

de minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Mr. K.G. de Vries
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

CW01/66270

KR01/74756

19 juni 2001

Mw. mr. drs. A.G. van Dijk

070-426 7169

Advies inzake wijziging van de Kieswet in
verband met het project 'Kiezen op Afstand'
(KoA)

Geachte heer De Vries,

Mede namens de minister van Grote Steden- en Integratiebeleid zond u bij brief van 26 april jl. de Kiesraad een conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet, houdende tijdelijke regels ter zake van experimenten in het kader van het project 'Kiezen op Afstand'. Hierbij stelde u de Kiesraad in de gelegenheid u zijn opvatting over het conceptwetsvoorstel kenbaar te maken. Onderstaand advies is voorbereid in de vergadering van de Raad van 16 mei 2001. De Kiesraad heeft gebruikgemaakt van de mogelijkheid zich nader te laten informeren over het project 'Kiezen op Afstand' in het algemeen en de achtergronden van het wetsvoorstel in het bijzonder door de behandelend ambtenaren van uw ministerie.

Algemeen

Allereerst hecht de Raad eraan 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.

Het staat u blijkens de memorie van toelichting bij het conceptwetsvoorstel voor ogen dat het kiezers in eerste instantie mogelijk wordt gemaakt een stem uit te brengen

- in een stembureau naar keuze, zonder dat daarvoor een kiezerspas hoeft te worden aangevraagd en waarbij het stembureau eventueel ook buiten het kiesgebied van de verkiezing, waarvoor de stem wordt uitgebracht, kan zijn gelegen en
- in een 'virtueel' stembureau (waaronder valt te verstaan het stemmen via een beveiligde zuil in een openbare ruimte).

Beide mogelijkheden dienen het gemak van de kiezer omdat hij op meer plaatsen kan stemmen, zonder dat hij daarvoor voorafgaand aan de stemming extra handelingen hoeft te verrichten, zoals het aanvragen van een kiezerspas. Tegenover het bieden van dergelijke mogelijkheden staat de Raad in beginsel positief, mits aan de in de vorige alinea genoemde voorwaarden met betrekking tot stemgeheim, toegankelijkheid en betrouwbaarheid van de stemming is voldaan. De Raad stemt in met

de constatering in de memorie van toelichting dat invoering van deze mogelijkheden wijziging van de Kieswet vergt.

Begrip experiment

De Kiesraad is van mening dat het karakter van een stemming voor een algemeen vertegenwoordigend orgaan zich slecht verdraagt met het houden van experimenten, in de zin van proefnemingen om iets nieuws, in dit geval nieuwe technieken, uit te proberen. Niet voor niets zijn de verkiezingen voor algemeen vertegenwoordigende organen met tal van waarborgen omgeven en tot in detail geregeld. Gelet op het bijzondere karakter van de verkiezingen zouden daarbij dan ook alleen experimenten moeten worden gehouden indien het anders onmogelijk of onnodig risicovol zou zijn de voorgestane technieken te ontwikkelen en in te voeren. De Kiesraad is er echter niet van overtuigd dat voor de ontwikkeling en de toepassing van technieken met behulp waarvan de hiervoor geschetste mogelijkheden aan de kiezer kunnen worden geboden, experimenten bij de stemming noodzakelijk zijn.

De Kiesraad heeft begrepen dat er geen sprake zal zijn van het houden van experimenten in de hiervoor aangegeven betekenis. Het zou de bedoeling zijn alleen te 'experimenteren' met technieken die in een proefpraktijk reeds hebben bewezen zonder meer geschikt te zijn voor een stemming voor een algemeen vertegenwoordigend orgaan. Omdat het echter per definitie niet mogelijk zal zijn in 2003 dergelijke technieken voor het hele land in te voeren, bijvoorbeeld vanwege de onmogelijkheid op zo grote schaal de infrastructuur te hebben aangepast, wordt in de Kieswet een basis geschapen om tot invoering op beperkte schaal over te gaan. Indien dit inderdaad de bedoeling is, drukt in de ogen van de Kiesraad het begrip experiment niet goed uit wat wordt bedoeld. In dat geval is er veeleer sprake van gefaseerde invoering van nieuwe technieken bij de stemming. Dat zou dan ook tot uitdrukking moeten worden gebracht in de Kieswet en de memorie van toelichting. Overigens heeft de Raad tegen gefaseerde invoering van beproefde en voor gebruik bij de verkiezingen goedgekeurde technieken geen bezwaar.

Ambitieuze en onzekere karakter experimenten

Los van de vraag wat het karakter van de experimenten zal zijn, gefaseerde invoering van beproefde technieken of proefnemingen op beperkte schaal, lijkt het tamelijk ambitieus deze reeds in 2003 te kunnen houden. Met name wijst de Raad op de noodzaak van een voor alle stembureaus in het experimenteergebied raadpleegbaar register van de kiezers uit het gebied gekoppeld aan gegevens uit de virtuele stembureaus en de problemen die samenhangen met de keuze te stemmen via een open netwerk. Op beide aspecten wordt hieronder nog nader ingegaan.

Tevens acht de Raad het, los van het karakter van de experimenten, bezwaarlijk dat de wetgever bij voorbaat instemt met invoering van technieken waarop hij geen enkel zicht heeft. Uit de toegezonden stukken is het de Raad althans niet gebleken dat er al concreet zicht bestaat op nieuwe technieken die voldoen aan genoemde voorwaarden en die zonder onaanvaardbare risico's bij een stemming kunnen worden toegepast. De algemene noties waaraan een techniek moet voldoen zijn weliswaar opgenomen in artikel J 34b, maar het komt aan op de uitwerking bij algemene maatregel van bestuur. De wetgever staat buiten spel wat betreft de belangrijkste keuzen, die de wijze waarop een stem wordt uitgebracht en de daarvoor geldende regels in belangrijke mate kunnen beïnvloeden. In dit opzicht is er een verschil met de invoering van paragraaf 7 van hoofdstuk J inzake het stemmen anders dan door middel van stembiljetten in 1989; een paragraaf die grote gelijkenis vertoont met de voorgestelde nieuwe paragraaf. De beide Kamers hadden toen uitstekend zicht op de stemtechnieken die de regering destijds voor ogen stonden. Dat waren de al in gebruik zijnde stemmachines. Dat de toen opgenomen paragraaf ook invoering van andere stemmachines mogelijk maakte doet daaraan niet af. Centraal bleven staan de openbare stemming in een stembureau en openbare telling van de stemmen per stembureau.

Betrokkenheid Kiesraad bij ontwikkeling en invoering van nieuwe technieken

Omdat het wetsvoorstel geen inzicht geeft in de aard van de nieuwe technieken en de wijze waarop deze worden toegepast, vraagt de Kiesraad nadrukkelijk hem bij de nadere uitwerking te betrekken. Aan dit verzoek ligt ook ten grondslag dat de Raad optredend als centraal stembureau voor de landelijke verkiezingen verantwoordelijk is voor een juiste en tijdige vaststelling van de uitslag waarvoor hij mede afhankelijk is van een goed verloop van de stemming. De Raad stelt het op prijs als

hij tijdig in het proces kan aangeven wel of geen vertrouwen te hebben in de voorgestelde experimenten.

Stemmen via een open netwerk

Uit de brief die u samen met uw ambtgenoot van Grote Steden- en Integratiebeleid op 4 oktober vorig jaar aan de Tweede Kamer zond¹ blijkt dat er voor is gekozen gebruik te gaan maken van een open netwerk bij de stemming, ondanks de negatieve advisering van Het Expertisecentrum hierover. Dit leidt tot verschillende vragen die in de memorie van toelichting niet worden beantwoord.

- In hoeverre kan een netwerk eenvoudig toegankelijk zijn voor de kiezer en voor openbare controle op het tellen van de stemmen en tevens worden beveiligd tegen computerverstoringen door hackers?
- In hoeverre kunnen stemmen zodanig worden versleuteld dat ze wel kunnen worden geteld maar niet kunnen worden herleid tot een individuele kiezer? (Deze problematiek doet zich bij de huidige stemmachines niet voor omdat de kiezer daar ten opzichte van de machine anoniem is, hij maakt zich immers niet langs elektronische weg bekend, maar uitsluitend in persoon ten aanzien van de leden van het stembureau.)

Al eerder is aangegeven dat de Raad experimenten met verkiezingen in 2003 ambitieus acht. Dit wordt mede ingegeven door deze onbeantwoorde vragen. Het is de Raad niet duidelijk op welke gronden wordt verwacht dat het binnen afzienbare tijd mogelijk zal zijn met inachtneming van de randvoorwaarden die een stemming nu eenmaal vergt, een stem via een open netwerk uit te brengen. De Raad wijst erop dat nog in de memorie van toelichting bij de Tijdelijke referendumwet is vermeld dat het thans nog niet mogelijk is de indiening van een inleidend verzoek en het afleggen van ondersteuningsverklaringen voor een referendum te doen met behulp van elektronisch datacommunicatie omdat betrouwbaarheid onvoldoende is verzekerd. Het betrouwbaar indienen van dergelijke verzoeken langs elektronische weg lijkt eenvoudiger te kunnen worden gerealiseerd dan het uitbrengen van een stem via een open netwerk. Op basis van het voorgelegde wetsvoorstel zal het overigens niet mogelijk zijn te experimenteren met elektronische verzoeken en ondersteuningsverklaringen in de referendumprocedure. Dit doet de vraag rijzen of dat een bewuste keuze is.

Kiezers die op traditionele wijze willen stemmen

Overigens sluit de Kiesraad niet uit dat het in de toekomst mogelijk zal zijn een stem uit te brengen vanaf een willekeurige locatie. Nu de overheid een proces in gang wil zetten om die ontwikkeling te bespoedigen, is bezinning nodig op de vraag hoe wordt gewaarborgd dat kiezers die hiervan geen gebruik willen of kunnen maken betrokken blijven bij de verkiezingen. Weliswaar wordt in de memorie van toelichting aangegeven dat het niet de bedoeling is dat in 2003 in de experimenteergebieden het aantal stembureaus wordt verminderd, maar dat standpunt is - ervan uitgaande dat het mogelijk zal worden vanaf willekeurige locaties te stemmen - voor latere jaren niet erg realistisch.

Ongelijke positie kiezers

De Kiesraad vraagt aandacht voor het feit dat door de voorgenomen experimenten kiezers hierdoor in een ongelijke positie worden geplaatst. Een kiezer die in een experimenteergemeente woont, heeft immers meer mogelijkheden om zijn stem uit te brengen dan een kiezer die elders woont. Het verdient aanbeveling aan dit aspect in de memorie van toelichting aandacht te besteden.

Gevolgen falen experiment

De memorie van toelichting gaat ten onrechte niet in op de gevolgen van een onverhoopt mislukken van een experiment, bijvoorbeeld doordat het netwerk tijdens het experiment uitvalt. De Raad gaat ervan uit dat het niet mogelijk zal zijn te achterhalen welke kiezers hebben gestemd in de virtuele stembureaus. Indien dat juist is, zal bij mislukking van het experiment de stemming in de gehele gebied waar het experiment heeft gefaald, ongeldig worden verklaard. Dit betekent dat ook de kiezers die op traditionele wijze hun stem hebben uitgebracht opnieuw zullen moeten gaan stemmen. De precieze omvang van de gevolgen is wellicht mede afhankelijk van de wijze waarop de stemmen die worden uitgebracht in de virtuele stembureaus worden opgeslagen en geteld. Het is zaak bij de regeling van opslag en telling van stemmen de eventuele gevolgen voor een mislukking mee te wegen. In het algemeen is het wenselijk de noodzaak en omvang van een herstemming tot het uiterste te

¹ Kamerstukken II 2000/2001, 27 400 VII, nr. 6.

beperven, onder meer omdat ten tijde van de herstemming de onofficiële uitslag bekend is en deze de herstemming zal kunnen beïnvloeden.

Een herstemming heeft gevolgen voor het tijdstip waarop de uitslag wordt vastgesteld en kan bij verkiezingen voor provinciale staten gevolgen hebben voor de Eerste-Kamerverkiezingen. Bij de huidige wijze van stemuitbrenging zal doorgaans hooguit in een enkel stemdistrict de stemming ongeldig zijn. Het is de vraag of gelet op de relatie van statenverkiezingen met de Eerste-Kamerverkiezingen het houden van experimenten juist bij statenverkiezingen, de meest gelukkige keuze is.

Begrip stemtechniek

In artikel J 34, eerste lid, wordt gesproken van stemtechnieken. Deze term doet vermoeden dat de beoogde experimenten steeds betrekking hebben op de techniek die wordt gebruikt bij het uitbrengen van de stem. Dit is echter blijkens de memorie van toelichting niet de bedoeling. Een experiment kan ook uitsluitend betrekking hebben op het uitbrengen van een stem in een stembureau naar keuze. Dat kan heel goed worden ingevoerd in combinatie met de huidige wijzen van stemuitbrenging (stembiljet en stemmachine of stem-pc). Wel vergt het stemmen in een stembureau naar keuze zonder voorafgaande toestemming, de beschikbaarheid van een voor alle stembureaus toegankelijk kiezersregister met de namen van de kiesgerechtigden voor de desbetreffende stemming. Een dergelijk register lijkt anders dan bedoeld niet te vallen onder het begrip stemtechniek. De Raad adviseert daarom in artikel J 34, eerste lid, "nieuwe stemtechniek" te vervangen door "nieuwe technieken ten behoeve van stemmingen" of door "nieuwe technische voorzieningen ten behoeve van stemmingen".

Beschikbaarheid landelijk raadpleegbaar kiezersregister

In paragraaf 6 van de memorie van toelichting wordt in de toelichting op artikel J 34d vermeld dat het *waarschijnlijk* noodzakelijk zal zijn dat tijdens het experiment ook in stemlokalen een aansluiting op het op afstand raadpleegbaar kiezersregister beschikbaar zal zijn. Het komt de Raad voor dat dit zonder meer noodzakelijk is indien de mogelijkheid wordt geboden te stemmen in een stembureau naar keuze of in een virtueel stembureau. Alleen met behulp van een zodanig register kan het stembureau ten aanzien van een kiezer die zich komt melden, beoordelen of de kiezer niet reeds eerder in een ander, al dan niet virtueel, stembureau zijn stem heeft uitgebracht. Hierbij gaat de Raad ervan uit dat het mogelijk zal zijn dat in het register wordt aangetekend dat een kiezer zijn stem heeft uitgebracht. Indien een stem wordt uitgebracht in een virtueel stembureau zal deze aantekening automatisch moeten worden gemaakt.

Artikel J 34d

In de toelichting op artikel J 34d is aangegeven dat het de bedoeling is dat de gang van zaken tijdens een experiment zoveel mogelijk overeenkomt met de procedures die zijn beschreven in de Kieswet en het Kiesbesluit. Dit roept de vraag op waarom dit uitgangspunt niet is vastgelegd in artikel J 34d, terwijl dat ten aanzien van stemmachines wel is gebeurd in J 34, eerste lid. Een dergelijke bepaling staat er niet aan in de weg dat op onderdelen zal worden afgeweken van de thans in de Kieswet en het Kiesbesluit geregelde procedures. Eventueel kan worden gekozen voor de formulering "zo veel mogelijk overeenkomstig, en zo nodig in afwijking van". Afwijkingen zullen overigens onvermijdelijk zijn gegeven de fundamentele veranderingen die men voorstaat.

In artikel J 34d is niet voorzien in de mogelijkheid af te wijken van hoofdstuk O (de taak van het hoofdstembureau bij de vaststelling van de uitslag). De Raad kan zich voorstellen dat dit wel wenselijk is. Bijvoorbeeld in die zin dat wordt geregeld dat het hoofdstembureau de aantallen stemmen die via de virtuele stembureaus zijn uitgebracht vast stelt en mee neemt bij de vaststelling van de uitslag voor de kieskring. Het is natuurlijk ook mogelijk dit op te dragen aan de gemeenten waar virtuele stembureaus zijn gevestigd.

Vormgeving en relatie met Trw

Het komt de Raad voor dat een tijdelijke regeling als de voorgestelde om wetstechnische redenen beter de vorm van een afzonderlijke tijdelijke wet kan hebben dan de vorm van een tijdelijke wijziging van de Kieswet, tenzij wordt bedoeld nieuwe technieken gefaseerd in te voeren. In de tijdelijke wet kan voor zover nodig worden afgeweken van de Kieswet en de Tijdelijke referendumwet. Er wordt in de

ogen van de Raad te gemakkelijk van uitgegaan dat het niet nodig is af te wijken van de Tijdelijke referendumwet. De Raad adviseert de relatie tussen de experimenteerbepalingen en de Tijdelijke referendumwet nog eens goed in ogenschouw te nemen. Hij wijst daarbij in het bijzonder op de artikelen 116, 118, 119, en 120 en hoofdstuk 9 van de Tijdelijke referendumwet.

Conclusies

Op grond van het bovenstaande zijn de belangrijkste conclusies van de Raad:

1. Mits het stemgeheim, de betrouwbaarheid en de toegankelijkheid van de stemming zijn verzekerd, bestaat er geen bezwaar tegen kiezers de mogelijkheid te bieden hun stem uit te brengen in een stembureau naar keuze zonder dat daarvoor een kiezerspas is vereist of eventueel in een 'virtueel' stembureau. Invoering van bedoelde mogelijkheden vergt wijziging van de Kieswet en uitvoeringsregelgeving. Over de betrouwbaarheid van het stemmen via een open netwerk op korte termijn heeft de Kiesraad de nodige vragen.
2. De Kiesraad acht de voornemens al in 2003 de mogelijkheid te bieden te stemmen in een stembureau naar keuze of een virtueel stembureau ambitieus. De Raad heeft er bezwaar tegen als in dat jaar experimenten worden gehouden met nieuwe technieken, in de zin van proefnemingen om nieuwe technieken uit te proberen, tenzij aannemelijk wordt gemaakt dat het anders niet mogelijk is de technieken te ontwikkelen en in te voeren. Met de stemming voor een verkiezing voor een algemeen vertegenwoordigend orgaan moet gelet op de aard daarvan alleen worden geëxperimenteerd als dat onontkoombaar is.
3. Indien bedoeld is dat nieuwe beproefde technieken zodra dat mogelijk is gefaseerd worden ingevoerd, dient dat in de tekst van de wet en de memorie van toelichting tot uitdrukking te worden gebracht.
4. Het is de vraag of voor het houden van experimenten of gefaseerde invoering van nieuwe technieken een wettelijke basis moet worden gecreëerd voordat de wetgever zicht heeft op de aard van die nieuwe technieken.
5. Indien experimenteerbepalingen op korte termijn noodzakelijk worden geacht, adviseert de Raad deze niet op te nemen in de Kieswet, maar in een afzonderlijke tijdelijke wet waarin van de Kieswet en de Tijdelijke referendumwet wordt afgeweken. In de toelichting zou in elk geval aandacht moeten worden besteed aan de noodzaak van het houden van experimenten en aan de gevolgen van het falen van een experiment voor de desbetreffende stemming.

De Kiesraad adviseert u met het bovenstaande rekening te houden.

Hoogachtend,

F.J.W.M. van Dooren,
voorzitter

mr. drs. A.G. van Dijk
secretaris

