- **Uniciteit:** Iedere kiesgerechtigde mag, gegeven het Nederlandse kiesstelsel, één stem per verkiezing uitbrengen, die bij de stemopneming precies één keer wordt meegeteld;
- **Toegankelijkheid:** Kiesgerechtigden moeten zoveel mogelijk in de gelegenheid gesteld worden om direct deel te nemen aan het verkiezingsproces. Indien dat onmogelijk is, moet de mogelijkheid openstaan om indirect, door het verlenen van een volmacht, alsnog aan de verkiezing deel te nemen.

De Adviescommissie brengt in hoofdstuk 2 van haar rapport in beeld dat deze waarborgen voor toepassing in de praktijk tegen elkaar moeten worden afgewogen. Een afweging die dilemma's aan het licht brengt en leidt tot (politieke) keuzes. Terecht wordt hierbij gewezen op het unieke karakter van de verkiezingen en de complexiteit die daarmee gepaard gaat.

Er zijn duidelijke kaders nodig zodat voor iedereen inzichtelijk is waar het verkiezingsproces aan moet voldoen. Anderzijds moeten die kaders er niet aan in de weg staan dat er veranderingen worden doorgevoerd als daar de noodzaak voor is gebleken. De noodzaak tot verandering kan voortkomen uit nieuwe maatschappelijke inzichten en/of technologische ontwikkelingen, maar ook als gevolg van de ervaringen in de praktijk. Terecht concludeert de Adviescommissie dan ook dat er sprake dient te zijn van een periodieke en systematische herijking van het verkiezingsproces.

Taken en verantwoordelijkheden

Het kabinet zal de taken en verantwoordelijkheden voor het verkiezingsproces in de wetgeving formaliseren. Daarmee wordt voor een ieder duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is. Dat geldt ook voor de taak van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)¹. In de wetgeving zal ook de onafhankelijkheid waarmee sommige van de taken in het verkiezingsproces moeten worden uitgeoefend aan de orde komen. De Kiesraad heeft hier in zijn reactie op het rapport van de Adviescommissie ook op gewezen.

Anders dan in het verleden en in navolging van het advies van de Commissie Besluitvorming Stemmachines, zal de minister van BZK worden belast met de regie op het verkiezingsproces en een aantal specifieke taken. Een van de specifieke taken van de minister van BZK is het stellen van eisen aan de middelen die worden gebruikt voor het stemmen in het stemlokaal, buiten het stemlokaal, en voor het berekenen van de uitslag.

Ook het organiseren van het stemmen buiten het stemlokaal voor bijzondere groepen kiezers behoort tot de verantwoordelijkheid van de minister van BZK. Dat betreft in ieder geval het stemmen voor de kiezers die vanuit het buitenland mogen stemmen.

Het verbeteren van de transparantie en controleerbaarheid vergt een aantal maatregelen. Dat betreft allereerst de openbaarheid van onderdelen van het verkiezingsproces. Zonder hier compleet te willen zijn, zijn de volgende maatregelen voorzien:

- de eisen voor de hulpmiddelen (waaronder programmatuur) en appa-

¹ Gezien de huidige portefeuillevindeling, thans; de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

- raten die worden gebruikt bij de organisatie van de verkiezing, de stemming, de stemopneming en het vaststellen van de uitslag zijn openbaar;
- in alle stemlokalen wordt gebruik gemaakt van dezelfde hulpmiddelen en apparaten, die voldoen aan de daarvoor vastgestelde eisen en die door de minister van BZK zijn verworven danwel aangewezen;
 - er komen kaders voor de werkwijze van het stembureau en voor hetgeen moet worden vastgelegd in de processen-verbaal die de stem-bureaus moeten opstellen;
 - de processen-verbaal zijn openbaar en worden gepubliceerd op het internet. De processen-verbaal bevatten in ieder geval de tellingen en de door de in het stembureau aanwezige personen gemaakte bezwaren;
 - na elke verkiezing laat het ministerie van BZK een externe onafhankelijke partij een onderzoek¹ uitvoeren naar de wijze waarop de verkiezing is verlopen. Uit de resultaten van het onderzoek kan lering worden getrokken voor de toekomst. Dit moet gezien worden als een onderdeel van de permanente kritische beschouwing en herijking van het verkiezingsproces.

Verder brengt de nieuwe wijze van stemmen in het stemlokaal die de Adviescommissie voorstelt een grote mate van transparantie en controleerbaarheid met zich mee. Een ieder kan zich immers vergewissen van de juiste werking van de apparaten die voor het stemmen worden gebruikt.

Gelet op deze lijn van «openbaarheid» en «regie» die voortaan door de minister van BZK zal worden gevolgd, is het kabinet van mening dat het niet noodzakelijk is een audit na elke verkiezing uit te voeren. Bedacht moet worden dat verkiezingen slechts incidenteel (gemiddeld 1 keer per jaar) worden gehouden en dat daarbij heel veel personen, waarbij vele duizenden vrijwilligers, betrokken zijn. Het is onmogelijk om het proces zo (strak) te organiseren dat precies is vastgelegd hoe in welke situatie gehandeld moet worden. Het instrument van de audit, waarbij het juist de bedoeling is dat kan worden afgevinkt of het proces is verlopen zoals vastgesteld in daarvoor opgestelde documentatie (regelgeving, administratieve procedures, etc), is derhalve minder geschikt voor zo'n uniek proces als het verkiezingsproces.

Wat de scheiding tussen overheid en markt betreft deelt het kabinet volledig het standpunt van de Adviescommissie. Het organiseren van de verkiezingen en het uitvoeren daarvan is een overheidstaak. Voor de markt is daarin alleen een ondergeschikte plaats, namelijk als leverancier van de middelen die de overheid wil gebruiken bij verkiezingen. Het ministerie van BZK moet ervoor zorgen dat het over voldoende deskundigheid beschikt om eigen (ook technische) afwegingen en keuzes te maken en daarbij de mogelijke dreigingen en risico's te overzien. Die afwegingen en keuzes zullen het resultaat moeten zijn van de periodieke en systematische herijking van het verkiezingsproces.

Stemmen in de toekomst

Stemmen in een stemlokaal

Het kabinet wil een wijze van stemmen die de stemvrijheid en het stemgeheim waarborgt. Op dit moment is dat alleen te realiseren door te stemmen in een stemlokaal waar een stembureau toezicht houdt op het verloop van de stemming en de stemming en de stemopneming openbaar zijn.

¹ Dit onderzoek moet niet worden verward met het Kiezersonderzoek dat in opdracht van het ministerie van BZK wordt uitgevoerd door een aantal samenwerkende universiteiten. Dat is een onderzoek waarin de opinies van kiezers op een aantal terreinen in kaart worden gebracht.

De Adviescommissie stelt, na de weging van de thans (in Nederland) voorkomende stemvormen, dat het stemmen met papieren stembiljetten in het stemlokaal de voorkeur heeft gezien vanuit de waarborgen van transparantie en controleerbaarheid.

Het stemmen met papieren stembiljetten leidt evenwel tot een telprobleem, omdat handmatig tellen foutgevoelig en tijdrovend is. Verder is het stemmen met papieren stembiljetten niet geschikt om over te gaan tot het stemmen in een stemlokaal buiten de eigen gemeente.

Het voorstel is vervolgens om een vorm van stemmen in te voeren die er toe leidt dat de kiezer met behulp van een elektronisch apparaat (de stemprinter) zijn keuze bepaalt. Dit apparaat print de keuze van de kiezer op papier. Dat papier wordt door de kiezer in een stembus gedeponeerd. Het tellen van de stemmen in de stembus kan elektronisch plaatsvinden (de stemmenteller) en met de hand. De Adviescommissie beveelt deze wijze van stemmen aan vanwege de conceptuele helderheid en eenduidigheid van de tellingen die daarmee kunnen worden uitgevoerd.

Het kabinet volgt de opvatting dat een papieren stem waarmee de kiezer zelf kan controleren of zijn keuze juist is weergegeven te prefereren is boven een stemvorm waarbij de kiezer moet vertrouwen op de juiste opslag van zijn keuze. Daarnaast biedt het hebben van papieren stemmen een transparante mogelijkheid om, als dat noodzakelijk is, de stemmen te hertellen. De fout-gevoeligheid en tijdrovendheid van het handmatig tellen van stembiljetten kan echter niet veronachtzaamd worden. Daarom wil het kabinet de stap zetten naar het door de Adviescommissie voorgestelde concept voor het stemmen in het stemlokaal.

Aan het voorgestelde concept zijn echter nog een aantal (uitvoerings-) aspecten verbonden die nadere overweging behoeven. Een van die aspecten betreft de zogenaamde compromitterende straling die mogelijk kan worden afgeluisterd. De stemprinter is op dit punt, net als de huidige stemmachines, kwetsbaar. Het moet nog blijken of deze kwetsbaarheid weg is te nemen door het stellen van eisen aan het ontwerp van de stemprinter. De stemmenteller waarmee de papieren stemmen geteld kunnen worden is evenzeer een kwetsbaar apparaat. De stemmenteller zal foutloos en storingsvrij moeten werken om te voorkomen dat in veel zo niet alle stembureaus toch handmatig moet worden geteld.

Er is nog enige tijd nodig om de technische haalbaarheid van het voorgestelde concept na te gaan. Hiervoor moet nader onderzoek worden gedaan. Dat zal enige maanden in beslag nemen. Parallel aan de uitvoering van deze werkzaamheden zal een externe expertgroep, onder leiding van prof. B. Jacobs¹, mij adviseren over het programma van eisen voor de stemprinter en de stemmenteller. De uitkomsten van beide trajecten moeten in ieder geval voor 1 mei 2008 beschikbaar zijn, zodat de besluitvorming over de nieuwe wijze van stemmen kan worden afgerond.

Stemmen in een willekeurig stemlokaal (SWS) binnen de eigen gemeente

Met het stemmen in een willekeurig stemlokaal binnen de eigen gemeente (SWS) is sinds 2004 geëxperimenteerd. De ervaringen daarmee zijn overwegend positief. Daarom heeft het vorige kabinet reeds besloten om SWS in alle gemeenten mogelijk te maken². De Adviescommissie bevestigt dat deze stap doorgezet moet worden. Voor de knelpunten die zijn geconstateerd bij de experimenten met SWS biedt de Adviescommissie oplossingen die het kabinet overneemt.

Het verkiezingsproces voorziet er momenteel niet in dat de kiezer zich bij het uitbrengen van zijn stem in een stemlokaal dient te identificeren. Als

¹ Prof. dr. B.P.F. Jacobs (hoogleraar computerbeveiliging aan de Radboud Universiteit te Nijmegen en de Technische Universiteit van Eindhoven) was lid van de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces.

² TK 2005–2006, 30 569, pagina 5.

gevolg hiervan is niet zeker degene die stemt ook de kiesgerechtigde is. Daar moet verandering in komen. Daarom wordt, zoals geadviseerd door de Advies-commissie en de Kiesraad, een identificatieplicht ingevoerd. Ook de Vereniging van Nederlands gemeenten onderschrijft, in de reactie op het rapport van de Adviescommissie, het belang van de invoering van de identificatieplicht.

In de evaluaties van de SWS-experimenten is aandacht gevraagd voor de mogelijke vervalsing van de stempas. De stempas waarmee tot nu toe is geëxperimenteerd is nu marginaal beveiligd tegen namaak. Het voorstel om de stempas van een of meerdere echtheidskenmerken te voorzien kan hiervoor een belangrijke verbetering betekenen. Dit voorstel stemt overeen met hetgeen al was opgenomen in het wetsvoorstel¹ Stemmen in een Willekeurig Stemlokaal.

Stemmen in een willekeurig stemlokaal buiten de eigen gemeente

In het kader van het project Kiezen op Afstand van het ministerie van BZK bestond het voornemen om het stemmen in een willekeurig stemlokaal ook mogelijk te maken buiten de eigen gemeente. Een kiezer zou op de dag van stemming zijn stem overal in Nederland kunnen uitbrengen. De Adviescommissie stelt dat het voorgestelde concept voor het stemmen in het stemlokaal hiervoor geschikt is en geeft aan welke middelen er nodig zijn in het stembureau en daarbuiten om dat te realiseren. De Adviescommissie adviseert overigens SWS buiten de eigen gemeenten pas in te voeren nadat de instanties die verantwoordelijk zijn voor de organisatie van de verkiezingen, en de burgers gewend zijn aan de nieuwe wijze van stemmen in het stemlokaal. Alle veranderingen tegelijk doorvoeren is immers te riskant.

Het kabinet onderschrijft dit standpunt. Of de stap naar SWS buiten de eigen gemeente wordt gemaakt hangt enerzijds af van de haalbaarheid van de nieuwe wijze van stemmen in het stemlokaal en anderzijds van de vraag of er daadwerkelijk een behoefte blijkt te zijn aan deze verruiming.

Stemmen bij volmacht

Nederland kent het stemmen bij volmacht. Dat biedt de mogelijkheid om niet zelf, maar iemand anders te machtigen om te stemmen. De Adviescommissie wijst in haar rapport op de kanttekeningen die geplaatst kunnen worden bij deze vorm van stemmen. Ook waarnemers van de OVSE/ODIHR hebben daar recent weer aandacht voor gevraagd.

Aan het stemmen bij volmacht bestaat echter nog steeds behoefte. Uit gegevens van diverse gemeenten blijkt dat gemiddeld 15% van de stemmen bij volmacht wordt uitgebracht. Er zijn wel redenen om extra waarborgen in te bouwen om misbruik van de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen te voorkomen.

Het kabinet neemt het voorstel over dat bij de volmacht een kopie van het identiteitsbewijs van de volmachtgever moet worden bijgevoegd. Dit levert een extra hobbel op tegen relatief eenvoudige vormen van misbruik van onbeheerd aangetroffen stempassen. Terecht, zoals ook het rapport van de ombudsman van de gemeente Amsterdam recent heeft aangetoond, wijst de Adviescommissie op de risico's die de mogelijkheid van volmachtstemmen biedt voor *family voting*. Het is dus nog steeds hard nodig om voorlichting te geven om de kiezer te wijzen op het belang en het strikt persoonlijke karakter van het individuele stemrecht. De suggestie om hieraan aandacht te besteden bij de inburgering, zodat immigranten doordrongen worden van deze waarden, neemt het kabinet over.

¹ TK 2005–2006, 30 569, pagina 5.

Kiezers met beperkingen ondervinden thans te veel belemmeringen om deel te nemen aan de verkiezingen. Veelal zijn deze kiezers aangewezen op het verlenen van een volmacht. Daar moet verandering in komen. Waar mogelijk moeten ook deze kiezers in de gelegenheid worden gesteld om zelf te stemmen. Het kabinet zal in de nieuwe wetgeving regelen dat gemeenten verplicht zijn om (gespreid over de gemeente) stemlokalen aan te wijzen die toegankelijk zijn voor kiezers met beperkingen. De gemeenten moeten kiezers over de locatie van deze stemlokalen actief informeren.

Daarenboven zal het kabinet, wanneer de nieuwe vorm van stemmen in het stemlokaal wordt ingevoerd, de stemprinters voorzien van audiovisuele hulpmiddelen zodat blinden en slechtzienden op de stemprinter hun keuze kunnen maken. Deze audiovisuele middelen zijn tevens een uitkomst voor kiezers die niet kunnen lezen.

Het kabinet onderkent dat ook met het hiervoor genoemde pakket van maatregelen, er nog steeds kiezers zijn, die niet direct in staat zijn om zich naar het stemlokaal te verplaatsen. Voor die kiezers blijft de mogelijkheid bestaan om een volmacht te verstrekken. De vraag is of daarnaast voor deze specifieke groep nog een nieuwe vorm van stemmen moet worden ingevoerd.

De Adviescommissie beveelt dit wel aan en stelt voor hiervoor telefoonsstemmen te introduceren. Om de groep die daarvan gebruikt kan maken af te baken wordt voorgesteld de ICF-classificatie te hanteren: «volledige afhankelijkheid: «lopen en zich verplaatsen» en «zich verplaatsen per vervoermiddel». Het kabinet plaatst kanttekeningen bij de uitvoerbaarheid van dit voorstel, omdat dit tot gevolg heeft dat een aanzienlijke groep kiezers (ca. 0,5%¹ van de kiesgerechtigden) zich voor iedere verkiezing moet gaan aanmelden. De Kiesraad en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten hebben in hun reactie op het rapport van de Adviescommissie eveneens vraagtekens geplaatst bij de uitvoerbaarheid van dit voorstel.

Omdat de ICF-classificatie persoonlijk is en niet permanent zullen de kiezers die in aanmerking willen komen voor elke verkiezing moeten aantonen dat men beschikt over de ICF-classificatie. Voldoet het verzoek voor registratie niet dan zal een negatief besluit genomen moeten worden dat voor beroep vatbaar is bij de Raad van State². Het zal duidelijk zijn dat dit allemaal gepaard zal gaan met aanzienlijke administratieve lasten voor de burger die hiervan gebruik wil maken, maar ook voor de overheid. Met de Chronisch zieken en Gehandicapten Raad Nederland (CG-raad), de Taskforce Handicap en Samenleving en met Viziris zal hierover nader overleg plaatsvinden.

Het voorstel om in het stemlokaal ook toe te staan dat het stembureau kiezers met een geestelijke gesteldheid ondersteuning biedt zal worden betrokken bij de voorgenomen nieuwe wetgeving. Het door de Adviescommissie voorgestelde concept voor het stemmen in het stemlokaal biedt goede mogelijkheden om hier ook invulling aan te geven. In de stemprinter worden geen stemmen opgeslagen. Daardoor kan het stembureau in het stemlokaal aan kiezers die dat nodig hebben een demonstratie geven van het gebruik van de stemprinter.

Stemplaatsen

In de Kieswet is bepaald dat kiesgerechtigde personen, aan wie op de dag van de stemming rechtmatig hun vrijheid is ontnomen, hun kiesrecht

¹ Informatie afkomstig van de Chronisch zieken en Gehandicapten Raad Nederland (CG-raad), de Taskforce Handicap en Samenleving en met Viziris.

² Dit is vergelijkbaar bij de kiezers die vanuit het buitenland mogen stemmen (artikel J9 van de Kieswet).

uitoefenen door bij volmacht te stemmen. Op grond van de weging van de hieraan verbonden voor- en nadelen heeft de Adviescommissie voorgesteld om te overwegen of het mogelijk is om gedurende een dagdeel een stemplaats binnen de inrichting te openen. Op die stemplaats zouden dan een stemprinter en een stembus opgesteld moeten worden, waarvan zowel de gedetineerde als het personeel van de inrichting gebruik van kunnen maken. De stemopneming, het tellen van de stemmen en het bepalen van de uitslag, zou op een later tijdstip, op een openbare plaats moeten plaatsvinden.

Het kabinet plaatst enige kanttekeningen bij dit voorstel. Een gedetineerde is veelal niet (als kiesgerechtigde) ingeschreven in de gemeente waar de instelling waar hij verblijft zich bevindt. Voor die situatie biedt de stemplaats geen oplossing. Ook de Kiesraad heeft op dit punt gewezen in de reactie op het rapport van de Adviescommissie.

Daarnaast heeft het inrichten en het gebruik van een stemplaats in een penitentiaire inrichting veel gevolgen voor de geregelde gang van zaken in die inrichting. Bedacht moet worden dat penitentiaire inrichtingen erg verschillend zijn, zowel wat regime als inrichting betreft, zodat een eenduidige regeling voor de inrichting van de stemplaats niet mogelijk zal zijn. Gelet hierop vindt het kabinet dat de ongestoorde tenuitvoerlegging van de straf of maatregel, de handhaving van de orde en veiligheid en één eenduidige regeling voor de uitoefening van het kiesrecht door gedetineerden zwaarder moet wegen. De mogelijkheid om bij volmacht te stemmen blijft zoals eerder gesteld gehandhaafd.

Stemmen vanuit het buitenland

Voor de kiezers die vanuit het buitenland mogen stemmen bestaat al sinds 1983 de mogelijkheid om per brief te stemmen. In 2004 en in 2006 is er door het ministerie van BZK geëxperimenteerd met het stemmen per internet voor deze groep. De Adviescommissie stelt voor om voor deze groep kiezers het stemmen per internet structureel mogelijk te maken en daarnaast het stemmen per brief toe te staan voor die kiezers die niet met behulp van internet kunnen of willen stemmen.

Het kabinet staat in beginsel positief tegen dit voorstel, zij het dat een stemdienst voor het stemmen per internet zal moeten voldoen aan de waarborgen van transparantie, controleerbaarheid, integriteit, uniciteit en kiesgerechtigdheid.

Daarnaast zijn er kanttekeningen te plaatsen op de kosten die met het stemmen per internet gemoeid zijn. Op dit punt wordt verwezen naar de evaluaties¹ van de experimenten die in 2004 en 2006 zijn gehouden.

De kosten per geregistreerde internetkiezer bedroegen bij het experiment in 2006 meer dan € 90,-. De kosten van het stemmen per brief bedragen ca € 16,-² per kiesgerechtigde (exclusief de portokosten die de kiesgerechtigde zelf moet maken). Het verschil tussen de kosten van het stemmen per internet en per brief is derhalve zeer groot. De vraag is daarom gerechtvaardigd of de kosten wel opwegen tegen de baten, dat wil zeggen tegen de mate waarin de toegankelijkheid wordt vergroot.

De toegankelijkheid wordt voor deze groep kiezers ook in belangrijke mate bepaald door de registratie voorafgaand aan de verkiezing. In de evaluaties van de experimenten die het ministerie van BZK in 2004 en 2006 heeft gehouden is duidelijk gebleken dat de registratieprocedure tot ergernissen leidt. Het kabinet is bereid om de registratieprocedure anders in te richten en daarbij de voorstellen van de Adviescommissie te betrekken.

¹ TK 2004–2005, 29 800 VII, nr 1, respectievelijk TK 2006–2007, 30 800 VII, nr. 62.

² Dit bedrag is gebaseerd op een onderzoek van Deloitte Accountants. Dit onderzoek is eind 2005 uitgevoerd.

Hiervoor is reeds bij verschillende onderdelen van het kabinetsstandpunt aangegeven dat nieuwe wetgeving tot stand zal worden gebracht waarin de inrichting van het verkiezingsproces zal worden geregeld. Waar in de Kieswet de waarborgen, met name de waarborgen van controleerbaarheid en transparantie hun vertaling hebben gekregen in gedetailleerde regelgeving, zal in de nieuwe wetgeving worden gekozen voor een systematiek waarbij de essentiële waarborgen en rechten op het niveau van de wet worden vastgelegd met daarbij meer mogelijkheden om de meer gedetailleerdere regels op een lager niveau vast te stellen. Met het wettelijk vastleggen van de kaders waarbinnen de lagere regelgeving tot stand moet komen is het immers niet langer noodzakelijk om, zoals momenteel in de Kieswet is gebeurd, alle procedures in detail voor te schrijven op het niveau van de wet.

Hiermee wordt beoogd te komen tot wetgeving die enerzijds technisch onafhankelijk is van de gebruikte techniek en die de mogelijkheid biedt in te spelen op nieuwe en of veranderde inzichten en op wensen van de burger, maar anderzijds het kader waarbinnen deze veranderingen tot stand moeten komen uitdrukkelijk vastlegt. In het wetsvoorstel zelf wordt dus geen keuze voor een specifieke techniek vastgelegd maar worden wel de waarborgen geschetst waaraan elke vorm van stemmen, of dit met potlood en papier of anderszins geschiedt, moet voldoen. Een flexibele formulering op het niveau van de wet, met de mogelijkheid op het niveau van een algemene maatregel van bestuur of waar nodig een ministeriële regeling concrete regels te stellen, maakt het beter mogelijk het verkiezingsproces te onderhouden en waarnodig te herijken. Essentieel daarbij is, zoals ook gesteld door de Adviescommissie, dat altijd in alle openbaarheid de waarborgen worden gewogen en op basis van de uitkomsten daarvan (politieke) keuzes worden gemaakt.

Financiën

De Adviescommissie geeft in hoofdstuk 11 van haar rapport inzicht in de mogelijke kosten voor de voorgestelde wijze van stemmen in het stemlokaal. Die kostenindicaties zijn niet gebaseerd op overleg met leveranciers en/of gevraagde offertes. Daarnaast zijn een aantal kostenposten, waaronder de mogelijke kosten van maatregelen tegen compromitterende straling, niet geraamd. Ook de beheer- en uitvoeringskosten zijn niet in kaart gebracht.

Het kabinet kan deze raming slechts als globale kostenindicaties aanmerken. In de komende periode zal een preciezere inschatting worden gemaakt van de budgettaire gevolgen. Deze gevolgen betreft het kabinet bij de nadere standpuntbepaling in het voorjaar. Daarbij worden alle kosten betrokken die de diverse bestuurslagen maken voor het verkiezingsproces alsmede de vraag wie welke kosten draagt. In geval het kabinet besluit tot invoering van de nieuwe wijze van stemmen zal tevens worden gezien op welke termijn de gewenste uniformiteit kan worden gerealiseerd.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten