

# STEMMEN MET VERTROUWEN

Adviescommissie inrichting verkiezingsproces



# **STEMMEN MET VERTROUWEN**

Adviescommissie inrichting verkiezingsproces

27 september 2007

## **Colofon**

### **Uitgave**

Adviescommissie inrichting verkiezingsproces  
p/a Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
info@minbzk.nl  
www.minbzk.nl  
www.verkiezingsproces.nl (tot 1 september 2007)

### **Productiebegeleiding**

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Directie Communicatie/Grafische en Multimediale Diensten

### **Druk**

Koninklijke Broese en Peereboom, Breda

### **Ontwerp**

buro van bergenhenegouwen, Rijswijk

Eerste druk, september 2007

---

<b>Samenvatting</b>	5
<b>1. Inleiding</b>	13
1.1 Voorgeschiedenis	13
1.2 Samenstelling	13
1.3 Taakopdracht	14
1.4 Werkzaamheden	15
<b>2. De waarborgen van het verkiezingsproces</b>	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Internationaal en nationaal juridisch kader	17
2.3 Balans	21
<b>3. Weging van stemvormen</b>	27
3.1 Inleiding	27
3.2 Stemmen met papieren stembiljetten in een stemlokaal	28
3.3 Elektronisch stemmen in een stemlokaal	29
3.4 Stemmen per brief voor de Nederlanders die vanuit het buitenland mogen stemmen	31
3.5 Stemmen bij volmacht	33
3.6 Stemmen per internet en telefoon	34
3.7 Afwegingen	36
<b>4. Stemmen in de toekomst</b>	39
4.1.1 Stemmen in een stemlokaal	39
4.2.2 Afwegingen	46
4.2.1 Elektromagnetische straling	48
4.2.2 Afwegingen	51
4.3.1 Stemmen in een willekeurig stemlokaal	53
4.3.2 Afwegingen	57
<b>5. Kiezers met beperkingen</b>	59
5.1 Inleiding	59
5.2 Afwegingen	60
<b>6. Stemmen bij volmacht</b>	63
6.1 Inleiding	63
6.2 Afwegingen	64

---

<b>7.</b>	<b>Kiezers in het buitenland</b>	69
7.1	Inleiding	69
7.2	Ervaringen met kiezen op afstand tot nu toe	70
7.3	Afwegingen	72
<b>8.</b>	<b>Stemmen voor het Europees Parlement</b>	77
8.1	Inleiding	77
8.2	Afwegingen	79
<b>9.</b>	<b>Taken en verantwoordelijkheden in het verkiezingsproces</b>	83
9.1	Inleiding	83
9.2	Afwegingen	85
<b>10.</b>	<b>Diverse onderwerpen</b>	89
10.1	Inleiding	89
10.2	De antwoorden op de vragen uit de taakopdracht van de Commissie	89
10.3	Antwoorden op andere vragen	90
10.3.1	Het Zweedse boodschappersysteem	90
10.3.2	Terminologie in de Kieswet	93
<b>11.</b>	<b>Financiële consequenties</b>	95
11.1	Inleiding	95
11.2	Elektronisch kiezen en op papier stemmen	96
11.3	Stemmen in een willekeurig stemlokaal buiten de eigen gemeente	99
<b>12.</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	101
12.1	Conclusies	101
12.2	Aanbevelingen	103
	<b>Lijst van afkortingen</b>	107
	<b>Bijlagen</b>	108

## Samenvatting

De Commissie vindt dat het verkiezingsproces in Nederland aan de volgende waarborgen moet voldoen:

- **Transparantie**

Het verkiezingsproces moet zo zijn ingericht, dat het helder van structuur en opzet is, 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 of haar stem zijn of 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 zijn ingericht, dat het onmogelijk is de kiezer te laten 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 meegeteld mag en moet worden.
- **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 – aan de verkiezing deel te nemen.

Deze waarborgen zijn deels verankerd in de Nederlandse Grondwet en neergelegd in internationale en Europese verdragen en aanbevelingen van onder meer de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa en de Raad van

Europa. De wet- en regelgeving moet aan deze waarborgen voldoen. De Commissie heeft de belangrijkste thans bekende vormen van stemmen aan de hand van deze waarborgen beoordeeld, te weten:

- stemmen met papieren stembiljetten in een stemlokaal;
- elektronisch stemmen in een stemlokaal;
- stemmen per brief;
- stemmen met behulp van internet;
- stemmen per telefoon;
- stemmen bij volmacht.

Voor deze vormen van stemmen is aangegeven in welke mate deze voldoen aan de waarborgen. Daarbij gaat de Commissie expliciet in op het dilemma dat geen enkele vorm van stemmen absoluut aan alle waarborgen voldoet. Het gaat uiteindelijk om het vinden van een balans tussen de waarborgen. Daarbij spelen ook de uitvoerbaarheid en de kosten een rol, alsmede de flexibiliteit die het verkiezingsproces moet hebben om te kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen. Op basis van de uitkomst van de weging van de waarborgen concludeert de Commissie dat stemmen in een stemlokaal de hoofdvorm van stemmen in Nederland moet zijn. Bij andere vormen van stemmen, zoals internet-, telefoon- en briefstemmen, wordt in mindere mate aan de waarborgen voldaan dan bij stemmen in een stemlokaal. Deze vormen van stemmen worden daarom in algemene zin niet aanbevolen. De Commissie is ook van mening dat de wijze waarop in Nederland in het stembureau gestemd wordt, uniform moet zijn, dus in alle gemeenten identiek.

Het stemmen met papieren stembiljetten in een stemlokaal heeft gezien vanuit de transparantie en de controleerbaarheid de voorkeur. Gelet op de in de praktijk gebleken bezwaren tegen het handmatig tellen van deze stemmen, is echter ook onderzocht of een vorm van elektronisch stemmen denkbaar is, die in gelijke mate aan de waarborgen voldoet. De Commissie is van mening dat dit mogelijk is mits dit resulteert in een papieren stem die door de kiezer kan worden gecontroleerd. De Commissie geeft een beschrijving van twee varianten van stemmen met elektronische middelen in het stemlokaal en het elektronisch tellen van de uitgebrachte stemmen. Het gaat daarbij om:

- een *stemprinter* waarop de keuze wordt gemaakt en die een papieren stem produceert die in een stembus wordt gedeponeerd en na sluiting van de stemming elektronisch wordt geteld door een *stemmenteller*;
- een elektronisch stemapparaat met geheugen en daarnaast, ter controle, een papieren stem (*paper trail*).

De varianten verschillen wezenlijk van elkaar. De Commissie beveelt alleen de introductie van de *stemprinter* met elektronische *stemmenteller* aan vanwege de aan dit systeem verbonden conceptuele helderheid en eenduidigheid van uitslagen. Bij het stemapparaat met *paper trail* is het tellen wel sneller uit te voeren door aan het einde van de stemming het stemapparaat te laten tellen. Dit voordeel weegt niet op tegen de nadelen die aan deze variant kleven. Er moet bij dit stemapparaat namelijk nog steeds vertrouwd worden op de juiste opslag, door de programmatuur, van de uitgebrachte stem. Bij de *stemprinter* is er sprake van een volledige scheiding tussen het bepalen van de keuze en het uitbrengen van de stem. Bij de *stemprinter* hoeft daarom niet vertrouwd te worden op de juiste opslag van de gemaakte keuze. Het tellen van de stemmen door een elektronische *stemmenteller* vergt naar schatting 15 tot 30 minuten per stembureau.

Daarnaast onderkent de Commissie de variant waarbij er voorgedrukte papieren stembiljetten worden gebruikt waarop de kiezer zijn of haar keuze kan bepalen met potlood of pen en waarbij vervolgens de gemaakte keuze door een scanner wordt gelezen en geteld.

Een dergelijk systeem is zeer recent in het Verenigd Koninkrijk beproefd. De Electoral Commission heeft daarover in augustus 2007 een rapport uitgebracht. Daaruit blijkt dat zich een aantal problemen heeft voorgedaan. In de Verenigde Staten van Amerika wordt op grote(re) schaal gestemd met gebruikmaking van optische scansystemen. In negen staten wordt alleen nog maar met optische stemsystemen gestemd. Scansystemen waarbij de kiezer zelf zijn of haar stembiljet invoert in een stembus met geïntegreerde scanner, geven in die staten 0,7% ongeldige stemmen. Desondanks zijn, net als bij de volledig elektronische systemen, ook bij de optische scansystemen kwetsbaarheden gevonden die het manipuleren van de uitslag mogelijk zouden maken. In Californië zijn de goedkeuringen voor systemen van alle leveranciers geheel of gedeeltelijk ingetrokken.

De stembiljetten die in de Verenigde Staten en in het Verenigd Koninkrijk zijn gebruikt en gescand, zijn van een aanzienlijk kleiner formaat dan de stembiljetten die in ons land gebruikt moeten worden. Door de veelheid van kandidatenlijsten en de lengte daarvan, moeten de stembiljetten in ons land een formaat hebben dat niet in gangbare scanners past. Splitsing van stembiljetten in meer bladzijden, waarbij de kiezer alleen de bladzijde gebruikt waarop de stem wordt uitgebracht, scheidt het risico van gebruik van de overige bladzijden voor het frauduleus uitbrengen van stemmen. Het scannen van stembiljetten is daardoor in ons land niet goed bruikbaar. De Commissie beveelt deze variant daarom ook niet aan.



In de afgelopen jaren is, op basis van de Experimentenwet Kiezen op Afstand, geëxperimenteerd met het stemmen in een willekeurig stemlokaal binnen de eigen gemeente. Uit de evaluaties is gebleken dat gemeenten en kiezers enthousiast zijn over de mogelijkheid om elders dan in het aangewezen stemlokaal te stemmen. Met het oog op de toegankelijkheid van het verkiezingsproces is de Commissie van mening dat stemmen in een willekeurig stemlokaal binnen alle gemeenten ingevoerd moet worden. Naast de overwegend positieve uitkomsten van deze experimenten zijn er ook (nieuwe) kwetsbaarheden aan het licht gekomen. Die betreffen de beveiliging van de stempas tegen namaak of vervalsing en het kunnen vaststellen dat degene die de stempas gebruikt ook de kiesgerechtigde persoon is wiens naam op de stempas is vermeld. Beide kwetsbaarheden moeten worden aangepakt voordat besloten wordt tot invoering van stemmen in een willekeurig stemlokaal. De stempas kan beter worden beveiligd door daarin echtheidskenmerken op te nemen. Een meer betrouwbare vaststelling van de identiteit van de gebruiker van de stempas kan door invoering van een identificatieplicht bij het stemmen. Sinds de invoering van de Wet op de identificatieplicht moet iedereen in Nederland boven de 14 jaar in het bezit zijn van een geldig identiteitsbewijs en dat ook altijd bij zich dragen. Dat betekent dat elke kiesgerechtigde als hij of zij gaat stemmen een identiteitsbewijs bij zich heeft en dat ook zal kunnen tonen.

Al langer bestaat het voornemen bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om stemmen in een willekeurig stemlokaal niet alleen binnen alle gemeenten mogelijk te maken, maar ook uit te breiden, zodat bij elke verkiezing in elk stembureau in Nederland gestemd kan worden voor het kiesdistrict waarvoor de kiesgerechtigdheid geldt. Invoering hiervan heeft grote consequenties. Allereerst moet elk stembureau kunnen beschikken over het complete (landelijke) register van ingetrokken stempassen. In dit register staan de nummers van de stempassen die niet meer gebruikt mogen worden (bijvoorbeeld omdat een vervangende stempas is uitgegeven). Dit register moet in een zeer korte tijdspanne (2 dagen) worden samengesteld en vóór de opening van de verkiezing gedistribueerd zijn over alle stemlokalen. In beginsel kan het register een papieren vorm hebben. Om fouten te voorkomen en om het proces gedurende de verkiezing sneller te laten verlopen, is het echter aan te bevelen een elektronische vorm van het register te gebruiken. Het is niet noodzakelijk dat het een onlineregister is, omdat de stempas bij het stemmen door het stembureau wordt ingenomen. De kiezer kan daarna dus niet nog eens in een ander stembureau gaan stemmen. Bij de stemopneming (het tellen) zal het stembureau de uitgebrachte stemmen moeten scheiden naar de verschillende kieskringen. Als

het tellen elektronisch verloopt, zoals de Commissie adviseert, is dit makkelijk uitvoerbaar. Vervolgens zullen de tellingen moeten worden gedistribueerd naar het hoofdstembureau waar ze "thuis" horen. Om dat te realiseren zou door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een centrale voorziening moeten worden gecreëerd (distributieplatform), waaraan de stembureaus de tellingen elektronisch doorgeven. Tevens publiceert de centrale voorziening de telresultaten van de uitgebrachte stemmen per stembureau op het internet. Dat laatste maakt de telling voor iedereen die dat wil controleerbaar. Het distributieplatform geeft de ontvangen resultaten direct (elektronisch) door aan het desbetreffende hoofdstembureau. Als zou worden besloten tot invoering van deze mogelijkheid om bij elke verkiezing in een willekeurig stemlokaal in Nederland te stemmen, kan geen gebruik gemaakt worden van voorgedrukte papieren stembiljetten.

De Commissie adviseert als eerste stap stemmen in een willekeurig stemlokaal binnen alle gemeenten in te voeren. De tweede stap, landelijke invoering van stemmen in een willekeurig stemlokaal, zou op een later moment moeten worden gezet, nadat alle instanties die verantwoordelijk zijn voor de organisatie van de verkiezingen, en de burgers gewend zijn aan de nieuwe wijze van stemmen in het stemlokaal.

Voor bepaalde groepen burgers, te weten Nederlanders die in het buitenland woonachtig zijn of wegens hun beroep of werkzaamheden of wegens het beroep of de werkzaamheden van hun echtgenoot, geregistreerd partner, levensgezel of ouder, buiten Nederland verblijven en burgers voor wie het vanwege een lichamelijke beperking niet mogelijk is in een stembureau te stemmen, moeten andere vormen van stemmen mogelijk zijn dan het stemmen in een stemlokaal. Dat is nodig omdat deze burgers anders worden uitgesloten van een van de meest fundamentele burgerrechten, dan wel volledig zijn aangewezen op het stemmen bij volmacht. Voor deze doelgroepen laat de Commissie de toegankelijkheid tot de verkiezingen zwaarder wegen dan de waarborgen transparantie en stemvrijheid.

Voor Nederlanders in het buitenland is briefstemmen nu de reguliere wijze van stemmen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in 2004 en 2006 geëxperimenteerd met het stemmen met behulp van internet voor deze groep. Gebleken is dat die vorm van stemmen de toegankelijkheid vergroot. Een grote meerderheid van deze groep kiezers wil ook uitdrukkelijk met behulp van internet stemmen. Daarom is het advies om voor deze groep internetstemmen tot de reguliere wijze van stemmen te maken. Briefstemmen zal overigens

vooral nog ook mogelijk moeten zijn voor die Nederlanders die niet over internet beschikken of daarvan geen gebruik kunnen of willen maken.

De toegankelijkheid voor deze groep wordt ook in grote mate bepaald door de registratieprocedure. De gehanteerde procedure is omslachtig en wekt weerstand. Daarom beveelt de Commissie aan om de procedure op korte termijn te verbeteren. Op langere termijn zou de registratie voor elke verkiezing, door de komst van het Register Niet-ingezetenen, kunnen vervallen, indien tenminste alle Nederlandse niet-ingezetenen in dit register worden opgenomen.

Voor de groep met lichamelijke beperkingen neemt de Commissie het standpunt van de Chronisch zieken en Gehandicapten Raad, de Taskforce Handicap en Samenleving, en Viziris over. Dat wil zeggen dat er meer inspanningen moeten worden geleverd om deze groep burgers zelfstandig te laten stemmen. Dat kan in stemlokalen door daar de fysieke toegankelijkheid te vergroten en door de elektronische stemmiddelen uit te rusten met audiofaciliteiten. Degenen die aantoonbaar niet naar een stemlokaal kunnen gaan of aldaar de stemapparatuur niet kunnen bedienen, zouden niet uitsluitend afhankelijk moeten zijn van het geven van een volmacht. De Commissie is het eens met de Chronisch zieken en Gehandicapten Raad, de Taskforce Handicap en Samenleving, en Viziris dat voor deze groep stemmen per telefoon mogelijk gemaakt moet worden.

Nederland kent al lang het stemmen bij volmacht. Internationaal wordt hierop periodiek, onder meer door waarnemingsmissies van de Organisatie voor Vrede en Samenwerking in Europa, kritiek uitgeoefend. De kritiek richt zich in het bijzonder op de risico's die stemmen bij volmacht oplevert voor de waarborgen uniciteit en stemgeheim. De Commissie is van mening dat het stemmen bij volmacht in Nederland is ingeburgerd en moet blijven bestaan. De kans op misbruik van de volmacht door het onderscheppen van oproepingskaarten of stempassen moet worden verkleind. Dit is mogelijk door in de wet- en regelgeving te eisen dat de gevolmachtigde bij het uitbrengen van de stem altijd een kopie moet overleggen van een geldig identiteitsbewijs van degene die de volmacht heeft gegeven. Op deze wijze kan het stembureau, indien gewenst, ook een vergelijking maken van de handtekening van de volmachtgever.

De Commissie heeft diepgaand gekeken naar de wijze waarop nu de taken en verantwoordelijkheden voor het verkiezingsproces zijn verdeeld. De verdeling voldoet grotendeels. Er zijn echter twee taken waarin niet of in onvoldoende mate is voorzien. Het stellen van eisen aan de middelen die worden gebruikt bij

het stemmen, het toezien op de handhaving daarvan en de beveiliging en het beheer van die middelen, zijn nu niet goed geregeld. Die taak moet integraal bij de Rijksoverheid komen te liggen, in casu bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en moet verankerd worden in de wet- en regelgeving. Dit geldt ook voor de (nieuwe) taken die voortvloeien uit de aanbevelingen van de Commissie met betrekking tot stemmen in een willekeurig stemlokaal, internet- en telefoonstemmen. Gelet op het kabinetsstandpunt over het rapport van de Commissie Besluitvorming Stemmachines ligt het voor de hand dat dit bij het agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten wordt neergelegd.

Voorts moeten de transparantie en controleerbaarheid van het verkiezingsproces worden vergroot. Dat kan door bij elke verkiezing de voorbereiding en het verloop van de verkiezing aan een audit te onderwerpen, met als doel

- dat er bij de vaststelling van de uitslag (door het centraal stembureau) een objectief beeld voorhanden is over incidenten en fouten die relevant zijn voor de bepaling van de uitslag;
- dat er lering wordt getrokken voor volgende verkiezingen.

Tevens zouden de gegevens over de verkiezingen (o.a. de processen-verbaal) bewaard moeten worden en na een nog te bepalen periode vrijgegeven moeten worden voor wetenschappelijk onderzoek. De Commissie is overigens van mening dat voor de uitvoering van de audits geen nieuwe organisatie nodig is. De verantwoordelijkheid voor het houden van de audits is voor de verkiezingen van de gemeenteraden en provinciale staten onder te brengen bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en die van de leden van de Tweede Kamer en van het Europees Parlement bij de Tweede Kamer. De onafhankelijkheid van de partijen die de audits uitvoeren en de openbaarheid van de uitkomsten moeten zijn gewaarborgd. Dat moet in de wet- en regelgeving worden verankerd.



---

# 1. Inleiding

## 1.1 Voorgeschiedenis

Vóór de verkiezing van de Tweede Kamer der Staten-Generaal op 22 november 2007 is de vraag gerezen of bij het gebruik van stemmachines c.q. stemcomputers, zoals deze al sinds jaren in ons land bij verkiezingen worden gebruikt, wel voldoende gewaarborgd is dat de stemmen die de kiezers met behulp van deze stemapparaten uitbrengen, geheel dienovereenkomstig worden geregistreerd en geteld en of het stemgeheim is gewaarborgd. De discussie die hierop is gevolgd, is voor de toenmalige minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, mr. drs. A. Nicolaï, aanleiding geweest om in december 2006 te besluiten tot instelling van een tweetal externe commissies. De eerste commissie kreeg tot taak in kaart te brengen op welke wijze de besluitvorming met betrekking tot de goedkeuring van stemmachines in het verleden (tot en met de verkiezingen van 7 maart 2007) heeft plaatsgevonden en welke lessen daaruit voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te trekken zijn. Deze commissie, de Commissie Besluitvorming Stemmachines, is ingesteld op 19 december 2006 en heeft op 16 april 2007 haar rapport uitgebracht.

De tweede externe commissie, de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces, heeft tot taak gekregen de huidige inrichting van het verkiezingsproces in beeld te brengen en waar nodig voorstellen te doen voor verbetering of verandering daarvan. Daartoe is aan de Commissie een aantal vragen gesteld, die ook in de instellingsbeschikking zijn opgenomen<sup>1</sup>. Uitdrukkelijk is bepaald dat het niet tot de taak hoort om te adviseren over het Nederlandse kiesstelsel.

## 1.2 Samenstelling

De Commissie is op 18 januari 2007 op basis van een ontwerpinstellingsbesluit in de volgende samenstelling aan haar werkzaamheden begonnen:

- de heer mr. F. Korthals Altes, Minister van Staat, voorzitter, tevens lid;
- de heer prof. mr. J.M. Barendrecht, hoogleraar privaatrecht aan de Universiteit van Tilburg;

---

1 Bijlage 1.

- mevrouw drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten, burgemeester van de gemeente Hof van Twente;
- de heer prof. dr. B.P.F. Jacobs, hoogleraar computerbeveiliging aan de Radboud Universiteit te Nijmegen en aan de Technische Universiteit van Eindhoven;
- de heer mr. drs. J.C. de Jager, directeur van Spectra Vision te Rotterdam;
- de heer M.J.C. van der Wel MBA, Business Development EMEA Manager (Fox-IT) te Delft.

Als gevolg van de vorming van het kabinet-Balkenende IV is de samenstelling van de Commissie gewijzigd: mevrouw Bijleveld-Schouten en de heer De Jager bekleden de functie van staatssecretaris. De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft om te voorzien in de ontstane vacatures de heer C. Meesters (directeur Publiekszaken gemeente Rotterdam en voorzitter van de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken) in februari 2007 benoemd tot lid van de Commissie. Het instellingsbesluit dateert van 6 april 2007 (bijlage 1).

De Commissie is bijgestaan door mevrouw mr. M. Gonzalez, programmamanager bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, als secretaris, en mevrouw drs. D.E.G.H. Laurent, als adjunct-secretaris. De Commissie ontving van haar secretaris veel waardevolle en op kennis en ervaring gebaseerde informatie; zij is het secretariaat voor de efficiënte en adequate bijstand veel dank verschuldigd.

### 1.3 **Taakopdracht**

De Commissie heeft tot taak<sup>2</sup> 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 gelijkmatig toegankelijke, praktisch uitvoerbare en transparante verkiezingen. Uitdrukkelijk is daarbij bepaald dat het kiesstelsel en de positie van de politieke partijen buiten de taakopdracht vallen.

De taakopdracht is geconcretiseerd in de volgende vragen waarop de Commissie geacht wordt in ieder geval antwoord te geven:

- Welke rol speelt automatisering in de verschillende stappen van het verkiezingsproces (vanaf voorbereiding kandidaatstellen tot en met benoeming nieuwe leden vertegenwoordigend orgaan)?

---

2 Instellingsbesluit van 6 april 2007, bijlage 1.

- Welke stappen zijn toe aan herziening, vanuit het perspectief van nieuwe technieken en vanuit het perspectief van kiezer en bestuur?
- Is de verantwoordelijkheid voor de organisatie van het verkiezingsproces goed belegd (verhouding centrale-decentrale overheid, verhouding stembureaus, hoofdstembureaus, centraal stembureau) en hoe zou de verhouding markt-overheid moeten zijn bij het gebruik van hulpmiddelen (stemmachines en verkiezingsuitslagenapparatuur)?
- Is er voldoende toezicht op het goed verloop van het verkiezingsproces, wie zou toezicht moeten houden en wat zouden de handhavingsbevoegdheden moeten zijn?
- Welke risico's zijn structureel verbonden aan het gebruik van de huidige stemmachines, c.q. het elektronisch stemmen en het stemmen met potlood?
- Zijn er alternatieven denkbaar voor de huidige wijzen van het uitbrengen van de stem, zoals onder meer het plaatsafhankelijke stemmen door middel van internet?
- Hoe verhouden de alternatieven zich ten opzichte van elkaar wat betreft betrouwbaarheid en het waarborgen van het stemgeheim en de mogelijkheid tot hertelling?
- Verdient diversiteit (risicospreiding) of juist uniformiteit (controle) de voorkeur?
- Hoe verhoudt de race van technische ontwikkelingen zich tot het verkiezingsproces (vandaag een waterdichte oplossing, morgen te kraken)?
- In hoeverre zijn hulpmiddelen nog bruikbaar bij praktische veranderingen als deelname van meer partijen aan de verkiezingen en combinatie van verkiezingen?

## 1.4 Werkzaamheden

De Commissie heeft bij de aanvang van haar werkzaamheden overwogen wat de beste aanpak zou kunnen zijn voor het beantwoorden van de vragen die aan haar zijn gesteld. Gekozen is voor een aanpak die allereerst adresseert aan welke fundamentele eisen het verkiezingsproces in Nederland zou moeten voldoen. Aan het identificeren en beschrijven van die fundamentele eisen, de zogenoemde waarborgen, heeft de Commissie veel aandacht besteed. De uitkomst van dit deel van het werk is richtinggevend geweest voor de invulling van de resterende werkzaamheden.



In een vroeg stadium heeft de Commissie als uitgangspunt genomen dat alleen die onderdelen van het verkiezingsproces voor herziening in aanmerking zouden komen, waarvoor een aantoonbare noodzaak zou blijken, bijvoorbeeld omdat daarop onderbouwde kritiek bestaat. Om daarop zicht te krijgen is met een aantal organisaties één of meer malen gesproken. Dit is gebeurd op uitnodiging van de Commissie of op verzoek van de desbetreffende organisaties. De gevoerde gesprekken hebben verscheidene doeleinden gediend. Allereerst zijn de gesprekken benut om een (beter) beeld te krijgen van de knelpunten die zich in de praktijk voordoen. Verder is in de gesprekken gesproken over de mogelijkheden om de bestaande knelpunten op te lossen en over de voor- en nadelen van de geopperde oplossingen. Ten slotte zijn de gesprekken benut om te toetsen of er draagvlak bestond voor oplossingsrichtingen die de Commissie overwogen heeft. Een lijst van de organisaties waarmee is gesproken, is als bijlage opgenomen (bijlage 13). De Commissie is deze organisaties alsmede de personen die informatie hebben verstrekt dan wel hebben gereageerd op de website ([www.verkiezingsproces.nl](http://www.verkiezingsproces.nl)), zeer erkentelijk.

De Commissie heeft vergaderd op 18 januari, 5 maart, 10 april, 7 mei, 11 juni, 3 en 12 juli alsmede 4 en 10 september 2007. Op 29 januari, 11 en 19 juni alsmede 21 en 24 augustus vonden hoorzittingen plaats. Op de avond van 7 maart 2007 bracht de Commissie een werkbezoek aan de gemeente Amsterdam om de stemopneming (van stemming met papieren stembiljetten en handmatige telling) waar te nemen. Op 23 maart heeft de Commissie een overdrachtsgesprek gevoerd met de Commissie Besluitvorming Stemmachines. Op 3 juli vond een gesprek plaats met deskundigen op het gebied van elektronische (compromitterende) straling. De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties sprak op 31 mei met de Commissie en op 22 augustus met de voorzitter over de tussentijdse stand van zaken. Voorts heeft de Commissie over documenten en, vanaf juni 2007, over ontwerphoofdstukken van haar rapport veelvuldig per e-mail van gedachten gewisseld.

De inrichting van het verkiezingsproces is een onderwerp dat ook internationaal zeer actueel is, bijvoorbeeld in de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en Estland. De Commissie heeft bij haar oordeelsvorming gebruik gemaakt van relevante buitenlandse documenten, zij het niet in uitputtende zin.

## 2. De waarborgen van het verkiezingsproces

### 2.1 Inleiding

Vertrouwen is in een democratische rechtsstaat een bestaansvoorwaarde. De regering moet het vertrouwen genieten van de gekozen volksvertegenwoordiging. Zegt de volksvertegenwoordiging het vertrouwen in een minister of een kabinet op, dan treedt de minister of het kabinet af. De rechtspraak moet het vertrouwen van de samenleving genieten. De burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat de overheid de wetten naleeft en handhaaft. De kiezers moeten het vertrouwen hebben dat de door hen gekozen volksvertegenwoordiging in haar samenstelling de uitspraak van de kiezers – het totaal van de individueel uitgebrachte stemmen – juist weergeeft.

Vertrouwen moet gewonnen en gevestigd worden. Regeerders moeten ervoor zorgen dat een meerderheid van de volksvertegenwoordiging het gevoerde beleid en de voorgestelde maatregelen en wetten steunt. Anders verliezen zij het vertrouwen. Het vertrouwen in rechters wordt gevestigd door hen voor het leven te benoemen; zij zijn daardoor niet afzetbaar door een andere staatsmacht. De rechtspraak tracht het vertrouwen te winnen en te behouden door uitspraken te motiveren en door openbaarheid van rechtspraak. Lord Chief Justice Hewart formuleerde de vertrouwenseis in 1924 met de woorden: *'Justice should not only be done, it must be manifestly and undoubtedly be seen to be done'*. Voor de verkiezing van de volksvertegenwoordiging zelf geldt ook dat de kiezers volledig vertrouwen moeten kunnen hebben dat de verkiezingen betrouwbaar zijn en leiden tot de uitslag die het totaal van de afzonderlijke stemmen van de kiezers weergeeft. Burgers moeten kunnen zien en begrijpen hoe het verkiezingsproces werkt (transparant en controleerbaar is) en dat de uitslag correct (integer) is, zonder dat het stemgeheim kan worden geschonden.

### 2.2 Internationaal en nationaal juridisch kader

Verkiezingen in Nederland worden gehouden bij geheime stemming, zo bepaalt artikel 53, tweede lid, van de Grondwet. De geheime stemming houdt in dat elke kiezer het recht heeft om geheel voor zichzelf te houden op wie hij zal stemmen, stemt of heeft gestemd. In de eerste plaats betekent dit dat het verkiezingsproces zo moet zijn ingericht, dat het uitbrengen van een stem mogelijk is zonder dat

iemand anders daarvan kennis kan nemen. Daarnaast houdt artikel 53, tweede lid, van de Grondwet in dat niemand in welke verhouding dan ook verplicht zal kunnen worden te kennen te geven op wie hij zijn stem heeft uitgebracht<sup>3</sup>. Naast de geheime stemming is ook de waarborg van de vrije verkiezing een basisbeginsel. Onder vrije verkiezingen worden verstaan verkiezingen waarbij de kiezers niet onderworpen zijn aan enige ongeoorloofde beïnvloeding, hetzij van overheidswege, hetzij van andere zijde. Dit beginsel is nooit gepositieerd in de vorm van concrete bepalingen in de Kieswet, hoewel de regering bij de grondwetsherziening van 1983 wel heeft aangegeven dat het om een wezenskenmerk van democratische verkiezingen gaat<sup>4</sup>.

Waarborgen voor geheime en vrije stemming zijn behalve in de Nederlandse Grondwet ook in verschillende internationale en Europese verdragen waartoe Nederland is toegetreden, en in enkele internationale en Europese documenten neergelegd.

Het gaat om de volgende verdragen en documenten:

- Artikel 21, derde lid, van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens:

*De wil van het volk zal de grondslag zijn van het gezag van de Regering; deze wil zal tot uiting komen in periodieke en eerlijke verkiezingen, die gehouden zullen worden krachtens algemeen en gelijkwaardig kiesrecht en bij geheime stemmingen of volgens een procedure, die evenzeer de vrijheid van stemmen verzekert.*

- Artikel 25, aanhef en onder b, van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten:

*Elke burger heeft het recht en dient in de gelegenheid te worden gesteld zonder onderscheid van welke aard ook, zoals ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, welstand, geboorte of enige andere omstandigheid en zonder onredelijke beperkingen, te stemmen en gekozen te worden door middel van betrouwbare periodieke verkiezingen die gehouden worden krachtens algemeen en gelijkwaardig kiesrecht en bij geheime stemming, waardoor het vrijelijk tot uitdrukking brengen van de wil van de kiezers wordt verzekerd.*

---

3 Kamerstukken II 1978/79, 14 223, nr. 6, blz. 4 en 5.

4 Kamerstukken II 1978/79, 14 223, nr. 6, blz. 5.

- Artikel 3 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden:
 

*The High Contracting Parties undertake to hold free elections at reasonable intervals by secret ballot, under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature.*
- Het Kopenhagen Document 1990 van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE):
  - (5) *The participating states solemnly declare that among those elements of justice which are essential to the full expression of the inherent dignity and of the equal and unalienable rights of all human beings are the following:*
    - (5.1) *free elections that will be held at reasonable intervals by secret ballot or by equivalent free voting procedure, under the conditions which ensure in practice the free expression of the opinion of the electors in the choice of their representatives. ...*
    - (7) *To ensure that the will of the people serves as the basis of the authority of government, the participating States will ...*
    - (7.4) *ensure that votes are cast by secret ballot or by equivalent free voting procedure, and that they are counted and reported honestly with the official results made public.*
- Artikel 4, onderdeel a, van de Code of Good Practice in Electoral Matters van de European Commission for democracy through law (Venice Commission) van de Raad van Europa:
 

*For the voter, secrecy of voting is not only a right but also a duty, non-compliance with which must be punishable by disqualification of any ballot paper whose content is disclosed.*
- Aanbeveling Rec(2004)11, aanvaard door het Comité van Ministers van de Raad van Europa op 30 september 2004 over elektronisch stemmen (E-voting)<sup>5</sup>.  
Deze aanbeveling is in zijn geheel als bijlage 11 opgenomen.

Hoewel minder expliciet dan de vrije en geheime stemming is er, ook internationaal, consensus over een aantal andere waarborgen. Zo is algemeen aanvaard dat alleen kiesgerechtigden een stem mogen uitbrengen en dat de uitgebrachte stem slechts éénmaal geteld mag en moet worden. Tevens bestaat er overeenstemming over het feit dat het proces rond verkiezingen transparant, controleerbaar en integer moet zijn.

---

<sup>5</sup> Legal, Operational and Technical Standards for E-Voting, Recommendation Rec(2004)11 adopted by the committee of ministers of the Council of Europe on 30 september 2004, and Explanatory Memorandum.

De Commissie neemt deze waarborgen integraal over. Aan deze waarborgen moet het Nederlandse verkiezingsproces in ieder geval voldoen. Om te kunnen bepalen of dat het geval is en, zo niet, waar het proces dan aanpassing behoeft, is gezocht naar een nadere omschrijving van de waarborgen. Ook daarvoor is waar mogelijk aansluiting nagestreefd bij internationale documenten. Die is in het bijzonder gevonden in de Aanbeveling Rec(2004)11 van 30 september 2004 van de Raad van Europa. Bij de ontwikkeling van deze aanbevelingen, die ook expliciet betrekking hebben op elektronisch stemmen, is Nederland nauw betrokken geweest.

De Commissie geeft de volgende omschrijving van de waarborgen voor het verkiezingsproces:

### **Transparantie**

Het verkiezingsproces moet zo zijn ingericht, dat het helder van structuur en opzet is, 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 of haar stem zijn of 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 zijn ingericht, dat het onmogelijk is de kiezer te laten 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 meegeteld mag en moet worden.

### **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.

## **2.3 Balans**

Het ideaal is dat de uitslag van de verkiezing exact weergeeft wat het totaal der opgekomen kiezers – die alle zijn opgeroepen – in vrijheid heeft beoogd te stemmen. Het proces moet erop gericht zijn dat wat elke individuele kiezer wil stemmen en stemt, foutloos wordt geregistreerd, geteld en als totalen per kandidaat en per lijst wordt bekend gemaakt.

In de praktijk is het niet mogelijk om aan alle waarborgen in absolute zin te voldoen. Het verkiezingsproces kent daarvoor te veel spanningsvelden. Er moet daarom altijd naar een balans worden gezocht. Het moet bijvoorbeeld zo zijn, dat iedere stem (eenmaal) bijdraagt aan het eindresultaat (waarborgen integriteit en uniciteit) van de verkiezing. Anderzijds moet de inhoud van iedere stem vertrouwelijk blijven (waarborg stemgeheim). Dit stelt eisen aan de organisatie van het proces en vraagt om een goed doordachte balans. Natuurlijk kunnen de controleerbaarheid en transparantie vergroot worden door van iedere stap in het proces een uitgebreide "log" bij te houden (zoals bijvoorbeeld in de bankwereld bij het internetbankieren gebruikelijk is), zodat reconstructie en herstel mogelijk is in het geval van (een schijn van) incorrectheid. Maar die benadering komt in strijd met de waarborg van het stemgeheim.

Een ander spanningsveld bestaat tussen de waarborgen toegankelijkheid en stemvrijheid. Het zou de burger toegestaan kunnen worden onder veel verschillende omstandigheden (thuis, op het station, in de supermarkt, etc.) op een zo eenvoudig mogelijke wijze een stem uit te brengen. Dat vergroot de toegankelijkheid. Dat heeft evenwel tot gevolg dat de stemvrijheid en het stemgeheim nadrukkelijk in het geding komen. Wordt er gestemd zonder het

toezicht van een stembureau, dan kan immers niet meer gegarandeerd worden dat de burger zonder beïnvloeding stemt én dat niemand kan weten wat er gestemd is.

Als de stemvrijheid en het stemgeheim in absolute zin moeten worden gewaarborgd, wordt de toegankelijkheid voor bepaalde groepen burgers, zoals Nederlanders in het buitenland en personen met een zodanige lichamelijke beperking dat zij niet in een stembureau kunnen stemmen, in vergaande mate beperkt. Dat betekent evenwel een inbreuk op de toegankelijkheid.

In bepaalde gevallen kan dus niet volledig aan alle waarborgen worden voldaan. In die gevallen geldt voor de Commissie de regel: "voldoe of leg uit waarom een andere balans gezocht is". Voorbeelden hiervan zijn kiezen in het buitenland en kiezen door kiezers met een zodanige beperking, dat zij niet in een stembureau kunnen stemmen. In die gevallen kan niet in dezelfde mate worden voldaan aan de waarborgen van stemgeheim en stemvrijheid als bij stemmen in een stembureau gelden. De waarborg van de toegankelijkheid brengt echter mee dat deze in die gevallen naar het oordeel van de Commissie zwaarder weegt dan de waarborgen van stemgeheim en stemvrijheid.

Het verkiezingsproces moet integer verlopen, maar het is een illusie dat fouten uitgesloten kunnen worden. Ook al wordt alle moeite gedaan om dat te voorkomen, er zullen fouten worden gemaakt. De fouten die gemaakt worden, moeten echter beperkt blijven tot incidenten én te controleren zijn.

Verkiezingen organiseren is een complexe aangelegenheid die, gelet op het belang dat met de verkiezingen is gemoeid, met de uiterste zorgvuldigheid moet gebeuren. In Nederland, waar de organisatie van de verkiezingen een verantwoordelijkheid is van de gemeenten, zijn tienduizenden mensen voor, op en na de dag van de verkiezing bij de organisatie betrokken. Zo zijn alleen al in de functie van (lid van) een stembureau op de dag van de verkiezing meer dan 30.000 mensen actief.

Omdat verkiezingen relatief weinig voorkomen, gemiddeld maar één keer per jaar, is het organiseren daarvan geen routine. De mate van uitvoerbaarheid van het verkiezingsproces is dus van het grootste belang. Ook hier moet gezocht worden naar een balans. Een balans tussen enerzijds het "zo makkelijk mogelijk maken" voor diegenen die de verkiezing organiseren en anderzijds het voldoen aan de waarborgen. Het gemak van de uitvoering mag niet de overhand krijgen.

Welke negatieve gevolgen dat kan hebben voor het vertrouwen in het verkiezingsproces, heeft de Commissie Besluitvorming Stemmachines overduidelijk in haar rapport beschreven. Anderzijds heeft het geen enkele zin om een verkiezingsproces te ontwerpen dat wel op papier voldoet aan alle waarborgen, maar door de hoeveelheid regels, procedures en/of complexiteit van de gebruikte middelen te ingewikkeld en daardoor onuitvoerbaar is en/of niet door de kiezer begrepen kan worden. Voorts moet het verkiezingsproces zo zijn ingericht, dat de uitslag daarvan zo snel mogelijk na de verkiezingsdag onherroepelijk kan worden vastgesteld. Daarnaast moeten ook de kosten van het verkiezingsproces aanvaardbaar zijn.

De inrichting van het verkiezingsproces moet enerzijds, vanwege de complexiteit en het belang ervan, goed ingekaderd zijn, maar anderzijds de nodige flexibiliteit hebben. Burgers vragen van de overheid steeds een betere dienstverlening. Dat geldt ook voor verkiezingen. Burgers willen bij voorkeur kunnen stemmen waar en wanneer dat hun het beste uitkomt. De overheid heeft daarop de afgelopen jaren ingespeeld door de openingstijden van de stembureaus te verlengen en door de (bij wijze van experiment in het kader van het project Kiezen op Afstand) introductie van het stemmen in een willekeurig stemlokaal binnen de eigen gemeente. Andere mogelijkheden, zoals het stemmen in een willekeurig stemlokaal buiten de eigen gemeente, zijn vooralsnog niet beproefd.

Verkiezingen zijn door hun complexiteit niet geschikt voor experimenten of voor het uittesten van nieuwe technieken. Dat wil echter niet zeggen dat het verkiezingsproces star en rigide moet zijn. De Commissie is van mening dat het verkiezingsproces daar waar mogelijk moet kunnen inspelen op nieuwe of veranderde inzichten en/of wensen van de burger. Voorwaarde is wel dat steeds (opnieuw) in alle openbaarheid de waarborgen worden gewogen en over de uitkomst (politieke) keuzes worden gemaakt, die waar nodig leiden tot een nieuwe balans. Het verkiezingsproces moet daartoe steeds kritisch beschouwd (zie hoofdstuk 9), onderhouden en herijkt worden. Iedereen die een verantwoordelijkheid en of taak heeft in het verkiezingsproces moet daaraan een bijdrage leveren. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft hiervoor de formele verantwoordelijkheid. Dat zal in de wet- en regelgeving expliciet tot uiting moeten komen.

Voor de eisen die worden gesteld aan apparatuur en programmatuur voor het verkiezingsproces, geldt eveneens dat aanpassingen aan nieuwe ontwikkelingen mogelijk moeten zijn, zoals bijvoorbeeld stemmen in een willekeurig stembureau buiten de eigen gemeente.



“Verkiezingen mogen wat kosten”. Die stelling is recent door een aantal fracties in de Tweede Kamer betrokken. De Commissie is van mening dat het inderdaad nu nodig is om te investeren in het verkiezingsproces. Hoe omvangrijk (in geld) die investering precies zal moeten zijn, kan de Commissie niet zeggen. Het is voor de Commissie in de tijd die zij heeft gekregen voor het uitbrengen van haar advies niet mogelijk geweest om daarnaar onderzoek te doen. Het maximaal haalbare op dit punt is een indicatie van de mogelijke kosten van (een deel) van de apparatuur die nodig is voor de nieuwe vorm van stemmen die de Commissie adviseert. In hoofdstuk 11 van dit rapport is die indicatie opgenomen.

De Commissie doet in volgende hoofdstukken concrete voorstellen voor een inrichting van het verkiezingsproces die haars inziens voldoet aan de waarborgen. Waar dat relevant is, zijn de implicaties die de voorstellen hebben voor de wet- en regelgeving daarbij aangegeven.

Los daarvan constateert de Commissie dat de vraagstukken die aan haar zijn voorgelegd relevant zijn voor alle landen waar vrije en democratische verkiezingen worden gehouden. De Commissie doet daarom het voorstel dat de regering in het verlengde van de Aanbeveling Rec(2004)11 van 30 september 2004 in het verband van de Raad van Europa streeft naar Europese technische standaarden waaraan apparatuur die bij verkiezingen wordt gebruikt moet voldoen, en daarbij te komen tot een Europees stelsel van certificering met regelmatige toetsing aan de criteria waaraan voldaan moet zijn om voor certificering in aanmerking te komen. Daarbij zou certificering met gradaties tot de mogelijkheden kunnen behoren, waardoor het mogelijk is dat een lidstaat zijn procedures en de gebezigde techniek aanpast aan nieuwe ontwikkelingen en daardoor een certificaat in een hogere klasse ontvangt. Een dergelijk stelsel van certificering met gradaties verdient in het bijzonder aanbeveling als de beveiliging tegen compromitterende straling (zie hoofdstuk 4) op internationaal of Europees niveau wordt verlangd om het stemgeheim tegen inbreuken te beschermen.

In algemene zin beveelt de Commissie ook aan om de wet- en regelgeving zodanig in te richten, dat overtredingen en inbreuken op de waarborgen zoveel mogelijk door preventieve maatregelen worden voorkomen en niet pas achteraf gehandhaafd moeten worden door vervolging wegens strafbaar gestelde feiten. De Commissie noemt op deze plaats als voorbeelden haar voorstel om aan het stemmen met stempassen een identificatieplicht te verbinden om onbevoegd of frauduleus gebruik van stempassen zoveel mogelijk te voorkomen en haar voorstel om aan het stemmen bij volmacht de eis te verbinden dat een kopie van een

identiteitsbewijs van de volmachtgever wordt overgelegd om het gebruik van vervalste volmachten te verminderen. Naast deze preventieve maatregel moet de strafbaarheid gehandhaafd blijven en bij het openbaar ministerie op een actief vervolgingsbeleid worden aangedrongen.



## 3. Weging van stemvormen

### 3.1 Inleiding

De wet- en regelgeving staat nu vier vormen van stemmen toe, te weten:

- stemmen met papieren stembiljetten in een stemlokaal;
- elektronisch stemmen in een stemlokaal;
- stemmen per brief voor de Nederlanders die vanuit het buitenland mogen stemmen;
- stemmen bij volmacht.

Daarnaast kan sinds 2003 op basis van de Experimentenwet Kiezen op Afstand bij verkiezingen geëxperimenteerd worden met het stemmen per telefoon en met behulp van internet voor de Nederlanders die vanuit het buitenland mogen stemmen.

Aan de Commissie is gevraagd om aan te geven welke risico's er kleven aan de wijze waarop er in Nederland wordt gestemd. Het antwoord op deze vraag is te vinden in de dreigingsanalyse die door de Commissie is opgesteld. Deze analyse is integraal opgenomen in bijlage 2. Voor het stemmen per internet en telefoon heeft de Commissie geen eigen risicoanalyse gemaakt. De reden hiervoor is dat het ministerie van BZK voor de experimenten in 2004 en 2006 uitgebreide risicoanalyses opgesteld en gepubliceerd heeft. Deze analyses, die zijn opgenomen in bijlagen 3 en 4, geven naar de mening van de Commissie in afdoende mate inzicht in de dreigingen en risico's die verbonden zijn aan het stemmen per internet en telefoon.

Elke vorm van stemmen kent risico's, die al dan niet met preventieve of correctieve maatregelen (deels) zijn af te dekken. Een risicovrij verkiezingsproces bestaat niet. De risico's die zich voordoen, moeten naar de mening van de Commissie worden afgezet tegen de waarborgen die in het vorige hoofdstuk zijn besproken. Die toets leidt vervolgens tot een afweging die voor verschillende groepen van kiezers verschillend kan uitvallen, maar ook in de tijd gezien tot een andere uitkomst kan leiden.

### 3.2 Stemmen met papieren stembiljetten in een stemlokaal

Het stemmen met voorgedrukte papieren stembiljetten in een stemlokaal is transparant, controleerbaar en integer. Het proces is voor iedere kiezer te begrijpen en gade te slaan. Het is objectief vast te stellen welke stemmen er zijn uitgebracht en hoe ze zijn geteld. Hertellen is mogelijk door de papieren stembiljetten opnieuw te tellen. Doordat er geen technische middelen worden gebruikt, doet zich niet het risico voor dat de uitslag van de verkiezing beïnvloed zou kunnen worden door iets anders dan de uitgebrachte stemmen. Doordat, althans zo is de ervaring in de praktijk, een (klein) deel van de kiezers het papieren stembiljet niet juist invult, moet het stembureau een afweging maken omtrent de geldigheid van de uitgebrachte stem en komen er dus ongeldige stemmen voor. In de gemeenten waar nog met papieren stembiljetten wordt gestemd, blijkt gemiddeld 0,3 à 0,4% van de stemmen ongeldig of blanco te zijn uitgebracht<sup>6</sup>.

De kiesgerechtigdheid is gewaarborgd doordat het stembureau de oproepingskaart of stempas controleert. De ervaringen van de afgelopen jaren met de stempas (in het kader van de experimenten op basis van de Experimentenwet Kiezen op Afstand) hebben uitgewezen dat er bij gebruikmaking van de stempas een grotere kans bestaat op fraude en misbruik. De stempas is thans (net als overigens de oproepingskaart) niet goed beveiligd tegen kopiëren en vervalsing. Bij de oproepingskaart is de kans op misbruik desondanks relatief gering, omdat daarmee maar in één stembureau kan worden gestemd. Bij het stemmen met een oproepingskaart wordt de naam van de kiezer die komt stemmen, door het stembureau in het (afschrift van het) kiezersregister gecontroleerd en vervolgens van een paraaf van een lid van het stembureau voorzien<sup>7</sup>. Die kiezer kan daardoor niet meer stemmen. Dat is anders met de stempas. Die biedt zonder tegenmaatregelen de mogelijkheid om met een vervalste stempas steeds in een ander stembureau te stemmen, zonder dat er controle plaatsvindt op basis van het kiezersregister. Daardoor is de pakkans aanzienlijk kleiner.

---

6 Dit gemiddelde is gebaseerd op cijfermateriaal van de Kiesraad over de verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer, de provinciale staten, de gemeenteraden en het Europees Parlement in de periode 2002-2007 (<http://www.verkiezingsuitslagen.nl>); het is een indicatief gemiddelde dat niet gecorrigeerd is voor inwonersaantallen.

7 Artikel J 25, vierde lid, Kieswet.

De stemvrijheid, het stemgeheim en de uniciteit zijn gewaarborgd. Er wordt gestemd in een stemhokje, waartoe alleen de kiezer toegang heeft. De kiezer krijgt maar één stembiljet (per verkiezing) en maakt zijn of haar keuze op een stembiljet dat geen gegevens bevat die naar de identiteit van de kiezer zijn te herleiden. Het stembiljet wordt door de kiezer zelf in de stembus gedeponereerd. De toegankelijkheid is, dat geldt voor alle vormen van stemmen in een stemlokaal, niet optimaal. Voor burgers met een lichamelijke beperking en ouderen die moeilijk ter been zijn, kan het moeilijk of onmogelijk zijn om zich naar een stemlokaal te verplaatsen. Daarnaast zijn niet alle stemlokalen toegankelijk voor rolstoelen. Papieren stembiljetten zijn niet bruikbaar voor blinden en slechtzienden.

Op het punt van de uitvoerbaarheid levert deze vorm van stemmen een aantal knelpunten op. Het met de hand tellen van papieren stembiljetten is foutgevoelig en relatief tijdrovend. Het gebruik van papieren stembiljetten staat ook de invoering van het stemmen in een willekeurig stemlokaal buiten de eigen gemeente in de weg (zie hoofdstuk 4) en vermindert in die zin de flexibiliteit van het verkiezingsproces. De specifieke kosten van het stemmen met papieren stembiljetten zijn het vervaardigen en plaatsen van de stemhokjes en stembussen alsmede het drukken van de stembiljetten. De kosten hiervan zijn relatief gering. De personeelsinzet is volgens rapporten van enkele gemeenten aanzienlijk hoger dan bij het stemmen met stemmachines.

### 3.3 Elektronisch stemmen in een stemlokaal

In 97,7 %<sup>8</sup> van de Nederlandse gemeenten wordt gestemd met stemmachines. Op deze machines worden aan de kiezer de lijsten getoond waar de kiezer op mag stemmen. De machines slaan de stemmen op. Het tellen vindt, na sluiting van de stemming, door de stemmachines plaats.

De Commissie Besluitvorming Stemmachines heeft in haar rapport uitvoerig beschreven waarom de in Nederland tot nu toe gebruikte stemmachines in onvoldoende mate transparant en controleerbaar zijn. De Commissie deelt die analyse volledig en concludeert daarom dat door het gebrek aan transparantie en controleerbaarheid ook de integriteit van de werking van deze stemmachines niet is gewaarborgd.

---

8 Het percentage gemeenten dat bij de gemeenteraadsverkiezingen op 7 maart 2006 met stemmachines stemde.

De kiesgerechtigdheid is bij het elektronisch stemmen in een stemlokaal in gelijke mate gewaarborgd als bij het stemmen met papieren stembiljetten. De uniciteit is met de stemmachines die in Nederland tot nu toe zijn gebruikt, alleen in theoretische zin vast te stellen, namelijk door het aantal oproepingskaarten/stempassen te tellen en te vergelijken met het aantal stemmen dat de stemmachine telt. Er bestaat nu namelijk geen (technische) mogelijkheid om de werking van de stemmachines te controleren om vast te stellen dat de uitgebrachte stem juist én slechts éénmaal is vastgelegd in het geheugen van de stemmachine.

Aan de stemvrijheid wordt voldaan doordat de stemmachine zo in het stemlokaal geplaatst moet zijn, dat anderen niet kunnen zien op wie de kiezer stemt. In de aanloop naar de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 22 november 2006 is aan het licht gekomen dat stemmachines compromitterende straling kunnen afgeven. Die straling betekent een mogelijke bedreiging van het stemgeheim. De Commissie gaat in hoofdstuk 4 nog uitvoerig in op de problematiek van de compromitterende straling.

Bij het gebruik van de stemmachines in een stemlokaal is de toegankelijkheid beperkter dan bij het stemmen met stembiljetten. Bedienen van de stemmachine zonder hulp is voor burgers met een lichamelijke beperking en ouderen mogelijk lastig of zelfs onmogelijk. De stemmachines kunnen, daarvan is de afgelopen jaren ook wel gebruikgemaakt, voorzien worden van audiofaciliteiten waardoor de toegankelijkheid voor blinden en slechtzienden wordt vergroot<sup>9</sup>.

Met stemmachines kan het tellen van de stemmen snel verlopen. Gemeenten vinden daarom dat stemmachines een belangrijke bijdrage leveren aan de uitvoerbaarheid van de verkiezingen. Hertellen is met de stemmachines die thans in gebruik zijn, feitelijk niet mogelijk. De stemmachines kunnen slechts opnieuw het telresultaat printen.

Naast de kosten (investering) van de aanschaf van de stemmachines zijn er nog de kosten die bij elke verkiezing terugkomen (licenties, ondersteuning door de leveranciers, etc.).

---

9 In maart 2006 hebben 11 gemeenten gebruik gemaakt van stemmachines voorzien van audiofaciliteiten (bron: ministerie van BZK).

### 3.4 **Stemmen per brief voor de Nederlanders die vanuit het buitenland mogen stemmen**

Door de wetswijziging van 26 oktober 1983 is het mogelijk om per brief te stemmen (Hoofdstuk M van de Kieswet). Deze mogelijkheid geldt voor de kiezer die op de dag van de kandidaatstelling zijn werkelijke woonplaats buiten Nederland heeft, dan wel op de dag der stemming wegens zijn beroep of werkzaamheden of wegens het beroep of de werkzaamheden van zijn echtgenoot, geregistreerd partner, levensgezel of ouder, buiten Nederland zal verblijven, aldus artikel M 1 van de Kieswet. Briefstemmen is ingevoerd om de toegankelijkheid van de verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer en van het Europees Parlement te vergroten.

Bij de invoering van het briefstemmen in 1983 is slechts in beperkte mate discussie gevoerd over het waarborgen van stemgeheim en stemvrijheid. In zijn advies bij het oorspronkelijke voorstel van wet merkte de Raad van State op dat te weinig aandacht werd besteed aan het beginsel van de geheime stemming<sup>10</sup>. Dit heeft geleid tot een wijziging van het wetsvoorstel met betrekking tot de procedure in het stembureau. Een algemene discussie over het onderwerp is echter niet gevoerd. De kans op onregelmatigheden werd door de regering namelijk klein geacht bij de categorie kiezers waarvoor het briefstemmen zou gaan gelden. Bij de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel erkende de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, Rietkerk, wel dat het stemmen per brief zekere risico's met zich brengt en verwees daarbij naar het feit dat de kiezer buiten een stemlokaal stemt en er daarom niet op kan worden toegezien dat in het geheim en in volledige vrijheid gestemd wordt. Naar de mening van de regering bleven deze gesignaleerde gevaren echter beperkt tot aanvaardbare proporties, aangezien het stemmen per brief alleen mogelijk werd gemaakt voor in het buitenland woonachtige of verblijvende kiezers<sup>11</sup>.

Ook in Europees verband zijn opmerkingen gemaakt over het stemmen per brief in relatie tot het stemgeheim. De European Commission for democracy through law van de Raad van Europa stelt in de toelichting van haar Code of Good Practice in Electoral Matters van 2002<sup>12</sup> dat briefstemmen niet breed gestimuleerd zou moeten worden als *'problems with the postal service are added to other difficulties*

---

10 Kamerstukken II 1982/83, 17 819, nr. A-C, blz. 3.

11 Handelingen II 1983/84, blz. 5418.

12 Bijlage 10.



*inherent in this kind of voting, including the heightened risk of family voting*<sup>13</sup>.

De Code voegt hier wel aan toe dat met zekere voorzorgsmaatregelen het briefstemmen wel gebruikt kan worden om bepaalde groepen van kiezers, zoals patiënten in ziekenhuizen, gedetineerden, personen met een beperkte mobiliteit en kiezers in het buitenland, in staat te stellen om te stemmen zolang er geen risico is voor fraude en intimidatie.

Het proces voor het briefstemmen is transparant en door iedereen te begrijpen. De controleerbaarheid is echter niet voor alle onderdelen van het proces gewaarborgd. Dat geldt in het bijzonder voor het transport van de briefstem. Dat proces onttrekt zich aan alle controle. Mede daardoor is de integriteit ook niet volledig verzekerd. Het is niet uit te sluiten dat tijdens het transport een briefstem wordt onderschept en veranderd. Net als bij het stemmen met papieren stembiljetten in het stemlokaal komen bij deze stemvorm ongeldige stemmen voor, doordat een (klein) deel van de kiezers het papieren stembiljet niet juist invult.

De kiesgerechtigdheid is vast te stellen door de handtekening op het registratieformulier te vergelijken met de handtekening op het briefstembewijs. Als er bij het registratieformulier (als bewijs van het Nederlanderschap) een kopie van een reisdocument is gevoegd, is ook een vergelijking met de handtekening op dat document mogelijk. Volledig sluitend is dit niet, omdat degenen die de controle uitvoeren geen specialisten zijn in het beoordelen van de authenticiteit van handtekeningen, en de handtekeningen die weergegeven zijn op de reisdocumenten klein van omvang zijn.

De uniciteit is bij briefstemmen gewaarborgd doordat de kiezer één stembiljet toegezonden krijgt. Het stembureau opent de enveloppe waarin de kiezer het stembiljet met zijn keuze heeft gestopt en kan dan vaststellen of de enveloppe slechts één stembiljet bevat.

Briefstemmen brengt relatief veel uitvoeringslasten met zich. De registratie van de kiezers voor de verkiezing is een zeer omslachtig proces, waaraan zowel voor de kiezer als voor de overheid veel rompslomp verbonden is. Dit proces is ook nog foutgevoelig. De verzending van de stembescheiden naar en van de kiezer gaat in relatief veel gevallen fout, waardoor de stembescheiden niet of niet op tijd aankomen. Dat heeft tot gevolg dat de kiezer niet kan stemmen of dat zijn stem niet wordt meegeteld.

De kosten van het stemmen per brief zijn niet goed te relateren aan de kosten van het stemmen met papieren stembiljetten en/of stembalies. Stemmen per brief is immers maar voor een beperkte groep kiezers toegestaan.

### 3.5 Stemmen bij volmacht

Stemmen bij volmacht is in Nederland een ten opzichte van het buitenland veel voorkomend verschijnsel. De mogelijkheid om bij volmacht te stemmen was aanvankelijk beperkt, doordat een kiezer alleen aan nabije bloed- en aanverwanten en huisgenoten een volmacht kon geven<sup>14</sup>. Na de jaren '60 van de vorige eeuw is de kring van degenen aan wie een volmacht kon worden gegeven, enige malen uitgebreid. Wel bleef het aantal volmachten dat een kiezer mag aanvaarden beperkt tot twee. De kiezer die één of twee volmachten heeft gekregen, moet deze stemmen tegelijk met zijn of haar eigen stem uitbrengen. Daardoor bestaat automatisch controle op de beperking van het aantal te aanvaarden volmachten tot twee.

Bij de aanwijzing van de gemachtigde bestaat echter in beginsel keuzevrijheid. Het is evenwel niet uit te sluiten dat ook de volmacht niet uit vrije wil wordt gegeven aan een familielid of een huisgenoot ten opzichte van wie de volmachtgever zich in een afhankelijke positie bevindt. Net als bij briefstemmen is er derhalve kans op *family voting* en dus een inbreuk op de stemvrijheid.

Het stemgeheim is bij volmachtstemmen niet gewaarborgd. Degene die een volmacht geeft, doet daarvan "vrijwillig" afstand door aan de gemachtigde te vertellen wat hij of zij wil dat de gevolmachtigde stemt. Of de gemachtigde de stem daadwerkelijk ook zo uitbrengt, kan niet worden gecontroleerd. Dat risico aanvaardt de volmachtgever impliciet.

Gelet op de mogelijke inbreuken op de stemvrijheid is de controleerbaarheid en de integriteit van het stemmen per volmacht in mindere mate te waarborgen dan bij het stemmen in een stemlokaal met papieren stembiljetten.

---

14 Ingevolge artikel K 5 van de Kieswet van 13 juli 1951 konden als gemachtigde slechts worden aangewezen de echtgenoot of echtgenote, de bloed- of aanverwanten in de eerste tot en met de derde graad, de echtgenoot van een schoonzuster of de echtgenote van een zwager, dan wel een der huisgenoten van de volmachtgever.

Het stemmen bij volmacht is transparant en kan door iedereen worden begrepen. De uniciteit is door het stemmen in het stemlokaal gewaarborgd. Dat geldt ook voor de kiesgerechtigdheid. Voor de uitvoerbaarheid heeft het stemmen bij volmacht weinig gevolgen. Dat geldt ook voor de kosten.

### 3.6 Stemmen per internet en telefoon

De transparantie van stemmen per internet en telefoon hangt in grote mate af van het systeem dat wordt gebruikt. Alleen als de systemen volledig "open" zijn, bijvoorbeeld door het gebruik van opensourceprogrammatuur, is er sprake van enige transparantie. En zelfs dan nog moet in hoge mate worden vertrouwd op de betrouwbaarheid van de gebruikte techniek en van de organisatie die de techniek beheert. De beveiliging van de systemen brengt daarenboven met zich dat het beheer zich veelal in een niet of slechts in beperkte mate toegankelijke ruimte afspeelt, waardoor de stemming niet openbaar toegankelijk kan zijn. Verder brengt de complexiteit van de techniek mee dat alleen materiedeskundigen kunnen begrijpen hoe dergelijke systemen werken. Daarmee is het stemmen per internet en telefoon wat betreft transparantie en controleerbaarheid onvergelijkbaar met het stemmen in een stemlokaal.

Betoogd wordt, bijvoorbeeld door Burger@Overheid.nl, dat het stemproces niet wezenlijk verschilt van tal van andere processen waarin de burger vertrouwt op techniek (pinnen, betalen via internet), die de burger ook niet in alle finesses kan controleren. Burgers die dit willen, zouden de gelegenheid moeten krijgen om te stemmen op de wijze die zij wensen en denken te kunnen vertrouwen. Verkiezingen verschillen echter wezenlijk van die andere processen in die zin, dat een kiezer niet alleen op de juiste verwerking van de eigen stem, maar ook op die van alle andere kiezers moet kunnen vertrouwen. De Commissie wijst erop dat een vergelijking met internetbankieren niet opgaat, omdat daar een uitgebreide log wordt bijgehouden en identificatie van de gebruiker plaatsvindt, wat bij internetstemmen in strijd zou komen met het stemgeheim. Voorts vallen de stemvrijheid en het stemgeheim, net als bij alle (andere) vormen van stemmen op afstand (dat wil zeggen stemmen buiten een stemlokaal), niet te waarborgen. De omgeving en de omstandigheden waaronder de stem wordt uitgebracht, onttrekken zich immers aan de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de organisatie van de verkiezingen. Het verschijnsel *family voting* kan zich daardoor bijvoorbeeld gemakkelijker voordoen. In die zin verschilt het stemmen per internet en telefoon niet van het stemmen per brief.

Bij het stemmen per brief bestaat de mogelijkheid om de kiesgerechtigdheid te controleren door de fysieke handtekening op het registratieformulier te vergelijken met de handtekening op het briefstembewijs. Bij internet- en telefoonstemmen is een dergelijke controle mogelijk moeilijk voorstelbaar. Er zijn wel mogelijkheden om te bepalen of degene die de stem uitbrengt identiek is aan de kiesgerechtigde. Een voorbeeld hiervan is het gebruik van biometrische kenmerken, bijvoorbeeld de vingerafdruk, als een middel tot authenticatie. Het risico bestaat dan echter ook dat er tevens een relatie te leggen is tussen de kiesgerechtigde en de uitgebrachte stem, waardoor het stemgeheim geschonden zou kunnen worden. De meest gangbare vorm van authenticatie bij internet- en telefoonstemmen is gebruik van één of meer codes. Codes hebben het risico dat ze ontvreemd of geraden kunnen worden. Als gevolg hiervan is het mogelijk dat een ander dan de kiesgerechtigde stemt en dus de kiesgerechtigde wordt uitgesloten. De controleerbaarheid en integriteit zijn derhalve bij dergelijke vormen van internet- en telefoonstemmen zeer lastig te waarborgen. Verder zal bij algemene openstelling van internet- en telefoonstemmen misbruik door het ronselen van stemmen moeilijk tegengegaan kunnen worden.

De toegankelijkheid van internet- en telefoonstemmen is enerzijds groot. Bijna iedere burger beschikt over de mogelijkheid om internet en/of telefoon te gebruiken. Anderzijds is vooral internetstemmen kwetsbaar voor aanvallen die leiden tot niet-beschikbaarheid (de zogenaamde *denial of service* aanvallen). Verdediging tegen dit type risico's is alleen mogelijk tegen relatief hoge kosten, dan wel door de stemming over een langere periode uit te strekken.

In Nederland is er tot nu toe alleen bij wijze van experiment gestemd via internet en telefoon. Alleen de kosten van die experimenten zijn bekend. Die kosten lopen in de miljoenen<sup>15</sup>. Het is evenwel moeilijk om deze kosten te relateren aan de kosten van het stemmen met papieren stembiljetten en/of stemmachines. Aannemelijk is echter dat de kosten van met name internetstemmen aanzienlijk hoger zijn dan de kosten van het stemmen met papieren stembiljetten in het stemlokaal.

---

15 Kamerstukken II 2003/2004, 29 200 VII, nr. 51; 2006/2007, 30 800 VII, nr. 48.

### 3.7 Afwegingen

De Commissie is van mening dat alleen bij het stemmen in een stemlokaal de stemvrijheid en het stemgeheim in voldoende mate zijn gewaarborgd. Daarom moet het stemmen in een stemlokaal de hoofdvorm van stemmen in Nederland blijven. De Commissie vindt op dit punt verder dat in heel Nederland in het stemlokaal op uniforme wijze gestemd moet worden, omdat het verkiezingsproces in beginsel voor alle kiezers in dezelfde mate aan de waarborgen moet voldoen. Iedere kiesgerechtigde dient op een wijze te stemmen waarbij de waarborgen het beste in balans zijn.

De aanbevelingen van de Commissie beperken zich tot de inrichting van het verkiezingsproces en behelzen dus geen signaal dat andere elektronische processen niet betrouwbaar zouden zijn. Internetstemmen is een onderwerp waaraan in de academische onderzoekswereld de laatste jaren intensief gewerkt wordt. Het is mogelijk dat daarbij in de toekomst nieuwe, algemeen aanvaarbare oplossingen naar voren komen die wel in voldoende mate aan de waarborgen voldoen.

Het stemmen met papieren stembiljetten in het stemlokaal heeft gezien vanuit de waarborgen van transparantie en controleerbaarheid de voorkeur. Het tellen van papieren stembiljetten stuit echter op uitvoeringsproblemen waarvoor de Commissie gevoelig is. Daarom is onderzocht of er een alternatief zou zijn, waarbij er wel elektronisch geteld kan worden met behoud van de transparantie en controleerbaarheid van het stemmen met papieren stembiljetten. De Commissie denkt een dergelijk alternatief te hebben gevonden in de vorm van stemmen met elektronische middelen resulterend in een papieren bewijs van de uitgebrachte stem. Uitdrukkelijk wijst de Commissie er hierbij op dat het stemmen met elektronische middelen wel leidt tot aanzienlijke financiële investeringen. Een gedetailleerde beschrijving van deze wijze van stemmen is in het volgende hoofdstuk opgenomen.

Uitsluitend voor bijzondere groepen kiezers moet van de hoofdvorm van stemmen, in het stemlokaal, worden afgeweken, opdat zij kunnen deelnemen (toegankelijkheid) aan de verkiezingen waarvoor zij kiesgerechtigd zijn. Het gaat dan om de kiezers die vanuit het buitenland mogen stemmen en om een beperkte groep kiezers met een lichamelijke beperking (en ouderen) die aantoonbaar niet naar het stembureau kunnen komen of aldaar kunnen stemmen. De Commissie stelt voor de kiezers die vanuit het buitenland mogen stemmen voortaan te laten

stemmen via internet en per brief. Voor de kiezers met een lichamelijke beperking volgt de Commissie het standpunt van de Chronisch zieken en Gehandicapten Raad, de Taskforce Handicap en Samenleving, en Viziris, en stelt voor deze groep via telefoon te laten stemmen.



## 4 Stemmen in de toekomst

Voor de grootst mogelijke meerderheid van de kiesgerechtigden zal het stemmen in de toekomst, naar het oordeel van de Commissie, op uniforme wijze moeten plaatsvinden in een stemlokaal waarin een stembureau toezicht houdt op het verloop van de stemming en de stemming en de stemopneming openbaar zijn. De inrichting van het stemlokaal en de autoriteit van het stembureau garanderen dat de kiezer in alle vrijheid zijn of haar geheime stem kan uitbrengen.

Hieronder wordt nader ingegaan op de verschillende vormen van stemmen in een stemlokaal. De Commissie is zich ervan bewust dat er mogelijk andere vormen te bedenken zijn en dat de ontwikkelingen niet stil (zullen blijven) staan. De verdere uitwerking van een stemvorm is derhalve een zaak die veel zorg en (kritische) overweging vergt.

### 4.1.1 Stemmen in een stemlokaal

Het stemmen in een stemlokaal heeft uit het oogpunt van transparantie, controleerbaarheid, stemvrijheid en stemgeheim de voorkeur. De Commissie onderkent vier varianten voor het stemmen in het stemlokaal, te weten:

- stemmen met voorgedrukte papieren stembiljetten en handmatig tellen van de stembiljetten;
- stemmen met voorgedrukte papieren stembiljetten en scannen van de keuze op het stembiljet, waarbij de stemmen elektronisch worden geteld;
- een elektronisch stemapparaat met geheugen en daarnaast, ter controle, een papieren stem (*paper trail*);
- het elektronisch tellen (door een *stemmenteller*) van op papier uitgebrachte stemmen, die, om elektronisch geteld te kunnen worden, worden geprint door een *stemprinter*. Op deze *stemprinter* maakt de kiezer zijn of haar keuze. De *stemprinter* produceert een papieren stem (*stemprint*), die de kiezer in een stembus deponert. Na sluiting van de stemming worden deze *stemprints* elektronisch geteld.

Zie de tabel verderop in dit hoofdstuk voor een overzicht van de voor- en nadelen van deze vier varianten.

Variante 1 is de traditionele vorm van stemmen met voorgedrukte papieren stembiljetten. Deze variant voldoet naar de mening van de Commissie aan de waarborgen en heeft gezien vanuit de waarborgen van transparantie en



controleerbaarheid zelfs de voorkeur. Het tellen van papieren stembiljetten stuit echter op grote praktische uitvoeringsproblemen. Het tellen van de papieren stembiljetten is namelijk foutgevoelig en duurt lang. Volgens de gemeenten moet het aantal stemmen dat in een stemlokaal kan worden uitgebracht, mede gelet op de lange openingstijden van de stemlokalen, kleiner zijn dan bij het stemmen met stemmachines. Dit heeft tot gevolg dat er meer stemlokalen (de lokaliteit) en stembureaus (de personele bezetting) moeten komen, terwijl de praktijk is dat het voor gemeenten in toenemende mate moeilijk is om geschikte stemlokalen en leden van stembureaus te vinden. De noodzaak om het aantal in een stemlokaal uit te brengen stemmen te beperken, heeft ook tot gevolg dat het stemmen in een willekeurig stemlokaal (zelfs binnen de eigen gemeente) onmogelijk zou worden. Een kenmerk van het stemmen in een willekeurig stemlokaal is immers dat niet voorzienbaar is waar een kiezer gaat stemmen, waardoor het aanbod per stembureau niet goed voorzienbaar is.

Bij de tweede variant bepaalt de kiezer zijn of haar keuze op dezelfde wijze als bij variant 1 met potlood of pen op een papieren stembiljet. Bij de stemopneming wordt de gemaakte keuze met een scanner gelezen en geteld. Een dergelijk systeem is zeer recent in het Verenigd Koninkrijk beproefd. De Electoral Commission heeft daarover in augustus 2007 een rapport uitgebracht waaruit blijkt dat er zich grote problemen hebben voorgedaan, die er zelfs toe hebben geleid dat alsnog is overgegaan tot handmatige telling van de papieren stembiljetten<sup>16</sup>. De problemen werden onder meer veroorzaakt door het feit dat kiezers hun keuze niet uniform maken (het vereiste kruisje bij de gekozen kandidaat wordt bijvoorbeeld niet precies binnen het daarvoor aangegeven hokje geplaatst, kiezers zetten een stip in plaats van een kruisje, etc.). De scanner kan met deze diversiteit niet goed overweg, waardoor het verwerkingsproces stopt. In de Verenigde Staten van Amerika wordt op grote(re) schaal gestemd met gebruikmaking van optische scansystemen<sup>17</sup>. In negen staten wordt alleen nog maar met optische stemsystemen gestemd. Scansystemen waarbij de kiezer zelf zijn of haar stembiljet invoert in een stembus met geïntegreerde scanner, geven in die staten slechts 0,7% ongeldige stemmen. Desondanks zijn, net als bij de volledig

---

16 The Electoral Commission, May 2007 electoral pilot schemes, Electronic counting, August 2007; Electoral pilot scheme evaluation. Overall report, Ovum Consulting, May 2007, (online verkrijgbaar via <http://www.electoralcommission.org.uk/elections/pilotsmay2007.cfm>).

17 Election Data Services, Almost 55 Million, or One-Third of the Nation's Voters, Will Face New Voting Equipment in 2006 Election, 2 oktober 2006 (online verkrijgbaar via [http://www.edssurvey.com/images/File/ve2006\\_nrpt.pdf](http://www.edssurvey.com/images/File/ve2006_nrpt.pdf)).

elektronische systemen, ook bij de optische scansystemen kwetsbaarheden gevonden die het manipuleren van de uitslag mogelijk zouden maken<sup>18</sup>. In Californië zijn bijvoorbeeld de goedkeuringen voor systemen van alle leveranciers geheel of gedeeltelijk ingetrokken.

De stembiljetten die in de Verenigde Staten en in het Verenigd Koninkrijk zijn gebruikt en gescand, zijn van een aanzienlijk kleiner formaat dan de stembiljetten die in ons land gebruikt moeten worden. Door de veelheid van kandidatenlijsten en de lengte daarvan, moeten de stembiljetten in ons land een formaat hebben dat niet in gangbare scanners past. Splitsing van stembiljetten in meer bladzijden, waarbij de kiezer alleen de bladzijde gebruikt waarop de stem wordt uitgebracht, scheidt het risico van gebruik van de overige bladzijden voor het frauduleus uitbrengen van stemmen. Het scannen van stembiljetten is daardoor in ons land niet goed bruikbaar. De Commissie beveelt deze variant daarom ook niet aan.

Variant drie, *elektronisch kiezen met papieren controlebewijs*<sup>19</sup>, houdt in dat de kiezer getrapt op een zogenaamd *stemapparaat* stemt. Dit apparaat toont aan de kiezer eerst een overzicht van de verkiezing(en) waarvoor de kiezer kiesgerechtigd is. Vervolgens kan de kiezer in een willekeurige volgorde bepalen voor welke verkiezing hij of zij een stem wil uitbrengen. Als de kiezer een keuze voor een kandidaat heeft gemaakt, dan wel blanco heeft gekozen, zal het apparaat om een bevestiging vragen. Geeft de kiezer de bevestiging, dan drukt het *stemapparaat* de gemaakte keuze op papier af. Dit papieren controlebewijs wordt aan de kiezer getoond, maar zodanig, dat de kiezer het controlebewijs niet in handen kan krijgen en het dus ook niet kan afscheuren of meenemen (bijvoorbeeld achter glas).

Het papieren controlebewijs bevat de volgende gegevens:

- de verkiezing waarvoor een stem is uitgebracht;
- de kieskring;
- de uitgebrachte stem (naam of nummer lijst en naam kandidaat dan wel "blanco").

---

18 [http://sos.ca.gov/elections/elections\\_vsr.htm](http://sos.ca.gov/elections/elections_vsr.htm); [http://voter.engr.uconn.edu/voter/Report-OS\\_files/uconn-report-os.pdf](http://voter.engr.uconn.edu/voter/Report-OS_files/uconn-report-os.pdf).

19 [http://www.sos.ca.gov/elections/voting\\_systems/ttbr/red\\_sequoia.pdf](http://www.sos.ca.gov/elections/voting_systems/ttbr/red_sequoia.pdf).  
Direct Recording Equipment + Voter Verified Paper Audit Trail.

De kiezer wordt vervolgens gevraagd om nogmaals de keuze te bevestigen. Pas nadat de kiezer zich ervan heeft kunnen overtuigen dat de door het apparaat getoonde keuze overeenstemt met het papieren controlebewijs en de tweede bevestiging is ontvangen, wordt door die tweede bevestiging de stem uitgebracht. De uitgebrachte stem (zoals deze aan de kiezer werd getoond) wordt elektronisch opgeslagen door het stemapparaat. Het papieren controlebewijs wordt opgevangen in een afgesloten ruimte in of bij het stemapparaat. Zolang de keuze niet door de kiezer is bevestigd, kan hij of zij terug naar het overzicht met verkiezingen en opnieuw beginnen. De kiezer heeft bovendien altijd de mogelijkheid om geen stem uit te brengen voor (één van) de verkiezing(en).

Is de kiezer van mening dat de naam op het papieren controlebewijs niet overeenkomt met de keuze die hij of zij heeft gemaakt op het stemapparaat, dan meldt de kiezer dit aan het stembureau. Als de stem nog niet is bevestigd, krijgt de kiezer éénmaal de gelegenheid om opnieuw te stemmen. Het stemapparaat moet dan de functionaliteit hebben om het aan de kiezer getoonde papieren controlebewijs ongeldig te maken. De mogelijkheid voor de kiezer om opnieuw te stemmen is gelijk aan wat de Kieswet nu in artikel J 27, eerste lid, bepaalt. Het stembureau start de procedure opnieuw door het inlezen van de verkiezingscodes op de stempas, waarna de kiezer voor alle verkiezingen waarvoor de kiezer nog niet had gestemd, alsnog een stem kan uitbrengen. In het geval dat de kiezer bij de tweede poging opnieuw aan het stembureau meldt dat de keuze op het papieren controlebewijs niet overeenkomt met zijn of haar keuze, zal het stembureau onderzoek moeten doen om na te gaan of het stemapparaat nog correct functioneert. De wet- en regelgeving zal hiervoor de nodige regels moeten stellen. In het uiterste geval, dat wil zeggen als de juiste werking van het stemapparaat niet zeker is, zal het stembureau opdracht moeten geven om het stemapparaat te vervangen. In die situatie zal de wet- en regelgeving moeten bepalen hoe de stemmen worden geteld die zijn opgeslagen in het stemapparaat dat wordt vervangen.

Het voordeel van deze variant is dat het tellen na afloop van de stemming even snel kan verlopen als thans het geval is met de stemmachines. Tegenover dit voordeel staan echter nadelen. In deze variant moet worden vertrouwd op de integere werking van het elektronische apparaat. De kiezer krijgt wel op papier de gemaakte keuze te zien, maar er valt tijdens de stemming niet te controleren of het apparaat de stem correct elektronisch opslaat. Dit betekent dat dit stemapparaat in beginsel dezelfde kwetsbaarheden heeft als de huidige stemmachines. Wel bestaat de mogelijkheid van (steekproefsgewijze) controle van de papieren controlebewijzen na afloop van de stemming.

Een bijkomend risico is dat zich de situatie kan gaan voordoen dat de kiezer van mening is dat het getoonde papieren bewijs van zijn stem niet correct is. Deze kiezer heeft op dat moment wel een keuze op het stemapparaat gemaakt (zij het nog niet bevestigd). In dat geval moet erop vertrouwd kunnen worden dat het stemapparaat de gemaakte keuze niet opslaat en bij het tellen meeneemt. Een pluspunt is wel dat de juistheid van de telling die door het stemapparaat wordt uitgevoerd, is te verifiëren door de papieren controlebewijzen te tellen. Als er evenwel verschillen blijken tussen de telling van de papieren controlebewijzen en de telling van het stemapparaat moet van te voren vaststaan welke telling geldt.

De Commissie heeft nagegaan of deze variant met een *paper trail* al elders in de wereld is gebruikt. Dat blijkt het geval te zijn in België, de Verenigde Staten van Amerika, Brazilië en Venezuela<sup>20</sup>. De ervaringen zijn wisselend, zoals blijkt uit publicaties<sup>21</sup>. Met deze variant van stemmen kunnen zich de nodige complicaties voordoen, die het verloop van de stemming in het stemlokaal aanzienlijk kunnen belemmeren. De ontwikkeling van storingsvrije en betrouwbare apparatuur, waarbij zowel het elektronisch geheugen als het *paper trail* betrouwbaar is, is een absolute voorwaarde voor de werking van deze variant. De Commissie tekent hierbij nog aan dat het stemgeheim bij een *paper trail* waarbij het schriftelijk bewijs van de stem op een rol wordt geregistreerd (zoals in de Verenigde Staten van Amerika) onvoldoende is gewaarborgd: de stempassen plegen in volgorde van binnenkomst te worden bewaard en dit is dezelfde volgorde als van de schriftelijk geregistreerde stemmen.

---

20 2006, Cuyahoga County, Ohio, Verenigde Staten, 2006, Bibb County, Camden County & Cobb County, Georgia, Verenigde Staten, 2005 Venezuela, 2003, Waarschoot & Verlaine, België, 2002 Brazilië. In Nederland is bij de verkiezingen voor de provinciale staten op 7 maart 2007 in Den Haag, Utrecht en Zwolle door de Universiteit Twente in opdracht van Nedap Elections Systems een onderzoek gedaan naar de ervaringen van kiezers bij het stemmen op een Nedap stemmachine met *paper trail*. Dit onderzoek was een initiatief van de fabrikant en maakte geen deel uit van de officiële verkiezingsorganisatie.

21 Election Science Institute, 2006, DRE Analysis for May 2006 Primary Cuyahoga County; Office of the Secretary of State, 2007, Voter Verified Paper Audit Trail. Pilot Project Report; College van deskundigen belast met de controle van de geautomatiseerde stemmingen en stemopneming, Verslag betreffende de verkiezingen van 18 mei 2003; Supremo Tribunal Eleitoral, via de Nederlandse Ambassade te Brasília; European Union Election Observation Mission, Final Report, Parliamentary Elections Venezuela 2005.

Een principiële nadeel van deze wijze van stemmen vloeit voort uit het feit dat de stem van iedere kiezer tweemaal wordt geregistreerd: eenmaal elektronisch in het stemapparaat en eenmaal schriftelijk (papieren controlebewijs). Daardoor bestaat de mogelijkheid dat er bij eenzelfde apparaat een verschil is tussen de elektronische en de papieren uitkomst. Uit elders opgedane ervaring blijkt dat dit geen puur theoretische mogelijkheid is. De wet- en regelgeving zal moeten bepalen hoe het stembureau in een dergelijke situatie moet handelen én welke telling geldt. Daarbij moet worden bedacht dat in het verleden bij het gebruik van voorgedrukte stembiljetten is gebleken dat bij de handmatige telling tel-fouten mogelijk zijn.

Bij de laatste variant, *elektronisch kiezen met een papieren stem*, bepaalt de kiezer zijn of haar keuze getrapt op een zogenaamde *stemprinter*. Dit apparaat toont aan de kiezer eerst een overzicht van de verkiezing(en) waarvoor de kiezer kiesgerechtigd is. Vervolgens kan de kiezer in een willekeurige volgorde bepalen voor welke verkiezing hij of zij een stem wil uitbrengen. Als de kiezer een keuze heeft gemaakt voor een kandidaat, dan wel blanco heeft gekozen, zal de *stemprinter* evenals bij de tot nu toe gebruikte stemmachines die keuze tonen. Vervolgens zal de *stemprinter* om een bevestiging vragen. Geeft de kiezer de bevestiging dan drukt de *stemprinter* de gemaakte keuze op papier af. Bij meer dan één verkiezing wordt per verkiezing een papieren stem afgedrukt. De papieren afdruk (de *stemprint*) bevat de volgende gegevens:

- de verkiezing waarvoor een stem is uitgebracht;
- de kieskring;
- de uitgebrachte stem (naam of nummer lijst en naam kandidaat dan wel "blanco");
- eventueel een streepjescode (barcode) die de hiervoor genoemde gegevens weergeeft.

De kiezer behoudt altijd de mogelijkheid om het uitbrengen van de stem voor de desbetreffende verkiezing te annuleren. Zolang de keuze niet door de kiezer is bevestigd, kan de kiezer terug naar het overzicht met verkiezingen en opnieuw beginnen. De mogelijkheid om geen stem uit te brengen voor (één van) de verkiezing(en) blijft natuurlijk mogelijk. De kiezer kan op de papieren afdruk controleren of de stem correct is weergegeven. Is dat het geval dan brengt de kiezer zijn of haar stem uit door de papieren stem(men) te deponeren in een (fysieke) stembus. De stembus moet een voldoende brede opening hebben maar is verder afgesloten en niet-transparant<sup>22</sup>.

Is de kiezer van mening dat de papieren afdruk met de stem (*stemprint*) niet overeenkomt met de gemaakte keuze, dan meldt de kiezer dit aan het stembureau. Het stembureau neemt de papieren stem(men) in en maakt deze in aanwezigheid van de kiezer ongeldig op een in de wet- en regelgeving voor te schrijven wijze. De kiezer krijgt de gelegenheid om opnieuw te stemmen. De mogelijkheid voor de kiezer om opnieuw te stemmen is gelijk aan wat de Kieswet nu in artikel J 27, eerste lid, bepaalt. In het geval dat de kiezer bij de tweede poging opnieuw aan het stembureau meldt dat de papieren afdruk met de stem niet overeenkomt met zijn of haar keuze, zal het stembureau onderzoek moeten doen om na te gaan of de *stemprinter* nog correct functioneert. De wet- en regelgeving zal hiervoor de nodige regels moeten stellen. In het uiterste geval, dat wil zeggen als de juiste werking van de *stemprinter* niet zeker is, zal het stembureau opdracht moeten geven om de *stemprinter* te vervangen. Aangezien in de *stemprinter* geen stemmen zijn opgeslagen, heeft de vervanging van de *stemprinter* geen gevolgen voor de stemming. De uitgebrachte stemmen zijn immers in de stembus gedeponeerd.

Het belangrijkste voordeel van deze variant is dat de werking van de *stemprinter* volledig transparant en controleerbaar is. De *stemprinter* presenteert uitsluitend de keuzemogelijkheden en drukt de gemaakte keuze af. Verder doet de *stemprinter* niets. Er is dan ook bij deze variant geen sprake van elektronische opslag van de gemaakte keuze. De papieren afdruk is de enige vastlegging van de uitgebrachte stem. De *stemprinter* kan daarom gebruik maken van commerciële programmatuur, immers of de programmatuur juist werkt, is te controleren aan de hand van de *stemprint*. Komt die *stemprint* niet overeen met de gemaakte keuze, dan kan de *stemprinter* simpelweg vervangen worden.

Deze variant heeft uit het oogpunt van uitvoerbaarheid het nadeel dat de stemmen na afloop van de stemming nog moeten worden geteld. Dat kan handmatig gebeuren, maar dat heeft, gezien de foutgevoeligheid daarvan, niet de voorkeur. Het tellen van de stemmen kan automatisch plaatsvinden met behulp van de techniek van optical character recognition (OCR). Een scanner – *stemmenteller* – leest (optisch) de geprinte stemmen, telt de stemmen en geeft een telresultaat. De techniek die hiervoor nodig is, bestaat in de markt en wordt voor vele toepassingen gebruikt. Het aantal stemmen in een stemlokaal is relatief gering.

---

22 De papieren afdruk met de stem wordt in principe niet gevouwen om elektronisch tellen te vergemakkelijken. De papieren afdrucken met stemmen zijn niet leesbaar in een niet-transparante stembus.

Het tellen zal daarom niet meer dan 15 tot 30 minuten in beslag nemen. Toevoeging van een streepjescode (barcode) kan praktische voordelen hebben, omdat de stemmen hiermee gemakkelijker herkend kunnen worden. Toevoeging van een barcode is in principe echter niet wenselijk, omdat de *stemprint* hiermee informatie bevat die niet direct door de kiezer controleerbaar is. Dit tast de waarborg van de transparantie aan. Zou niettemin tot gebruik van een barcode worden besloten, dan moet voor de transparantie en controleerbaarheid de opbouw van de streepjescode openbaar zijn. Bijvoorbeeld door in het stemlokaal alle mogelijke keuzes met de bijbehorende streepjescodes te publiceren. De code kan dan ook in het stemlokaal worden gecontroleerd door elke kiezer die dat wil.

#### 4.1.2 Afwegingen

De vier mogelijke vormen van stemmen in het stemlokaal hebben allemaal voor- en nadelen. In de tabel zijn de stemvormen schematisch naast elkaar gezet.

De Commissie beveelt alleen de introductie van de *stemprinter* aan vanwege de aan dit systeem verbonden conceptuele helderheid en eenduidigheid van uitslagen. Bij het stemapparaat met *paper trail* is het tellen wel snel uit te voeren door aan het einde van de stemming het stemapparaat te laten tellen. Dit onderdeel wordt echter teniet gedaan door de nadelen die aan deze variant verbonden zijn. Er moet bij het stemapparaat namelijk nog steeds volledig vertrouwd kunnen worden op de juiste opslag, door de programmatuur, van de uitgebrachte stem. Bij de *stemprinter* is er sprake van een volledige scheiding tussen het bepalen van de keuze en het uitbrengen van de stem. Bij de *stemprinter* hoeft daarom niet vertrouwd te worden op de juiste opslag van de gemaakte keuze.

De Commissie neemt vanwege de uitvoeringsproblemen die bij handmatig stemmen te verwachten zijn, elektronisch tellen (door de *stemmenteller*) als uitgangspunt. Het handmatig tellen van papieren controlebewijzen of papieren stemmen, zou slechts moeten plaatsvinden als er gerede twijfel bestaat aan de juiste werking van de programmatuur waarmee elektronisch wordt geteld of bij technische storingen. Vervanging van een *stemmenteller* is mogelijk en leidt niet tot verlies van opgeslagen stemmen: de *stemprints* zijn nog voorhanden en kunnen door de vervangende *stemmenteller* worden geteld. De wet- en regelgeving zal moeten bepalen welk gevolg het stembureau moet verbinden in het geval dat de elektronische telling niet goed verloopt. De *stemmenteller* moet

	Stemmen met papieren stembiljet en handmatig tellen	Stemmen met papieren stembiljetten, scannen van de keuze op het stembiljet waarbij de stemmen elektronisch worden geteld	Stemapparaat met papieren controlebewijs ( <i>paper trail</i> )	Stemprinter met aparte stemmenteller (papieren stem)
<b>Maken van de keuze</b>	Handmatig	Handmatig	Elektronisch	Elektronisch
<b>Uitbrengen van stem</b>	Handmatig	Handmatig	Elektronisch	Handmatig
<b>Opslag uitgebrachte stem</b>	Papier	papier	Elektronisch en papier	Papier
<b>Telwijze</b>	Handmatig	Elektronisch (optioneel handmatig)	Elektronisch (optioneel handmatig)	Elektronisch (optioneel handmatig)
<b>Belangrijkste voordelen</b>	Voldoet aan waarborgen.	Voldoet aan waarborgen; Is mogelijk sneller dan handmatig tellen.	Telling even snel als bij huidige stemmachines; Ongevoelig voor invulfouten van kiezers; Manipulatie van elektronisch opgeslagen stemmen is detecteerbaar door tellen controlebewijs; Maakt invoering LSWS mogelijk; Audiofaciliteiten voor blinden en slechtzienden mogelijk.	Voldoet aan waarborgen; Mogelijk gebruik van commerciële apparatuur; Ongevoelig voor invulfouten van kiezers; Niet afhankelijke van eventuele fouten of manipulatie van stemprinter of stemmenteller; Maakt invoering LSWS mogelijk; Audiofaciliteiten voor blinden en slechtzienden mogelijk; Vervanging stemprinter geen gevolgen voor stemming.
<b>Belangrijkste nadelen</b>	Tellen is foutevoelig en duurt lang; Meer stembureau's nodig; Blokkeert invoering stemmen in willekeurig stemlokaal; Beperkte toegankelijkheid voor blinden en slechtzienden.	Foutevoeligheid scannen keuze op stembiljet; Blokkeert invoering stemmen in willekeurig stemlokaal; Beperkte toegankelijkheid voor blinden en slechtzienden; Uitvouwen stembiljetten is tijdrovend.	Kans op verschil tussen aantal elektronisch opgeslagen stemmen en papieren controlebewijsen leidend tot twijfel over betrouwbaarheid stemapparaat; Mogelijk falen apparatuur; Compromitterende straling (TEMPEST).	Mogelijk falen van apparatuur; Compromitterende straling van de stemprinter (TEMPEST) (niet van de stemmenteller).

Tabel: Belangrijkste aspecten van de vier verschillende verkiezingssystemen

\* GSWS – stemmen in willekeurig stemlokaal binnen de eigen gemeente

\*\* LSWS – stemmen in willekeurig stemlokaal buiten de eigen gemeente



automatisch een onderscheid kunnen maken tussen stemmen die zijn uitgebracht voor verschillende verkiezingen.

Te overwegen is om steekproefsgewijs in een aantal stembureaus de elektronische telling te laten volgen door een handmatige telling. Dit kan een maatregel zijn om het vertrouwen in het stelsysteem te creëren en te behouden.

De vaststelling van de uitslag verloopt, zolang er niet gestemd wordt in een willekeurig stemlokaal over heel Nederland (zie hoofdstuk 4.3.1 Stemmen in een willekeurig stemlokaal), vervolgens op dezelfde wijze als in het huidige verkiezingsproces, waarbij de resultaten van het stembureau worden doorgegeven aan het hoofdstembureau, dat de resultaten totaliseert en doorgeeft aan het centraal stembureau. Het doorgeven gebeurt met het proces-verbaal met de daaraan gehechte telresultaten. Daarnaast mogen de telresultaten ook elektronisch worden doorgegeven.

#### 4.2.1 Elektromagnetische straling

De inzet van elektronische middelen bij het stemmen roept de vraag op of deze middelen compromitterende straling afgeven en, zo ja, of deze straling is te misbruiken. De problematiek van de compromitterende straling bij het stemproces is in het najaar van 2006 aan het licht gekomen. De stichting 'Wij vertrouwen stemcomputers niet' toonde dat in een rapport<sup>23</sup> en een filmpje<sup>24</sup> aan. Onderzoek van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties leidde vervolgens tot maatregelen, waaronder de schorsing van de goedkeuring van een type stemmachine<sup>25</sup>. Nu de Commissie voor het stemmen in het stemlokaal het gebruik van een *stemprinter* voorstelt, is ook de vraag aan de orde of, en zo ja welke, normen er voor dit apparaat zouden moeten gelden.

---

23 "Nedap/Groenendaal ES3B voting computer a security analysis", laatste revisie 6 oktober 2006, Hoofdstuk 6 "Compromising emanations" (online verkrijgbaar via <http://www.wijvertrouwenstemcomputersniet.nl/images/9/91/Es3b-en.pdf>).

24 Online te zien op <http://www.youtube.com/watch?v=B05wPomCjEY>.

25 "Voornemen tot intrekking goedkeuring stemmachines", Mededeling van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, 30 oktober 2006/Nr. 2006-0000352288 CZW.

Elke elektronische schakeling, apparaat of draad zendt elektromagnetische straling uit. Deze straling kan de werking van andere elektronische apparatuur negatief beïnvloeden (elektromagnetische interferentie, EMI). Onder meer daarom zijn voor elektronische apparatuur wettelijke normen opgesteld waaraan deze moet voldoen voordat nieuwe elektronische producten op de markt mogen worden gebracht. De bekendste normen zijn die van de Amerikaanse Federal Communications Commission (FCC) en van de Europese Unie (CE-markering).

Als een elektronisch apparaat voldoet aan de norm, betekent dit dat de uitgezonden straling zo laag is, dat hierdoor de werking van andere elektronische apparatuur niet wordt gestoord. Dit wil echter niet zeggen dat in het geheel geen elektronische straling meer wordt afgegeven. Er blijft altijd een reststraling over.

Wanneer een elektronisch apparaat aanstaat, kan de elektronische straling van het apparaat op afstand ook opzettelijk opgevangen en bewerkt worden. Uit deze opgevangen (residu)straling kan eventueel informatie worden verkregen of worden afgeleid. Bij het onbedoeld afgeven van straling die informatie bevat, wordt gesproken van compromitterende straling. Elektronische apparaten kunnen zodoende worden afgeluisterd. In 1985 is al door de Nederlander W. van Eck een artikel gepubliceerd waarin werd aangetoond dat het mogelijk is informatie, weergegeven op het scherm van een elektronisch apparaat, te reconstrueren uit residustraling<sup>26</sup>.

Compromitterende residustraling kan met eenvoudige middelen in de directe nabijheid van het desbetreffende apparaat worden opgevangen. Met geavanceerde apparatuur kan compromitterende straling soms al vanaf tientallen meters afstand worden opgevangen. Aldus kan op beeldschermen, tot op tientallen of zelfs honderden meters afstand, meegekeken worden, zonder dat degene die het beeldscherm bedient er iets van merkt. Hoewel dit geen probleem is bij gebruik van dagelijkse consumentenelektronica en de toepassingen daarvan, kan het een serieus probleem zijn als met de desbetreffende elektronische apparatuur vertrouwelijke of geclassificeerde informatie wordt verwerkt. In het kader van geavanceerde beveiliging is elektromagnetische straling relevant, zowel defensief (bescherming aan eigen zijde), als offensief (afluisteren van een andere partij).

---

31 W. van Eck, 1985, Electromagnetic radiation from video display units: an eavesdropping risk, PTT Dr. Neher Laboratories.

Elektronische stemapparatuur zendt ook elektromagnetische straling uit. Het stemgeheim kan worden geschonden door het opvangen van compromitterende straling die stemapparatuur uitstraalt. Onder "compromitterend" verstaat de Commissie in dit geval "onthullend welke stem door een kiezer wordt uitgebracht".

Het bestaan van elektromagnetische straling en de mogelijkheid van het opvangen van deze straling zijn al langer bekend. Het is echter mogelijk om apparatuur dusdanig aan te passen, dat zo min mogelijk (compromitterende) straling wordt verspreid. De NAVO heeft hiertoe een aantal voorschriften opgesteld. Deze voorschriften staan bekend onder de naam TEMPEST. Deze afkorting heeft een aantal betekenissen, de meest bekende is *Telecommunications Electronics Materials Protected From Emanating Spurious Transmissions*. Naast TEMPEST wordt ook wel de naam EMSEC gehanteerd, *Emission Security*, dat ook andere disciplines van elektronische beveiliging aanduidt.

De TEMPEST-standaarden schrijven voor hoe apparatuur het best beveiligd moet worden om compromitterende straling tegen te gaan. De NAVO hanteert hierbij drie normen onder de naam SDIP-27. De meest strenge norm gaat ervan uit dat een aanvaller vrijwel direct toegang heeft tot het apparaat dat de elektromagnetische straling uitstraalt. De overige twee normen gaan uit van een steeds grotere afstand tot het apparaat. Hierbij wordt niet alleen gekeken naar straling die in de nabijheid van het apparaat is op te vangen, maar ook naar compromitterende signalen die per ongeluk meeliften op andere signalen. Een voorbeeld van dit laatste is geheime informatie die onbedoeld via het elektriciteitsnet de ruimte verlaat.

Het opvangen van compromitterende signalen zou een van de middelen kunnen zijn die een inlichtingendienst kan toepassen bij zijn werkzaamheden. De mate waarin een overheid zichzelf beschermt tegen andere inlichtingendiensten is daarom geheime informatie. De NAVO TEMPEST-standaarden zijn derhalve gerubriceerd en niet openbaar. In het algemeen is over TEMPEST nauwelijks informatie of expertise publiekelijk beschikbaar. Er wordt op het moment van de samenstelling van dit rapport, voor zover de Commissie bekend is, niet of nauwelijks openbaar wetenschappelijk onderzoek gedaan naar TEMPEST. Deskundigheid is in de westerse wereld uiterst schaars. Op dit moment stelt de Europese Unie in het kader van harmonisering eigen TEMPEST-normen vast. Een aantal nieuwe lidstaten is geen lid van de NAVO; zij hebben dus geen toegang tot geheime NAVO-informatie. De toekomstige EU-normen zijn bedoeld voor

hetzelfde toepassingsgebied als de NAVO-normen en zullen derhalve ook niet openbaar gemaakt worden.

#### 4.2.2 Afwegingen

Om enig inzicht in deze complexe materie te krijgen, heeft de Commissie een aantal vertegenwoordigers van bedrijven uit binnen- en buitenland die zich beroepsmatig met TEMPEST bezig houden, uitgenodigd voor een gesprek. Uit deze gesprekken werd duidelijk dat het samenstellen van een nieuwe, openbare norm voor compromitterende straling waarschijnlijk geen eenvoudige opgave (en ook kostbaar) zal zijn.

De *stemprinters* of de stemapparaten kunnen beschermd worden tegen het over een te lange afstand verspreiden van compromitterende straling. De maatregelen die een leverancier van een *stemprinter* of stemapparaat moet nemen, zijn echter alleen bekend bij een select aantal commerciële TEMPEST-leveranciers en bij de NAVO-geaccrediteerde testlaboratoria. Er zijn ook speciale kant-en-klare computers, beeldschermen en printers te koop die al beschermd zijn. Informatie hierover is openbaar beschikbaar<sup>27</sup>. De TEMPEST-gespecialiseerde leveranciers zijn de leveranciers van deze apparaten.

Het beschermen van apparatuur tegen compromitterende straling is volgens deskundigen geen eenvoudige opgave. Reeds bij het ontwerp van een apparaat moet met de TEMPEST-eisen rekening gehouden worden. Het is derhalve af te raden om TEMPEST-eisen gefaseerd in te voeren en pas over bijvoorbeeld een aantal jaren te eisen dat apparatuur voldoet aan de TEMPEST-eisen.

De geraadpleegde deskundigen geven aan dat de meest zware NAVO-norm vereist dat elk apparaat individueel getest wordt. Voor verkiezingen zou dit betekenen dat zo'n 10.000 apparaten een dergelijke test zouden moeten ondergaan (voor elke verkiezing). Daarnaast horen bij deze zwaarste norm eisen aan de omgeving waarin het apparaat is geplaatst, die in stemlokalen niet te realiseren zijn. De lichtste NAVO-norm geeft te weinig bescherming, waardoor als nog het stemgeheim in gevaar zou kunnen komen. Gelet hierop is de middelste norm, de NAVO SDIP-27 Niveau B-norm, het meest geschikt om voor te schrijven voor het apparaat waarmee de kiezer zijn of haar keuze bepaalt. Het is goed om

---

27 <http://nato-cat.softbox.co.uk/Pages/ProductsByCategory.aspx?CategoryID=18>.

te onderstrepen dat het voldoen aan de NAVO SDIP-27 Niveau B-norm geen absolute bescherming biedt tegen de verspreiding van compromitterende straling. De bescherming die geboden wordt, geldt voor een bepaalde zone rondom het apparaat waarop de kiezer zijn of haar keuze maakt.

Apparatuur waarop bescherming is aangebracht, moet nog getest worden voordat deze de officiële goedkeuring 'TEMPEST APPROVED' krijgt. Indien de test goed verloopt, verzegelt de testinstantie de apparatuur. Niets mag meer gewijzigd worden aan de hardware, anders vervalt de goedkeuring. Bij het vervangen van een onderdeel, moet weer getest worden voordat de apparatuur opnieuw goedkeuring kan krijgen. Dit is een belangrijke belemmering voor stemapparaten. Immers het moet gedurende de dag van de stemming mogelijk zijn om een onderdeel, bijvoorbeeld de printer, te vervangen. De NAVO SDIP-27 Niveau B-norm is bekend bij gecertificeerde testinstanties in de NAVO-landen. Dat betekent dat een leverancier van stemapparaten, hoewel het aantal gecertificeerde testinstanties beperkt is, wel de keuze heeft waar hij de apparatuur laat testen.

Men kan zich afvragen hoe groot de noodzaak is om stemapparatuur tegen compromitterende TEMPEST-straling te beschermen. Het gaat hierbij om zowel principiële als pragmatische aspecten. De regelgeving vereist bescherming van het stemgeheim. De vraag is evenwel hoe groot het risico is dat er misbruik zal worden gemaakt van de compromitterende straling die de stemapparatuur afgeeft. Geavanceerde TEMPEST-kennis is op dit moment goed afgeschermd, maar een technisch onderlegde en gemotiveerde amateur kan toch een eind komen. Zeker nu het onderwerp eenmaal brede belangstelling heeft gekregen, is negeren van het fenomeen geen optie. Het is niet wenselijk dat onderschepte politieke voorkeuren van bijvoorbeeld bekende Nederlanders op het web verschijnen. Theoretisch is het zelfs denkbaar dat op de verkiezingsdag zelf real time verkiezingsuitslagen bekend worden en op internet gepubliceerd worden, maar dan zou wel sprake moeten zijn van onderschepping van de stemmingen in ten minste een zo groot aantal stembureaus, dat de uitslagen daarvan representatief zijn voor het geheel. Het is sterk de vraag of iemand de kosten en moeite die daarvoor nodig zijn, zal willen opbrengen. Gedeeltelijk zijn dergelijke ontwikkelingen met andere, reactieve, middelen (zoals strafbaarstelling en vervolging) aan te pakken, maar preventie heeft, waar mogelijk en financieel verantwoord, de voorkeur van de Commissie. Tevens zou aan een bijkomende strafrechtelijke of bestuursrechtelijke sanctie gedacht kunnen worden in de vorm van al dan niet tijdelijke ontneming van het actief en passief kiesrecht.

Een dilemma voor de Commissie is het geheime karakter van de bestaande NAVO-normen. Niet alleen moeten potentiële fabrikanten van stemapparaten weten waar ze aan toe zijn, maar ook moeten burgers in principe kunnen begrijpen welke eisen aan stemapparatuur gesteld worden. Uit de door de Commissie gevoerde gesprekken is gebleken dat dit dilemma op korte termijn waarschijnlijk niet oplosbaar is. Uit het oogpunt van transparantie is dit geheime karakter minder gelukkig, maar praktisch gesproken is er voor preventief beleid nu geen andere optie. Daar staat weer tegenover dat bij invoering van de *stemprinter* met een aparte *stemmenteller* de relevantie van de transparantie van de *stemprinter* aanzienlijk geringer is dan bij gebruik van een stemapparaat met elektronisch geheugen.

Het is overigens wel te verwachten dat het onderwerp TEMPEST de komende jaren in de civiele wereld meer aandacht zal krijgen. De relevantie ervan in het kader van stemapparatuur kan als een voorloper gezien worden. Een tweede dilemma wordt gevormd door de kosten. De Commissie kan deze niet begroten, maar veronderstelt dat deze relatief hoog zullen zijn, zeker als in aanmerking wordt genomen dat de te beschermen apparatuur gemiddeld eenmaal per jaar wordt gebruikt.

De Commissie beveelt reactieve bestrijding door strafbaarstelling en scherp omlijnde afspraken met het openbaar ministerie over opsporing en vervolging aan. Mochten de extra kosten voor de bescherming tegen compromitterende straling niet prohibitief blijken te zijn, dan zou tevens aangesloten moeten worden bij de vigerende NAVO SDIP-27 Niveau B-norm.

#### 4.3.1 **Stemmen in een willekeurig stemlokaal**

In de afgelopen jaren heeft het ministerie van BZK, op basis van de Experimentenwet Kiezen op Afstand, geëxperimenteerd met het stemmen in een willekeurig stemlokaal (SWS) binnen de eigen gemeente. Deze experimenten zijn geëvalueerd<sup>28</sup>. Daaruit blijkt dat gemeenten en kiezers enthousiast zijn over de mogelijkheid om elders dan in het aangewezen stemlokaal te stemmen. Naast de overwegend positieve uitkomsten van deze experimenten zijn er ook (nieuwe) kwetsbaarheden aan het licht gekomen. Die betreffen in het bijzonder de beveiliging van de stempas tegen namaak en vervalsing en het kunnen vaststellen

---

28 Kamerstukken II 29200 VII, nr. 5.1.

dat degene die de stempas gebruikt ook de kiesgerechtigde persoon is wiens naam op de stempas is vermeld (zie ook hoofdstuk 3.2). Beide kwetsbaarheden moeten naar het oordeel van de Commissie worden aangepakt, voordat besloten wordt SWS binnen de eigen gemeente voor alle gemeenten in te voeren.

De stempas kan beter worden beveiligd door daarin echtheidskenmerken op te nemen. De Commissie is zich ervan bewust dat dit andere, zowel wat complexiteit als wat prijs betreft, echtheidskenmerken zullen moeten zijn dan bijvoorbeeld de echtheidskenmerken in de reisdocumenten. De leden van de stembureaus die de kenmerken zullen moeten controleren, zijn immers geen experts op dit terrein. Daarnaast is de stempas bedoeld voor eenmalig gebruik. De kosten zullen daarom beperkt moeten zijn. Het is de minister van BZK die de eisen voor het uniforme model voor de stempas moet vaststellen.

Voor de betrouwbare vaststelling van de identiteit van de gebruiker van de stempas is invoering van een identificatieplicht bij het stemmen noodzakelijk. Ook de Kiesraad heeft recentelijk aan de staatssecretaris van BZK geadviseerd om een identificatieplicht in te voeren<sup>29</sup>. Sinds de invoering van de Wet op de identificatieplicht moet iedereen in Nederland boven de 14 jaar in het bezit zijn van een geldig identiteitsbewijs en dat ook altijd bij zich dragen. Dat betekent dat elke kiesgerechtigde als hij of zij gaat stemmen een identiteitsbewijs bij zich heeft en dat ook zal kunnen tonen. De identificatieplicht bij het stemmen zal in de wet- en regelgeving moeten worden verankerd.

Om zich te identificeren tegenover het stembureau moet gebruik worden gemaakt van een geldig identiteitsbewijs. De Commissie bedoelt daarmee:

Voor Nederlanders:

1. een geldig reisdocument als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder a, b, c, d, e en g, of tweede lid, van de Paspoortwet;
2. een geldig rijbewijs dat is afgegeven op basis van de Wegenverkeerswet of een geldig rijbewijs als bedoeld in artikel 107 van de Wegenverkeerswet 1994.

---

<sup>29</sup> Kiesraad, 2007, Advies 'Legitimatieplicht in het stemlokaal' (online verkrijgbaar via <http://www.kiesraad.nl/contents/pages/88488/advieslegitimatieplicht.pdf>).

Voor buitenlanders die kiesgerechtigd zijn voor de verkiezing van leden van de gemeenteraad en/of van het Europees Parlement:

1. de documenten waarover een vreemdeling ingevolge de Vreemdelingenwet 2000 moet beschikken ter vaststelling van zijn identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie;
2. een geldig nationaal, diplomatiek of dienstpaspoot dat is afgegeven door het daartoe bevoegde gezag in een andere lidstaat van de Europese Gemeenschappen of in een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, voor zover de houder de nationaliteit van die andere lidstaat bezit;
3. een rijbewijs dat is afgegeven door het daartoe bevoegde gezag in een andere lidstaat van de Europese Gemeenschappen of in een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, waarvan de houder in Nederland woonachtig is, zolang de bij de Wegenverkeerswet 1994 vastgestelde termijn van geldigheid in Nederland niet is verstreken, aan de houder geen administratieve maatregel bedoeld in paragraaf 9 van hoofdstuk VI van de Wegenverkeerswet 1994 is opgelegd of aan hem niet de bijkomende straf bedoeld in artikel 179 van die wet is opgelegd en mits het rijbewijs is voorzien van een pasfoto van de houder.

Het kan voorkomen dat een kiesgerechtigde zijn of haar identiteitsbewijzen (paspoort, rijbewijs e.d.) zo kort voor de verkiezingsdag kwijtraakt, dat het niet mogelijk is via een spoedprocedure vóór de dag van de verkiezing een nieuw document te verkrijgen. In dat geval kan de kiesgerechtigde wel aangifte doen bij de politie. Die aangifte moet toch worden gedaan, alvorens een nieuw reisdocument of rijbewijs kan worden aangevraagd. Een kopie van het proces-verbaal moet dan samen met een fotokopie van een verloren of gestolen identiteitsbewijs of, als de kiesgerechtigde ook daarover niet beschikt, een ander op naam van de kiesgerechtigde gesteld pasje of document – zoals een toegangspas voor een bedrijf, een lidmaatschapskaart of een bank- of giropas – aan het stembureau als identificatie worden overgelegd. Een pasje of kaart met foto verdient daarbij de voorkeur. De wet- en regelgeving moet hierin voorzien.

Al langer bestaat het voornemen om SWS niet alleen binnen alle gemeenten mogelijk te maken, maar ook uit te breiden, zodat bij elke verkiezing in elk stembureau in Nederland gestemd kan worden voor het kiesdistrict waarvoor de kiesgerechtigdheid geldt. Invoering hiervan heeft consequenties, zeker als het

---

30 Bij de verkiezing van de gemeenteraden zijn er 443 verschillende kieslijsten die allemaal op alle stembureaus beschikbaar zouden moeten zijn.



mogelijk wordt gemaakt voor alle verkiezingen dus ook voor de verkiezingen van de gemeenteraden<sup>30</sup>. De consequenties zijn van organisatorische aard, maar ook financieel aangezien er extra (technische) voorzieningen noodzakelijk zijn. De stempassen zullen een uniek nummer moeten hebben dat bij de productie van de stempassen wordt aangemaakt. Dit betekent dat de productie van de stempassen een centraal karakter zal moeten krijgen. Bij alle verkiezingen zal elk stembureau moeten beschikken over een landelijk register van ingetrokken stempassen. In dit register staan de nummers van de stempassen die niet meer gebruikt mogen worden (bijvoorbeeld, omdat daarvoor vervangende stempassen zijn uitgegeven). Dit register moet in een zeer korte tijdspanne (2 dagen) worden samengesteld en vóór de opening van de verkiezing gedistribueerd zijn over alle stemlokalen. Voor de vorming van het landelijk register zal elke gemeente een bestand met de ingetrokken stempassen in de desbetreffende gemeente moeten zenden naar een centraal punt. Het centrale punt verzamelt alle nummers van de ingetrokken stempassen, maakt een totaal bestand en zorgt voor de distributie daarvan over de gemeenten. Hoewel het denkbaar is dat het landelijke register een papieren vorm heeft, is het logischer om er van uit te gaan dat het om een elektronisch bestand gaat dat beschikbaar is op een (losstaande) computer waarover elk stembureau moet beschikken. Vanwege de voortgang van het stemmen in het stemlokaal is aan te bevelen dat de controle van het nummer op de stempas elektronisch plaatsvindt. Dat voorkomt ook fouten bij het typen of lezen van dat nummer in het register van ingetrokken stempassen.

Het stemmen in een willekeurig stemlokaal buiten de eigen gemeente heeft ook tot gevolg dat er in stembureaus stemmen voor alle kieskringen kunnen worden uitgebracht. Bij de stemopneming in het stembureau moeten daarom de resultaten gegroepeerd per kieskring kunnen worden weergegeven. De Commissie voorziet hiervoor dat de stembureaus het telresultaat in elektronische vorm verzenden naar een centrale voorziening. De centrale voorziening (distributieplatform) telt elektronisch de stemmen die per kieskring zijn uitgebracht en distribueert de uitkomsten vervolgens elektronisch naar de hoofdstembureaus. De hoofdstembureaus stellen aan de hand van de processen-verbaal van de stembureaus en de telling van de stemmen, de resultaten van de verkiezing in de desbetreffende kieskring vast en zenden die, net als nu het geval is, naar het centraal stembureau. Daarnaast blijven de stembureaus hun processen-verbaal met de telresultaten doorgeven aan het hoofdstembureau, waardoor de gemeenten tussentijds beschikken over resultaten zodat zij net als in het huidige verkiezingsproces voorlopige uitslagen kunnen presenteren.

Om de transparantie en controleerbaarheid te vergroten moet de centrale voorziening op het internet per stembureau de telresultaten van de uitgebrachte stemmen publiceren. Het is wel van belang om hierbij te benadrukken dat de telling van het stembureau een voorlopig resultaat geeft, iets anders dan de uitslag van de verkiezing. De uitslag wordt bekend gemaakt door het centraal stembureau. De controleerbaarheid vergt wel dat het centraal stembureau een verklaring geeft van mogelijke afwijkingen van de eerder gepubliceerde telresultaten.

### 4.3.2 Afwegingen

Overwogen is of het mogelijk is SWS buiten de eigen gemeenten snel in te voeren. De Commissie ziet daar, in combinatie met de invoering van een nieuwe vorm van elektronisch stemmen in het stemlokaal, belemmeringen voor. Als het advies voor de nieuwe vorm van stemmen in het stemlokaal wordt overgenomen, verdient het de voorkeur om 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.

Het is naar de mening van de Commissie te riskant om zoveel veranderingen tegelijk door te voeren. Daarnaast biedt dit de mogelijkheid om de (financiële) investeringen die nodig zijn voor deze veranderingen, in de tijd te spreiden. Op beperkte schaal zal met het stemmen voor verschillende verkiezingen in willekeurige stembureaus ervaring opgedaan kunnen worden in gemeenten waarin tegelijk met de verkiezing van leden van de raad van de gemeente ook leden van deelgemeenteraden worden gekozen.

Wellicht ten overvloede tekent de Commissie bij de mogelijkheid van invoering van SWS buiten de eigen gemeente nog aan, dat SWS buiten de eigen gemeente alleen mogelijk is bij het gebruik van de *stemprinter* en de *stemmenteller* of het stemapparaat met *paper trail*. Gebruik van voorgedrukte stembiljetten maakt invoering van SWS buiten de eigen gemeente onmogelijk en zal zelfs binnen gemeenten waarin ook verkiezingen voor deelgemeenteraden of referenda binnen deelgemeenten worden gehouden, problematisch zijn.



## 5. Kiezers met beperkingen

### 5.1 Inleiding

Naar aanleiding van ontvangen brieven en een gedachtewisseling met vertegenwoordigers van de Chronisch zieken en Gehandicapten Raad Nederland (CG-Raad), de Taskforce Handicap en Samenleving en Viziris, Netwerkorganisatie van mensen met een visuele beperking, heeft de Commissie ook aanbevelingen opgesteld met als doel de vergroting van de toegankelijkheid voor mensen met lichamelijke beperkingen en daarmee van de participatie door deze kiezers<sup>31</sup>.

Bij de sterk gedecentraliseerde verantwoordelijkheid voor de keuze van locaties voor stemlokalen en de inrichting daarvan berust de verantwoordelijkheid voor de toegankelijkheid van de stembureaus voor kiezers met lichamelijke beperkingen bij de gemeenten. Deze eigen verantwoordelijkheid leidt per gemeente tot verschillend beleid, waarbij de ene gemeente meer mogelijkheden biedt die de deelname aan verkiezingen door kiezers met beperkingen bevorderen dan de andere. Ook zal het ene stembureau toeschietelijker zijn dan het andere. De Kieswet schrijft in dit verband in artikel J 28 slechts voor dat het stembureau, wanneer blijkt dat een kiezer wegens zijn lichamelijke gesteldheid hulp behoeft, toestaat dat de kiezer zich laat bijstaan.

De CG-Raad heeft een groot aantal aanbevelingen gedaan, waarvan er zich een aantal richten op politieke partijen en andere organisaties op wier werkerrein de Commissie zich in het kader van haar opdracht niet begeeft. Binnen het kader van die opdracht valt wel dat naar het oordeel van de Commissie de waarborg van de toegankelijkheid voor de gemeenten de verplichting inhoudt dat kiezers met een lichamelijke beperking hun stem kunnen uitbrengen op niet al te grote afstand van hun huis. Dat houdt in dat bij verkiezingen waarbij de kiezer zelf het stembureau kan bepalen waarin hij of zij stemt, niet alle stembureaus aangepast behoeven te zijn aan de eisen die moeten gelden voor kiezers met een beperking. Omdat de aanpassing van alle stembureaus aan deze eisen vermoedelijk binnen de overzienbare tijd niet mogelijk is, pleit het criterium van de toegankelijkheid voor het door de Commissie aanbevolen plaatsafhankelijk stemmen, waarbij de kiezer zelf het stembureau uitkiest dat hem of haar het meest past.

---

31 De brieven en de goedgekeurde gespreksverslagen zijn als bijlagen 14 en 15 opgenomen.

Tot nog toe kan dat door toepassing van artikel K 1 Kieswet, waarbij de kiezer een verzoek moet doen om deel te nemen aan de stemming in een stembureau van zijn keuze. Die kiezer ontvangt bij inwilliging van dat verzoek een kiezerspas. Wanneer het stemmen in een stembureau ter keuze van de kiezer regel wordt en elke kiezer een stempas ontvangt in plaats van een oproepingskaart, vergemakkelijkt dat de mogelijkheid voor kiezers met een beperking om in een voor hen gemakkelijk toegankelijk stembureau te gaan stemmen.

Bij de centrale overheid berust de verantwoordelijkheid de gemeenten te wijzen op hun verantwoordelijkheid voldoende stembureaus toegankelijk te maken voor kiezers met beperkingen en te bevorderen dat de organisaties die voor deze burgers met lichamelijke beperkingen bij de gemeenten daadwerkelijk gehoor vinden.

De CG-Raad, de Taskforce Handicap en Samenleving en Viziris hebben de Commissie gevraagd of het mogelijk zou zijn voor degenen met een zodanige beperking dat zij niet naar een stembureau kunnen komen of gebracht worden of die in een stembureau als gevolg van hun beperking hun stem niet kunnen uitbrengen, de gelegenheid te openen per telefoon te stemmen. De Commissie heeft de vertegenwoordigers van de CG-Raad, de Taskforce Handicap en Samenleving en Viziris gevraagd hoe deze groep die hiervoor in aanmerking zou kunnen komen, is af te bakenen.

## 5.2 Afwegingen

Op de gemeente rust de taak om in voldoende mate stembureaus in te richten die toegankelijk zijn voor kiezers met lichamelijke beperkingen. Die verantwoordelijkheid houdt naar het oordeel van de Commissie in dat elke kiezer met een beperking die zich, al dan niet met hulp, naar een stembureau kan verplaatsen in dat stembureau daadwerkelijk zijn of haar stem kan uitbrengen. Het gaat daarbij niet alleen om de toegankelijkheid van het gebouw en de specifieke lokaliteit waarin zich het stembureau bevindt, maar ook om verstelbare stemtafels voor kiezers die zittend in hun rolstoel hun stem moeten uitbrengen en om stemapparatuur die voor kiezers met een visuele beperking met behulp van een koptelefoon aanwijzingen geeft. Bij de toezending van oproepingskaarten of stempassen moet de gemeente vermelden welke stembureaus speciaal toegankelijk zijn voor kiezers met lichamelijke beperkingen

Wel vraagt de Commissie van allen die bij het verkiezingsproces betrokken zijn,

aandacht voor de aanbevelingen die de CG-Raad ter zake heeft gedaan en vermoedelijk zal blijven doen. Het gaat daarbij niet alleen om regelgeving maar vooral en grotendeels om het bevorderen van de bereidheid en de instelling van alle betrokkenen om de actieve deelneming aan het verkiezingsproces door kiezers met beperkingen te vergroten. Het gaat hierbij vaak meer om de vraag of de betrokkenen bij het verkiezingsproces de alertheid hebben om bij de voorbereiding en op de dag van de stemming rekening te houden met kiezers met beperkingen, dan om voorschriften.

De mogelijkheid om een kiezerspas aan te vragen en daardoor de bevoegdheid te verkrijgen in een stembureau van eigen keuze te gaan stemmen, komt enigszins tegemoet aan de behoefte van kiezers met beperkingen om te gaan stemmen in stembureaus die aan die beperkingen tegemoet komen. Dat houdt wel in dat gemeenten die kiezers uiterlijk bij de oproeping moeten informeren welke stembureaus zijn aangepast aan de behoeften van kiezers met beperkingen.

Wanneer de toezending van stempassen regel wordt en alle kiezers kunnen stemmen in een stembureau van hun keuze, vergroot dat ook de toegankelijkheid voor kiezers met beperkingen. Op de gemeenten blijft de taak rusten om de kiezers met beperkingen in voor hen leesbare vorm (als het om een visuele beperking gaat) voor te lichten over de aangepaste stembureaus, respectievelijk de stembureaus die moeilijkheden voor bepaalde beperkingen kunnen opleveren. Op den duur zou aanpassing aan kiezers met beperkingen regel moeten zijn, en stembureaus met hindernissen voor deze kiezers, de uitzondering die dan vermelding behoeft bij de toezending van oproepingskaarten of stempassen.

De Commissie adviseert op voorstel van de vertegenwoordigers van de CG-Raad, de Taskforce Handicap en Samenleving en Viziris om voor de groep kiezers die als gevolg van hun beperking niet in een stembureau kunnen stemmen, het stemmen per telefoon mogelijk te maken. Voor deze groep kiezers moet de waarborg van de toegankelijkheid zwaarder wegen dan de waarborgen van stemgeheim, stemvrijheid en transparantie. De CG-Raad, de Taskforce Handicap en Samenleving en Viziris adviseren om deze groep af te bakenen met behulp van de Internationale Classificatie van het menselijk Functioneren (International Classification of Functioning, Disability and Health, ICF) van de Wereldgezondheidsorganisatie (World Health Organization, WHO) (zie bijlage 15.12). De Commissie neemt dit advies over. De ICF-classificatie maakt wettelijk deel uit van de indicatie voor de verstrekking van zorg en individuele voorzieningen op basis van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

Geadviseerd is om personen met de classificatie "volledige afhankelijkheid: 'lopen en zich verplaatsen' en 'zich verplaatsen per vervoermiddel'" in aanmerking te laten komen voor het stemmen per telefoon. De vertegenwoordigers van de CG-Raad, de Taskforce Handicap en Samenleving en Viziris zijn van mening dat via het Centrum indicatiestelling zorg (CIZ), zorgkantoor en gemeenten binnen het Wmo-loket te achterhalen is welke burgers precies aan deze genoemde vereisten voldoen. De Commissie tekent hierbij wel aan dat het dan wel een vereiste is dat de criteria voor de ICF-classificatie in het hele land strikt en zo uniform mogelijk worden toegepast, opdat van de faciliteiten die aan die classificatie zijn verbonden – zoals in dit geval het recht om per telefoon te stemmen – alleen gebruik gemaakt kan worden door degenen voor wie die faciliteiten in het leven zijn geroepen.

Ten slotte heeft de Taskforce Handicap en Samenleving nog de aandacht van de Commissie gevraagd voor een incident waarbij een voorzitter van een stembureau een kiezer met een geestelijke beperking niet tot de stemming had toegelaten. In dit verband wil de Commissie nog eens met nadruk erop wijzen dat een persoon die over een oproepingskaart, een kiezerspas of een stempas beschikt daardoor gelegitimeerd is als kiesgerechtigde en dus aan de verkiezing behoort te kunnen deelnemen. Wel moet worden vastgesteld of de persoon die de oproepingskaart, kiezerspas of stempas aan het stembureau toont daadwerkelijk degene is wiens of wier naam op de oproepingskaart, kiezerspas of stempas is vermeld. Daartoe dient de identificatieplicht. Blijkt de persoon die op de oproepingskaart, kiezerspas of stempas is vermeld identiek aan degene die dat document aanbiedt, dan is die persoon gelegitimeerd om te stemmen. Het stembureau mist de bevoegdheid dat in twijfel te trekken, tenzij uit het getoonde identiteitsbewijs blijkt dat de betrokkene de kiesgerechtigde leeftijd niet heeft. Dan stelt immers het stembureau vast dat in de gemeentelijke administratie een vergissing is begaan bij de verstrekking van de oproepingskaart, de kiezerspas of de stempas.

Dit incident heeft bij de Commissie wel de vraag doen rijzen of het nog langer juist is dat de mogelijkheid dat een kiezer zich bij het uitbrengen van zijn stem laat bijstaan, in artikel J 28 Kieswet is beperkt tot kiezers die wegens hun lichamelijke gesteldheid hulp behoeven. Als een kiezer met een verstandelijke beperking wegens die gesteldheid hulp behoeft bij de bediening van de *stemprinter*, zou ook deze kiezer zich naar het oordeel van de Commissie mogen laten bijstaan. Die bijstand moet dan wel betrekking hebben op het uitbrengen dus op het bepalen van de stem, niet op de keuze. Voorts moet het mogelijk zijn om met de stem-apparatuur te oefenen, al dan niet in elektronische simulatievorm aangeboden via het internet.

## 6. Stemmen bij volmacht

### 6.1 Inleiding

Stemmen bij volmacht is in Nederland een ten opzichte van het buitenland veel voorkomend verschijnsel. Op basis van beschikbare gegevens van gemeenten kan gesteld worden dat het aantal volmachten omstreeks 15% van de uitgebrachte stemmen bedraagt<sup>32</sup>. De omvang van dit verschijnsel en de eenvoudige wijze waarop een volmacht kan worden verleend en deze volmacht wordt erkend, ondervindt kritiek van onder andere de waarnemers van de OVSE/ODIHR. In het rapport van 12 maart 2007 naar aanleiding van de verkiezing van leden van de Tweede Kamer op 22 november 2006 stellen de waarnemers vast dat er in ons land een lange traditie is van stemmen bij volmacht. De waarnemers stellen ook vast dat deze praktijk in de samenleving algemene steun ondervindt. Deze praktijk berust meer op vertrouwen dan op regulering. De OVSE/ODIHR acht het dienstig een herziening van de regelgeving en de praktijk van stemmen bij volmacht te overwegen om deze meer in overeenstemming te brengen met de beginselen van gelijkheid en stemgeheim, overeenkomstig paragraaf 7.4 van het OVSE Document van Kopenhagen van 1990<sup>33</sup>.

De mogelijkheid om bij volmacht te stemmen was aanvankelijk beperkt, doordat een kiezer alleen aan nabije bloed- en aanverwanten en huisgenoten<sup>34</sup> een volmacht kon geven. Na de jaren '60 van de vorige eeuw is de kring van degenen

---

32 Op basis van gegevens over de Tweede Kamer verkiezingen in 2002 (38 gemeenten) en de gemeenteraadsverkiezingen in 2006 (67 gemeenten), project Kiezen op Afstand, ministerie van BZK.

33 De desbetreffende passage in het Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the Conference on Security and Co-operation in Europe van 5 tot 29 juni 1990 (bijlage 9) luidt als volgt:

(7) To ensure that the will of the people serves as the basis of the authority of government, the participating States will ...

(7.4) -ensure that votes are cast by secret ballot or by equivalent free voting procedure, and that they are counted and reported honestly with the official results made public;

34 Ingevolge artikel K 5 van de Kieswet van 13 juli 1951 konden als gemachtigde slechts worden aangewezen de echtgenoot of echtgenote, een de bloed- of aanverwanten in de eerste tot en met de derde graad, de echtgenoot van een schoonzuster of de echtgenote van een zwager, dan wel een der huisgenoten van de volmachtgever.



aan wie een volmacht kon worden gegeven, enige malen uitgebreid. Wel bleef het aantal volmachten dat een kiezer mag aanvaarden beperkt tot twee. De kiezer die één of twee volmachten heeft gekregen, moet deze stemmen tegelijk met zijn of haar eigen stem uitbrengen. Daardoor bestaat automatisch controle op de beperking van het aantal te aanvaarden volmachten tot twee.

De bevoegdheid om een volmacht te verlenen is in artikel L 1 Kieswet zeer ruim omschreven: elke kiezer die verwacht niet in staat te zijn aan de stemming deel te nemen, kan bij volmacht stemmen. Een opgave van redenen of het aan-nemelijk maken daarvan, is dus niet vereist. De redenen kunnen uiteenlopen van niet aanwezig op grond van werkzaamheden elders, afwezig wegens vakantie, ziekte, zodanige lichamelijke beperkingen dat het niet mogelijk is in een stem-bureau te stemmen, gedetineerd tot aan gemakzucht toe. In geval van ernstige ziekte, opname in een ziekenhuis, een zware lichamelijke beperking en detentie is sprake van onvrijwilligheid in die zin, dat de kiezer niet zelf kan stemmen en dus een volmacht moet geven om aan de stemming te kunnen deelnemen. Bij de aanwijzing van de gemachtigde bestaat echter in beginsel keuzevrijheid. Het is evenwel ook mogelijk dat de volmacht niet uit vrije wil wordt gegeven aan een familielid of een huisgenoot ten opzichte van wie de volmachtgever zich in een afhankelijke positie bevindt. Dit laatste verschijnsel wordt aangeduid met *family voting*.

Eenzijds vergroot de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen de toegankelijkheid, anderzijds bestaat bij *family voting* het risico van inbreuk op de stemvrijheid en op het stemgeheim.

## 6.2 Afwegingen

De waarnemers van OVSE/ODIHR constateren terecht dat het stemmen bij volmacht kan rekenen op steun en vertrouwen in de samenleving. De Commissie meent dat dit vertrouwen in de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen berust op het feit dat in beginsel een ieder vrij is om al dan niet een volmacht aan een ander te verlenen. Gebeurt dit, dan berust dat op het vertrouwen dat die ander de volmacht zal gebruiken op de wijze die de volmachtgever heeft gewenst. Dit vertrouwen kon toenemen naarmate de kring van degenen aan wie een volmacht gegeven kan worden, groter werd en dus de mogelijkheid om een gemachtigde te kiezen ruimer, zoals sinds de jaren '70 van de vorige eeuw het geval is geweest. De Commissie meent dat dit vertrouwen van degene die een volmacht verleent

in degene die daardoor gevolmachtigd wordt, kenmerkend is voor de Nederlandse samenleving. Wel bestaat het risico van aantasting van het stemgeheim, zij het dat die aantasting het gevolg is van de keuze die de volmachtgever maakt. Dit risico weegt zwaarder naarmate die keuze meer door de omstandigheden wordt gedictieerd – ernstige ziekte of lichamelijke beperking, detentie, afwezigheid buitenslands e.d. – of de kring van degenen aan wie een volmacht gegeven kan worden, kleiner is.

De Commissie erkent dat de verplichting om bij volmacht te stemmen (of niet aan de verkiezing deel te nemen) voor de ernstig zieken, gehandicapten en gedetineerden een beperking oplevert, ook al bestaat een zekere keuzevrijheid bij de aanwijzing van de gemachtigde. Mede met het oog op deze groep beoordeelt de Commissie in hoofdstuk 10 de voor- en nadelen die zijn verbonden aan de in Zweden bestaande mogelijkheid om een briefstem door een boodschapper bij het stembureau te laten bezorgen.

Uit oogpunt van de waarborgen waarmee het verkiezingsproces moet zijn omgeven, baart het verschijnsel van *family voting*, volmachtverlening op grond van overwicht van de gemachtigde op de volmachtgever, de meeste zorgen. Doet dit verschijnsel zich voor, dan zijn de toegankelijkheid en de stemvrijheid in het geding. Over de omvang van dit verschijnsel bestaan geen gegevens, maar het vermoeden dat het verschijnsel bestaat, is, gelet op het belang van de in het geding zijnde waarborgen, voldoende reden voor aandacht.

De Commissie bespreekt eerst de vraag of in het bestaande systeem van stemmen bij volmacht mogelijkheden van misbruik bestaan en of dat misbruik preventief kan worden tegengegaan. Ingevolge artikel L 14 Kieswet kan een volmacht aan een kiezer die in hetzelfde stemdistrict staat ingeschreven, ook worden verleend door een op de oproepingskaart gestelde verklaring van volmachtverlening te laten ondertekenen door de volmachtgever en de gevolmachtigde. Hierdoor wordt de oproepingskaart de volmacht voor de gevolmachtigde. Bij invoering van de mogelijkheid om plaatsonafhankelijk met een stempas te kiezen, kan deze stempas worden omgezet in een volmacht. Hierbij speelt de vraag van de identificatie. Het is niet denkbeeldig dat de verklaring op de oproepingskaart of de stempas niet door de kiezer die de volmacht geeft, zelf is ondertekend. Een zekere waarborg voor echtheid kan worden verkregen door voor te schrijven dat een dergelijke volmacht – dus de in een volmacht omgezette oproepingskaart of stempas – slechts geldig is en door het stembureau als volmacht wordt aanvaard, indien tegelijkertijd aan het stembureau een fotokopie van een identiteitsbewijs

van de volmachtgever door de gevolmachtigde wordt overgelegd. Het stembureau behoudt deze fotokopie samen met de volmacht en de oproepingskaart of stempas van de gemachtigde. De Commissie realiseert zich dat overlegging van een fotokopie van een identiteitsbewijs van de volmachtgever geen volledige zekerheid biedt van de echtheid van de handtekening, maar eenvoudige vormen van misbruik van onbeheerd aangetroffen stempassen worden erdoor verkleind. De Commissie is zich ervan bewust dat deze eis de drempel om bij volmacht te laten stemmen enigszins verhoogt, maar acht dat verantwoord ter vermindering van fraude met niet door de volmachtgever zelf ondertekende volmachten.

Wat de gedetineerden betreft zou in overleg met het ministerie van Justitie en gemeenten overwogen kunnen worden of het uit oogpunt van veiligheid en orde in de penitentiaire inrichtingen mogelijk is 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 gedetineerden als het personeel van de inrichting gebruik kunnen maken. Dergelijke stemplaatsen die gedurende een dagdeel zijn geopend, zouden ook in ziekenhuizen, verpleeginrichtingen en dergelijke ingericht kunnen worden. Het gaat in wezen om mobiele stembureaus, met een stembureau (personele bezetting) van drie leden, die echter slechts een dagdeel geopend en niet openbaar toegankelijk zijn. De stembus moet vervolgens worden overgebracht naar een (vast) stembureau waar, na sluitingstijd van de stemming, de stemopneming en de telling plaatsvinden. Voor de niet openbare toegankelijkheid van deze stemplaatsen, afwijkende openingstijd, het vervoer van de stembus en de stemopneming en telling van de stemmen in een regulier stembureau, moet wel een afwijkende wettelijke voorziening worden getroffen. Wordt deze mogelijkheid verworpen, dan resteert voor gedetineerden en voor een deel van de zieken slechts stemmen bij volmacht, zoals thans voor gedetineerden in artikel B 6 Kieswet is geregeld.

Om het verschijnsel van *family voting* tegen te gaan, moet de overheid in voorlichting bij verkiezingen en bijvoorbeeld bij inburgeringcursussen het belang en het strikt persoonlijke karakter van het individuele stemrecht onderstrepen. Daarbij gaat het erom te wijzen op het grote goed dat in onze samenleving ieder in vrijheid en in het geheim zijn of haar eigen politieke stem mag laten meetellen, zoals het in paragraaf 7.4 van het OVSE Document van Kopenhagen van 1990 is omschreven. De noodzaak een fotokopie over te leggen van een identiteitsbewijs van de volmachtgever kan een zekere drempel tegen onvrijwilligheid opwerpen en moet bedrog met de handtekening van de volmachtgever verminderen.

---

De Commissie realiseert zich dat de mogelijkheid om in ons land bij volmacht te stemmen, ondanks deze voorstellen, ruim blijft. Zij acht dat uit oogpunt van toegankelijkheid ook gewenst. Zij meent echter dat aan de aanmaning van de waarnemers van OVSE/ODIHR om de regelgeving en de praktijk meer in overeenstemming te brengen met paragraaf 7.4 van het OVSE Document van Kopenhagen van 1990 in die zin gevolg gegeven kan worden, door het stemmen door kiesgerechtigden met een beperking te bevorderen, met het stemmen per telefoon als mogelijkheid voor hen die niet in een stemlokaal kunnen stemmen en door de inrichting van stemplaatsen in ziekenhuizen, verpleeginrichtingen en penitentiaire inrichtingen. Daarnaast verwacht de Commissie dat de invoering van de mogelijkheid om in een willekeurig stembureau te stemmen, ook buiten de eigen gemeente, de noodzaak om een volmacht te geven zal doen afnemen. De Commissie stelt niet voor om de mogelijkheid van omzetting van een oproepingskaart of een stempas in een volmacht ongedaan te maken. Dat zou weliswaar het aantal volmachten beperken, maar beperkt ook de toegankelijkheid van verkiezingen voor hen die op het laatste moment (wegens ziekte, buitenlandse reis e.d.) verhinderd zijn zelf in een stemlokaal te stemmen.



## 7. Kiezers in het buitenland

### 7.1 Inleiding

Sinds 1 november 1989 kunnen kiezers die op de dag van de kandidaatstelling van de leden van de Tweede Kamer hun werkelijke woonplaats buiten Nederland hebben (categorie 1), dan wel op de dag der stemming wegens hun beroep of werkzaamheden of wegens het beroep of de werkzaamheden van hun echtgenoot, geregistreerd partner, levensgezel of ouder, buiten Nederland zullen verblijven (categorie 2) per brief stemmen, mits zij daartoe tijdig een verzoek hebben ingediend (artikel M 1 Kieswet). Deze regeling geldt ook voor de verkiezing van leden van het Europees Parlement, doordat ingevolge artikel Y 2 Kieswet de bepalingen in afdeling II inzake de verkiezing van leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van overeenkomstige toepassing zijn. Dit behoudens uitzonderingen die in hoofdstuk Y van de Kieswet zijn opgenomen of uit de Akte betreffende de rechtstreekse verkiezing van de leden van het Europees Parlement van 20 september 1976 voortvloeien<sup>35</sup>. Nederlandse kiezers die in de lidstaat van hun inwoning deelnemen aan de verkiezing van leden van het Europees Parlement, zijn uitgesloten van het stemmen per brief. De specifieke problemen die hieraan verbonden zijn, bespreekt de Commissie in het volgende hoofdstuk.

Nederlanders die hun werkelijke woonplaats buiten Nederland hebben (categorie 1), zijn geen ingezetene van een Nederlandse provincie of gemeente en zijn dus niet kiesgerechtigd voor de verkiezingen van de leden van de provinciale staten of de raden van gemeenten. Het briefstemrecht voor de kiezers van categorie 2, die wel kiesgerechtigd zijn voor staten- en raadsverkiezingen, is beperkt tot verkiezingen van leden van de Tweede Kamer en het Europees Parlement. Willen zij voor de verkiezing van leden van provinciale staten of de gemeenteraad hun stemrecht uitoefenen, dan zullen zij op basis van de bestaande wet- en regelgeving een andere kiezer in hun provincie, respectievelijk gemeente daartoe een volmacht moeten verlenen.

In het kader van het project Kiezen op Afstand (KOA) van het ministerie van BZK konden degenen voor wie het briefstemrecht geldt, bij de verkiezing van leden van het Europees Parlement op 9 juni 2004 bij wijze van experiment ook via internet of telefoon stemmen. Dit experiment is wat het stemmen via internet

---

35 In de Kieswet is Richtlijn 93/109/EG van 6 december 1993 geïmplementeerd.

betreft herhaald bij de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 22 november 2006. Stemmen per telefoon was niet mogelijk. De wettelijke basis voor deze experimenten is gelegd in de Experimentenwet Kiezen op Afstand van 11 december 2003. Deze Experimentenwet vervalt op 1 januari 2008. De staatssecretaris van BZK heeft echter aangekondigd deze wet te willen verlengen voor een eventueel experiment bij de verkiezing van leden van het Europees Parlement op 11 juni 2009.

## 7.2 Ervaringen met kiezen op afstand tot nu toe

De experimenten in 2004 en 2006 zijn geëvalueerd en er zijn uitgebreide risico-analyses gemaakt<sup>36</sup>. De mogelijkheid om per telefoon of met behulp van internet te stemmen is positief beoordeeld, aanzienlijk positiever dan het stemmen per brief. Van de mogelijkheid om per telefoon te stemmen werd echter op een totaal van ruim 15.000 geregistreerde kiezers in het buitenland door minder dan 500 kiezers gebruik gemaakt. Daarom is met deze mogelijkheid in 2006 niet opnieuw geëxperimenteerd.

De Commissie heeft in het bijzonder gekeken naar de ervaringen van kiezers in het buitenland, zoals deze blijken uit de evaluaties van de experimenten die door het ministerie van BZK zijn opgesteld. Punten van kritiek op het stemmen per brief zijn dat de doorlooptijd en soms de onnauwkeurigheid van de postbezorging ertoe leiden dat kiesgerechtigden het voor hen bestemde stembewijs niet of te laat ontvangen dan wel dat het registratieverzoek of de retourenveloppe met het stembiljet en het briefstembewijs de gemeente 's-Gravenhage niet of te laat bereiken. Hierbij speelt mede een rol dat de stembescheiden die aan de geregistreerde kiesgerechtigde worden toegezonden, relatief laat beschikbaar komen. Dit hangt samen met de periode van 43 dagen die verstrijkt tussen de dag van de kandidaatstelling en de dag van de verkiezing. Binnen die periode moeten de kandidatenlijsten eerst worden gecontroleerd en goedgekeurd, alvorens de stembiljetten kunnen worden gedrukt en verzonden. Uit het aantal registratieverzoeken dat wordt ingediend, blijkt dat een zeer grote meerderheid<sup>37</sup> van beide categorieën zich niet laat registreren, dus al de eerste stap die gezet moet

36 Kamerstukken II 29200 VII Nr. 51; 30 800 VII, nr. 48, bijlagen 3 en 4.

37 Het aantal Nederlandse niet-ingezetenen dat voor uitoefening van het kiesrecht in aanmerking komt (categorie I), is niet nauwkeurig bekend. Schattingen belopen een aantal van ruim 700.000 tot maximaal 1 miljoen.

worden om in het buitenland te stemmen, achterwege laat.<sup>38</sup> Bij de verkiezing van leden van het Europees Parlement bedroeg het aantal kiesgerechtigden in het buitenland dat zich succesvol liet registreren 15.991. Van hen gaven 8.795 personen aan per brief te willen stemmen. Het aantal kiezers dat daadwerkelijk stemde bedroeg 12.030: 6.695 per brief en 5.335 met behulp van internet of telefoon. Bij de verkiezing van leden van de Tweede Kamer in 2006 lieten 34.205 kiesgerechtigden zich registreren. Van hen namen 28.150 daadwerkelijk aan de verkiezing deel, van wie 19.815 met behulp van internet en 8.335 per brief<sup>39</sup>.

Voor elke verkiezing – en het gaat hierbij alleen om verkiezingen van leden van de Tweede Kamer en van het Europees Parlement – is registratie vereist<sup>40</sup>. De gemeente 's-Gravenhage houdt wel een zogenoemd semi-permanent register bij van de kiezers die zich bij de vorige verkiezingen hebben geregistreerd<sup>41</sup>. Aan de in dat register vermelde kiezers wordt voor elke verkiezing van de leden van de Tweede Kamer of het Europees Parlement zonder een afzonderlijk daartoe strekkend verzoek een formulier tot registratie van de kiesgerechtigdheid (D3-registratie-formulier) toegezonden. De semi-permanentie houdt in dat een kiezer die voor die laatstgehouden verkiezing geen registratieverzoek heeft ingediend, uit het register wordt verwijderd en dan dus bij de daaropvolgende verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer of het Europees Parlement niet automatisch een D3-registratie-formulier ontvangt. In het kader van de experimenten Kiezen op Afstand zijn de D3-registratieformulieren aan de in het semi-permanente register vermelde kiezers in veel gevallen per e-mail verzonden en konden de registratieverzoeken ook per e-mail worden ingediend. De ervaring heeft geleerd dat deze wijze van verzending tegemoetkwam aan de bezwaren die kleven aan verzending per post.

Aan de eis van registratie, die moet hebben plaatsgevonden vóór de dag van de kandidaatstelling – dus al 43 dagen voor de dag van de stemming – blijkt een zeer grote meerderheid van de naar schatting ruim 700.000 Nederlandse niet-ingezetenen niet te voldoen. De registratie is nodig omdat naam en adres en de Nederlandse nationaliteit (door toezending van een bewijsstuk van het Nederlanderschap) vastgesteld moeten worden. Er is geen nationaal register van Nederlandse niet-ingezetenen. Niet elke Nederlandse niet-ingezetenene heeft een sofinummer en dus te zijner tijd een burgerservicenummer.

---

38 Ook van de kiezers die tijdelijk in het buitenland verblijven (categorie 2) maakt slechts een gering deel gebruik van de mogelijkheid zelf te stemmen.

39 Kamerstukken II 29200 VII, nr. 51; 30 800 VII, nr. 48; gemeente Den Haag.

40 Artikel 3 Kieswet.

41 Artikel D 3a Kieswet.



De omvang van categorie 2, de kiesgerechtigden die op de dag van de stemming wegens hun beroep of werkzaamheden of wegens het beroep of werkzaamheden van hun echtgenoot, geregistreerde partner, levensgezel of ouder, buiten Nederland verblijven, is niet bekend. Dit aantal verandert van dag tot dag. Deze kiezers moeten het verzoek om per brief te stemmen uiterlijk op de achtentwintigste dag voor de stemming indienen bij de burgemeester van de gemeente waar zij als kiezer zijn geregistreerd. De burgemeester van die gemeente zendt na inwilliging van dit verzoek het ingewilligde verzoek zo spoedig mogelijk door naar de burgemeester van 's-Gravenhage. De verdere procedure is gelijk aan die voor de kiesgerechtigde niet-ingezetenen die te 's-Gravenhage zijn geregistreerd. Opmerkelijk is dat de mogelijkheid om vanuit het buitenland per brief te stemmen niet bestaat voor de vermoedelijk ook grote groep kiezers die om andere dan in artikel M 1 Kieswet vermelde redenen, wegens vakantie, familiebezoek en dergelijke, op de dag van stemming buitenslands is. Voor deze groep kiesgerechtigden geldt echter dat velen ruim een maand tevoren hun adres in het buitenland nog niet kennen en zich om die reden niet kunnen laten registreren.

De procedure van stemmen per brief voorziet in paragraaf 2 van Hoofdstuk M Kieswet in de mogelijkheid van instelling van briefstembureaus in een diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging van Nederland en in de instelling van briefstembureaus in de Nederlandse Antillen en Aruba. De procedure van registratie door de gemeente 's-Gravenhage blijft gelijk, maar de stembescheiden worden dan per diplomatieke post gezonden naar het hoofd van de desbetreffende diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging, respectievelijk de vertegenwoordiger van Nederland in de Nederlandse Antillen of in Aruba.

### 7.3 Afwegingen

De Commissie stelt vast dat een klein deel van de kiesgerechtigden die behoren tot de categorieën 1 en 2 daadwerkelijk aan de verkiezingen deelneemt. Het is daarbij niet vast te stellen of de kiesgerechtigden die geen registratieverzoek indienen, dit achterwege laten omdat zij de administratieve drempel te hoog vinden, omdat zij als niet-ingezetenen bewust geen gebruik wensen te maken van het hun verleende kiesrecht of wegens onbekendheid met hetzij hun kiesrecht hetzij de verkiezingen voor Tweede Kamer en/of Europees Parlement. Specifiek bij de verkiezingen voor het Europees Parlement is er nog een groep kiezers die hun stem uitbrengen in de lidstaat van hun inwoning, in welk geval zij geen stemrecht hebben in het land van hun nationaliteit.

## Categorie 1

Uit de ervaringen van kiezers in het buitenland die wel een registratieverzoek hebben ingediend, blijkt dat zij de informatie die hun via de websites [www.kiezenuithetbuitenland.nl](http://www.kiezenuithetbuitenland.nl) en [www.kiesraad.nl](http://www.kiesraad.nl) wordt geboden, als toereikend ervaren. Ook de website van de gemeente 's-Gravenhage geeft informatie. Enerzijds is het semi-permanente (tijdelijke) karakter van het register wel als bezwaarlijk gesignaleerd. Anderzijds moet vervuiling van het adressenbestand als gevolg van adreswijzigingen die niet zijn aangemeld, worden voorkomen. De correspondentie via internet blijkt naar tevredenheid te verlopen. Deze wijze van berichtenverkeer komt in belangrijke mate tegemoet aan de bezwaren van correspondentie per post.

Berichtenverkeer met deze categorie kiesgerechtigden als zodanig is onvermijdelijk, in elk geval zolang er geen (centraal) register is van Nederlandse niet-ingezetenen<sup>42</sup>. Bij elke verkiezing voor de Tweede Kamer en voor het Europees Parlement moet immers opnieuw worden vastgesteld of de betrokkene nog de Nederlandse nationaliteit heeft en kiesgerechtigd is.

Hoewel tegen stemmen met behulp van internet uit oogpunt van de waarborgen van transparantie, stemvrijheid en stemgeheim bezwaren bestaan die de Commissie ertoe brengen deze mogelijkheid vooralsnog niet open te stellen voor kiezers die hun stem binnen Nederland kunnen uitbrengen, prevaleert voor kiezers in het buitenland het vereiste van de toegankelijkheid – de mogelijkheid om op zo eenvoudig mogelijke wijze deel te nemen aan de verkiezingen. Hetzelfde geldt voor de mogelijkheid om per brief te stemmen, die de Commissie uit oogpunt van de te waarborgen stemvrijheid en stemgeheim niet aanbeveelt voor kiezen binnen Nederland. Bij de keuze tussen stemmen met behulp van internet of per brief, gaat de voorkeur uit naar stemmen met behulp van internet, omdat dit aan de bezwaren van onnauwkeurige of vertraagde postbezorging tegemoetkomt. De mogelijkheid van het stemmen per brief moet blijven bestaan voor hen die niet kunnen of willen stemmen met behulp van internet.

---

42 Het is de Commissie bekend dat er plannen zijn om te komen tot een Register Niet-ingezetenen (RNI). Over de vraag of, en zo ja op welke termijn, een dergelijk register zal worden ingevoerd en operationeel zal zijn, is niet bekend. Aan Nederlandse niet-ingezetenen is vaak geen sofinummer (in de toekomst burgerservicenummer) toegekend.

De Commissie staat voor ogen dat het register dat de gemeente 's-Gravenhage aanlegt van hen die zich voor een verkiezing van hetzij de Tweede Kamer hetzij het Europees Parlement hebben laten registreren, een permanent karakter krijgt in die zin, dat een daarin ingeschreven niet-ingezetene daaruit slechts wordt verwijderd:

- a. op eigen verzoek,
- b. bij vestiging binnen Nederland en
- c. bij vastgesteld verlies van de Nederlandse nationaliteit.

Adresverandering zonder kennisgeving wordt met een eigen verzoek gelijk gesteld.

Om de bekendheid van het kiesrecht voor de Tweede Kamer en het Europees Parlement onder de Nederlandse niet-ingezetenen te vergroten, zouden de consulaten en de consulaire afdelingen van de posten in het buitenland bij elke aanvraag om vernieuwing van een Nederlands reisdocument en bij andere contacten een vouwblad moeten verstrekken met korte informatie over dit kiesrecht en met vermelding van bovengenoemde websites en de e-mail- en postadressen van de gemeente 's-Gravenhage (verkiezingen@dbz.denhaag.nl; Bureau Verkiezingen, Dienst Burgerzaken Gemeente Den Haag, Postbus 12620, 2500 DL Den Haag). Zodra een verkiezingsdatum voor de verkiezing van leden van de Tweede Kamer of van het Europees Parlement bekend is, zou deze datum in het vouwblad moeten worden vermeld.

Voorts kan bij de aanvraag van een Nederlands reisdocument aan de aanvrager uitdrukkelijk de vraag worden voorgelegd of hij of zij wel of geen opgave verlangt van postadres en e-mailadres voor het register van kiesgerechtigde niet-ingezetenen van de gemeente 's-Gravenhage. Het consulaat of de post moet dan zorg dragen voor opgave van naam en adresgegevens, waaronder in voorkomend geval het e-mailadres, aan bovengenoemd Bureau Verkiezingen.

De gemeente 's-Gravenhage zendt zes maanden vóór de dag van de stemming alle in het register vermelde personen per e-mail, en bij gebreke van een e-mailadres of onbestelbaarheid van de per e-mail verzonden mededeling, per brief (op de wijze als is voorgeschreven in (het te wijzigen) artikel M 1 Kiesbesluit), het D3-registratieformulier. Deze regeling is gelijk aan de huidige, met dien verstande dat verzending per e-mail de hoofdregel wordt en verzending per post pas plaatsvindt als geen e-mailadres bekend is of het opgegeven e-mailadres niet meer functioneert. Wat voorts afwijkt, is dat een kiesgerechtigde die zich voor een verkiezing niet opnieuw laat registreren, in het register vermeld blijft en dus bij

de volgende verkiezing opnieuw een D3-registratieformulier krijgt toegezonden. De wijziging van artikel M 1 Kiesbesluit heeft betrekking op het vervangen van verzending per luchtpost door verzending met prioritytarief, ook voor België.

Mocht te zijner tijd een register van niet-ingezetenen worden ingevoerd en alle niet-ingezeten Nederlanders in dit register zijn geregistreerd, dan is hernieuwde registratie voor elke verkiezing waaraan kan worden deelgenomen (Tweede Kamer en Europees Parlement) niet meer nodig. De toezending van de vereiste kiesbescheiden gebeurt dan volgens dezelfde criteria die gelden bij de toezending van kiesbescheiden (stempas) aan in Nederland woonachtige kiesgerechtigden.

Voor het uitbrengen van een stem door een niet-ingezetene stelt de Commissie voor dat stemmen met behulp van internet, op de wijze zoals dat in 2004 en 2005 is gebeurd, de hoofdregel wordt en dat alleen de kiesgerechtigde niet-ingezetene die niet met behulp van internet kan of wil stemmen, per brief blijft stemmen op de wijze als in Hoofdstuk M Kieswet is geregeld.

Als voor de kiezers in het buitenland stemmen met behulp van internet de hoofdregel wordt, rijst de vraag of de verantwoordelijkheid hiervoor bij de gemeente 's-Gravenhage moet berusten – zoals thans bij het briefstemmen – of bij het ministerie van BZK. De voorkeur van de Commissie gaat uit naar dit laatste. Deze verantwoordelijkheid van de minister van BZK zou in de Kieswet verankerd moeten worden. In nadere regelgeving volgen de uitvoeringsvoorschriften.

Bij het stemmen met gebruik van internet kan de rol van de briefstembureaus in de diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen van Nederland en de vertegenwoordiging van Nederland in de Nederlandse Antillen en in Aruba vervallen.

Door het regelmatig organiseren van internetstemmen voor de beperkte groep kiezers die vanuit het buitenland mogen stemmen, is Nederland in staat lopende en toekomstige ontwikkelingen op dit gebied te volgen. Op deze wijze kan het kennisniveau worden opgebouwd en in stand blijven.

## **Categorie 2**

Categorie 2 betreft alleen de kiesgerechtigden die op de dag van de stemming wegens hun beroep of werkzaamheden of wegens het beroep of werkzaamheden van hun echtgenoot, geregistreerde partner, levensgezel of ouder, buiten Nederland verblijven. Tot deze groep behoren onder anderen militairen die een

missie in het buitenland vervullen. Voor het overige wordt van deze mogelijkheid weinig gebruik gemaakt. Onderzoek naar de vraag waarom deze categorie kiezers geen gebruik maakt van de mogelijkheid per brief te stemmen, is niet gedaan. De Commissie veronderstelt dat de administratieve voorbereiding een belemmering vormt. Daarbij moet tevens worden bedacht dat de betrokkene reeds 28 dagen voor de dag van de stemming een verzoek moet indienen met vermelding van het adres waarnaar de stembescheiden moeten worden gezonden. Kiesgerechtigden die om andere redenen (vakantie, familiebezoek e.d.) tijdelijk buitenslands zijn, vallen erbuiten. De regeling geldt alleen voor verkiezingen van leden van de Tweede Kamer en van het Europees Parlement. Voor verkiezingen van leden van provinciale staten en de raad van de gemeente geldt de briefstemprocedure niet, hoewel deze kiezers voor die verkiezingen wel kiesgerechtigd zijn. In alle gevallen waarin de briefstemprocedure voor een tijdelijk in het buitenland verblijvende kiezer niet openstaat, resteert slechts de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen.

De Commissie geeft in overweging de mogelijkheid van het stemmen met behulp van internet of per brief voor categorie 2 uit te breiden tot de verkiezingen van de leden van provinciale staten en raden van gemeenten en deelgemeenten. Anders dan de Nederlanders die zich metterwoon in het buitenland hebben gevestigd en die dus niet kiesgerechtigd zijn in een provincie of in een gemeente, zijn de kiezers van categorie 2 dat wel. De Commissie heeft zich voorts de vraag gesteld waarom de regeling van artikel M 1 Kieswet is beperkt tot degenen die buiten Nederland verblijven wegens hun beroep of werkzaamheden of wegens beroep of werkzaamheden van hun echtgenoot, geregistreerde partner of ouder. Uitbreiding met degenen die om andere redenen – vakantie, familiebezoek e.d. – buiten Nederland zullen zijn, stuit mogelijk nog eerder op het bezwaar van de onbekendheid van het adres waarnaar de kiesbescheiden verzonden moeten worden. Ten slotte lijkt het voor de hand te liggen voor de categorie van tijdelijk in het buitenland verblijvende kiesgerechtigden, naast het stemmen per brief, ook het stemmen met behulp van internet, mogelijk te maken. Dit zou dan de hoofdregel moeten zijn.

## 8. Stemmen voor het Europees Parlement

### 8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk besteedt de Commissie aandacht aan twee vragen:

- op welke wijze moet worden voorkomen dat bij verkiezing van leden van het Europees Parlement een kiezer zowel in de lidstaat van zijn nationaliteit als in de lidstaat van zijn inwoning stemt; het gaat hierbij om het kiesrecht van kiesgerechtigde Nederlanders die in een andere lidstaat van de Europese Unie wonen, en om kiesgerechtigde onderdanen van een andere lidstaat van de Europese Unie die hun werkelijke woonplaats in Nederland hebben;
- hoe wordt voorkomen dat kiesgerechtigden die wonen in een andere lidstaat dan die van hun nationaliteit en die daarin niet als kiesgerechtigd zijn geregistreerd, als gevolg van de bestaande administratieve voorschriften, hun stemrecht niet kunnen uitoefenen.

De Nederlandse kiesgerechtigden die buiten de Europese Unie wonen, of wegens hun beroep of werkzaamheden van hun echtgenoot, geregistreerd partner, levensgezel of ouder, buiten de Europese Unie verblijven, zijn ook kiesgerechtigd voor het Europees Parlement. Voor hen geldt wat de Commissie in hoofdstuk 7 heeft voorgesteld.

Artikel Y 3 Kieswet bepaalt dat naast degenen die kiesgerechtigd zijn voor de verkiezing van leden van de Tweede Kamer, ook kiesgerechtigd zijn de niet-Nederlanders die onderdanen zijn van andere lidstaten van de Europese Unie, mits zij op de dag van de kandidaatstelling hun werkelijke woonplaats hebben in Nederland, op de dag van de stemming de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt, en niet zijn uitgesloten van het kiesrecht, hetzij in Nederland, hetzij in de lidstaat waarvan zij onderdaan zijn.

Artikel Y 6 Kieswet luidt dat Nederlanders die hun werkelijke woonplaats hebben in een andere lidstaat van de Europese Unie, in Nederland slechts als kiezer voor de verkiezing van leden van het Europees Parlement worden geregistreerd, als zij hebben verklaard niet tevens in die andere lidstaat aan de verkiezing te zullen deelnemen. Een verzoek om te worden geregistreerd wordt afgewezen, indien burgemeester en wethouders van 's-Gravenhage van de desbetreffende lidstaat bericht hebben ontvangen dat de verzoeker in die lidstaat als kiezer is geregistreerd.

Artikel Y 31 Kieswet schrijft voor dat de kiesgerechtigde niet-Nederlander die onderdaan is van een andere lidstaat van de Europese Unie die zijn werkelijke woonplaats in Nederland heeft, hetzij in Nederland, hetzij in de lidstaat waarvan hij onderdaan is, aan de verkiezing deelneemt. Artikel Y 32 Kieswet bevat de regeling volgens welke burgemeester en wethouders van de gemeente van inwoning deze niet-Nederlandse kiesgerechtigden op hun verzoek als kiesgerechtigde registreren. Deze registratie is voorwaarde om daadwerkelijk aan de verkiezing te kunnen deelnemen. Indien registratie plaatsvindt, delen burgemeester en wethouders aan de door de desbetreffende lidstaat aangewezen autoriteit mede dat de betrokkene in Nederland als kiesgerechtigde is geregistreerd.

Het systeem, dat in overeenstemming is met Richtlijn 93/109/EG van 6 december 1993, voorziet er dus in dat enerzijds degene die registratie verzoekt zelf moet verklaren niet in de andere lidstaat te stemmen en anderzijds de betrokken autoriteiten elkaar van registratie in kennis moeten stellen.

De praktijk heeft uitgewezen dat dit systeem lacunes vertoont. De Europese Unie heeft dan ook wijzigingsvoorstellen in voorbereiding<sup>43</sup>. De Europese Commissie heeft vastgesteld dat de gegevensuitwisseling over registratie tussen de autoriteiten van de lidstaten ertoe leidt dat kiezers niet tijdig worden geregistreerd en aldus hun stemrecht niet kunnen uitoefenen.

De uniciteit moet in het bestaande stelsel worden gewaarborgd door enerzijds eigen verklaringen en anderzijds gegevensuitwisseling tussen de ter zake bevoegde autoriteiten in de lidstaten. Deze gegevensuitwisseling stuit o.a. op de bezwaren dat in de inmiddels uitgebreide Europese Unie drie verschillende alfabetten bestaan, waardoor de transcriptie van namen extra wordt bemoeilijkt, geen gelijke procedures bestaan omtrent vaststelling van kiezersregisters, verschillende deadlines gelden en verschillende gegevensdragers worden gebruikt (papier, diskette, CD-ROM enz.), waardoor de gegevens niet geautomatiseerd verwerkt kunnen worden. Bij de gegevensuitwisseling is essentieel dat over en weer de namen foutloos worden weergegeven, omdat moet vaststaan dat beide lidstaten het daadwerkelijk over dezelfde kiesgerechtigde hebben. De gevolgen van deze gebreken bij de gegevensuitwisseling zijn geweest dat sommige kiezers in meer dan één lidstaat hebben gestemd en anderen hun kiesrecht niet hebben kunnen uitoefenen. Beide is in strijd met de door de Commissie geformuleerde

---

43 Voorstel voor een Richtlijn tot wijziging van Richtlijn 93/109/EG van 6 december 1993 (COM(2006) 791 van 12 december 2006).

waarborgen. De Europese Commissie stelt vast dat het euvel dat een kiezer in strijd met zijn verklaring meer dan eenmaal stemt, niet vaak voorkomt. Dat een kiesgerechtigde zijn kiesrecht niet kan uitoefenen als gevolg van de gebreken in de gegevensuitwisseling, komt vaker voor en is het motief voor aanpassing van de richtlijn.

De Europese Commissie stelt voor de gegevensuitwisseling te laten vervallen, zowel voor de kandidaten die zich kandidaat willen stellen in een andere lidstaat dan die van hun nationaliteit, als voor de kiesgerechtigden die woonachtig zijn in een andere lidstaat dan die van hun nationaliteit. De Europese Commissie stelt ter compensatie hiervan een verplichting van de lidstaten voor tot toepassing van effectieve, proportionele en ontmoedigende bestraffing van dubbel stemmen (en dubbel kandideren). Daarnaast zal de Europese Commissie op basis van informatie van de lidstaten na de eerste verkiezing na invoering van de gewijzigde Richtlijn een rapport over het voorkomen van dubbel stemmen en dubbele kandidaturen presenteren.

Het was de bedoeling dat de wijzigingsvoorstellen vóór 30 juni 2008 in de nationale wetgevingen van de lidstaten zouden zijn geïmplementeerd. De besprekingen in EU-verband hebben echter vertraging opgelopen, waardoor de kans groot is dat de richtlijn niet tijdig voor de verkiezing van 2009 door de lidstaten kan zijn geïmplementeerd. Het ziet er daarom naar uit dat de verkiezing van leden van het Europees Parlement in juni 2009 zal plaatsvinden op basis van de ongewijzigde regels.

## 8.2 Afwegingen

De Commissie heeft aan het eind van hoofdstuk 2 al gewezen op de wenselijkheid van preventief beleid om misbruik te voorkomen. De Commissie ziet zeer wel in dat gegevensuitwisseling tussen de lidstaten vanwege de korte termijn waarbinnen die gegevensuitwisseling moet plaatsvinden en de transcriptieproblemen, onvolledig zal blijven. De gegevensuitwisseling werkt daardoor niet, en dus ook niet preventief. Integendeel, de Europese Commissie stelt vast dat kiesgerechtigden als gevolg van de registratieprocedure van hun kiesrecht worden beroofd. Verhoging van de strafmaat is geen remedie, wanneer de pakkans gering is. Of de pakkans wordt vergroot door de rapportage die de Europese Commissie voor ogen staat, zal moeten blijken. De Europese Commissie stelt vast dat misbruik – meer dan eenmaal stemmen – weinig voorkomt. De Commissie vraagt zich af of



dit zo zal blijven als de registratie-eis komt te vervallen en de enige formaliteit bestaat uit de eigen verklaring. Verhoogde strafbaarheid zal hoogstens effect hebben als ook de pakkans en de kans op daadwerkelijke en effectieve strafvervolgning groot zijn. De eerste voorwaarde waaraan dan moet worden voldaan, is dat de lidstaten zo volledig mogelijk rapporteren over de kiesgerechtigden die zich in die lidstaat hebben laten registreren, hetzij als ingezetenen onderdaan van een andere lidstaat, hetzij als woonachtig in een in een andere lidstaat dan die van de eigen nationaliteit. Bij uitwisseling achteraf van deze gegevens kan achteraf worden vastgesteld of kiezers zich in strijd met hun verklaring in meer dan één lidstaat hebben laten registreren.

Het enig werkelijk sluitende systeem is dat de in een andere lidstaat wonende kiesgerechtigde het stemrecht uitsluitend mag uitoefenen hetzij altijd in die andere lidstaat, hetzij altijd in de lidstaat waarvan hij of zij onderdaan is. Die oplossing is niet alleen minder Europees dan de bestaande regelingen, maar na nadere overweging niet uitvoerbaar.

Als de buiten het land van hun nationaliteit wonende kiesgerechtigden uitsluitend stemrecht zouden krijgen in de lidstaat van hun nationaliteit, doet zich een probleem voor bij kiesgerechtigden die meer nationaliteiten hebben. Zijn dit nationaliteiten van lidstaten van de Europese Unie, dan zouden deze kiezers in alle lidstaten waarvan zij de nationaliteit hebben, mogen stemmen. Het eisen van een eigen verklaring baat niet, omdat de overheden veelal geen kennis dragen van het feit dat een onderdaan van hun land ook een andere nationaliteit heeft.

Als daarentegen het stemrecht uitsluitend uitgeoefend zou kunnen worden in de lidstaat van inwoning, kan alleen een stem worden uitgebracht op een kandidaat op een in die lidstaat ingediende lijst. Zolang geen Europese lijsten van Europese partijen worden ingediend, zullen veel kiezers de voorkeur geven aan een stem op een kandidaat op een lijst die in de lidstaat van hun nationaliteit is ingediend. Bovendien zijn deze kiesgerechtigden in beginsel niet als kiesgerechtigd in die lidstaat geregistreerd en zouden zij eerst om registratie moeten verzoeken.

De Europese Commissie blijft dan ook uitgaan van de keuzemogelijkheid tussen de lidstaat waarvan de kiezer de nationaliteit heeft en de lidstaat van inwoning.

---

In het voorstel van de Europese Commissie is, naar het oordeel van de Commissie, de rapportage achteraf essentieel. Het gaat hierbij om de rapportage achteraf over de in die lidstaten geregistreerde kiezers die woonachtig zijn in een andere lidstaat of die woonachtig zijn in die lidstaat maar de nationaliteit hebben van een andere lidstaat. Als die rapportage niet betrouwbaar en volledig is, zullen kiesgerechtigden die zich in meer dan één lidstaat hebben laten registreren, niet opgespoord en vervolgd kunnen worden. Bij gebreke betrouwbare en volledige rapportage zal de preventieve werking van een zware strafbedreiging beperkt zijn.

Het belang dat kiesgerechtigde Europeanen die in een andere lidstaat wonen dan waarin zij als kiesgerechtigd zijn geregistreerd daadwerkelijk hun stemrecht kunnen uitoefenen, rechtvaardigt het laten vervallen van de voorafgaande registratie die het huidige stelsel vereist.

De Commissie beveelt daarom aan dat bij de behandeling van het voorstel tot wijziging van Richtlijn 93/109/EG van 6 december 1993 erop wordt aangedrongen dat de rapportage van de lidstaten zo volledig en betrouwbaar mogelijk is. Daarnaast moet verzekerd zijn dat in alle lidstaten de met strafvervolging belaste instanties daadwerkelijk tot vervolging overgaan. Daarbij moet de competentie tevoren vaststaan: in welke lidstaat wordt de strafvervolging ingesteld. Omdat het hier gaat om een delict waarbij de betrokkene zich door dubbele registratie in de gelegenheid stelt om een extra stem uit te brengen (waarbij nog niet vaststaat of daadwerkelijk in beide lidstaten is gestemd), zou de bijkomende straf van bestuursrechtelijke of strafrechtelijke ontzetting uit het kiesrecht voor één of meer verkiezingen een passende sanctie kunnen zijn.

Na aanvaarding en implementatie van de Richtlijn zal scherp op de naleving ervan moeten worden toegezien.



## 9. Taken en verantwoordelijkheden in het verkiezingsproces

### 9.1 Inleiding

Aan de Commissie is de vraag gesteld of de verantwoordelijkheid voor de organisatie van het verkiezingsproces goed belegd is. Om het antwoord op deze vraag te geven is gesproken met de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken en de Kiesraad. Daarnaast is aan prof. dr. M.J.W. van Twist gevraagd om de verschillende taken die door de huidige wetgeving aan de Kiesraad zijn toevertrouwd te analyseren en de spanningen die kunnen optreden tussen de taken van advisering, informatievoorziening, organisatie, uitvoering en toezicht in beeld te brengen.

Het bepalen aan welke waarborgen het verkiezingsproces moet voldoen, 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 zou onjuist zijn als de markt, bijvoorbeeld door een kennisvoorsprong, een bepalende rol krijgt in de inrichting van het verkiezingsproces. De overheid moet ervoor zorgen dat zij over voldoende deskundigheid beschikt om eigen (ook technische) afwegingen en keuzes te maken en daarbij de mogelijke dreigingen en risico's te overzien. Kortom, de regie behoort bij de overheid, die aan de burgers moet garanderen dat de verkiezingen voldoen aan de internationaal, Europees en nationaal vastgestelde normen en waarborgen. Dit betekent dat, als het advies van de Commissie wordt overgenomen om in de toekomst in de stemlokalen te gaan stemmen met *stemprinters* en *stemmentellers*, de minister van BZK daarvoor de eisen (productspecificaties) moet bepalen en moet beoordelen of wat de markt biedt daaraan voldoet. Dit is een onderdeel van de ketenverantwoordelijkheid die de minister van BZK heeft voor het verkiezingsproces. Hetzelfde geldt overigens voor het stemmen met behulp van internet en per brief voor de kiezers die vanuit het buitenland mogen stemmen en voor het stemmen per telefoon voor de kiezers met beperkingen.

De Commissie constateert dat er weinig tot geen kritiek bestaat op de hoofdstructuur van het verkiezingsproces. Dat wil zeggen: de minister van BZK is verantwoordelijk voor de wet- en regelgeving en voor de juiste toepassing daarvan en de gemeenten zijn verantwoordelijk voor de organisatie van de verkiezingen.

Wel onderkent de Commissie dat in wet- en regelgeving de verantwoordelijkheden voor het verkiezingsproces niet duidelijk genoeg zijn omschreven. Een voorbeeld hiervan is de ketenverantwoordelijkheid van de minister van BZK. De huidige wet- en regelgeving biedt de minister onvoldoende instrumenten om aan deze verantwoordelijkheid inhoud te geven. De Commissie Besluitvorming Stemmachines is eerder al tot dezelfde conclusie gekomen en heeft geadviseerd dat de minister van BZK de bevoegdheden moet hebben die nodig zijn om de regie te kunnen voeren. De Commissie onderschrijft die conclusie en maakt die tot de hare.

Voor de controleerbaarheid van het verkiezingsproces is het ook te prefereren dat de minister van BZK verantwoordelijk is voor het beheer, het onderhoud en de beveiliging van elektronische hulpmiddelen die bij de verkiezingen worden gebruikt. Een zeer hechte afstemming met de gemeenten is hierbij wel vereist, aangezien de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de lokale organisatie van de verkiezingen.

De (nieuwe) taken die voortvloeien uit de aanbevelingen van de Commissie met betrekking tot stemmen in een willekeurig stemlokaal, internet- en telefoonstemmen moeten bij de rijksoverheid komen te liggen, in casu bij de minister van BZK. Gelet op het kabinetsstandpunt over het rapport van de Commissie Besluitvorming Stemmachines, ligt het voor de hand dat binnen het ministerie van BZK het Agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten verantwoordelijk wordt voor deze taak.

Het toezicht op het verloop van de verkiezingen is thans alleen geregeld voor de verkiezingsdag zelf. Op die dag heeft het stembureau de verantwoordelijkheid om toe te zien op het ordelijk verloop van de stemming. Het is het stembureau dat, in het proces-verbaal, vastlegt of zich incidenten hebben voorgedaan en wat daarvan de aard is geweest. Er zijn voorschriften, in de vorm van een model dat de minister van BZK vaststelt, voor het proces-verbaal.

De hoofden stembureaus en het centraal stembureau bepalen wat er met de inhoud van de processen-verbaal van de stembureaus gebeurt. Daarbij wegen deze organen af of incidenten in een stembureau van invloed kunnen zijn op de uitkomst van de verkiezing. De Commissie is van mening dat deze structuur in beginsel voldoet, maar voor verbetering vatbaar is, in het bijzonder wat de transparantie en controleerbaarheid betreft. Daarbij denkt de Commissie concreet aan een kader voor de stembureaus dat meer houvast en uniformiteit

geeft bij het opstellen van het proces-verbaal. Verder beveelt de Commissie aan om de processen-verbaal van de stembureaus te publiceren en (gedurende een in de Kieswet te bepalen termijn) beschikbaar te houden ten behoeve van (wetenschappelijk) onderzoek. Alleen op die wijze is lering te trekken voor de toekomst en kunnen maatregelen worden getroffen om herhaling te voorkomen.

## 9.2 Afwegingen

Toezicht op de voorbereiding van de verkiezing is thans niet geregeld. De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties heeft daarom bij de verkiezingen van 22 november 2006 en 7 maart 2007 op ad-hocbasis maatregelen moeten treffen, zoals visitaties van gemeenten om na te gaan hoe in de beveiliging van de stemmachines was voorzien. De Commissie is van mening dat in plaats van ad-hocmaatregelen een vorm van toezicht moet komen voor deze (voorbereidende) fase van de verkiezingen. Overigens is in dit kader ook van belang om na te gaan of er potentiële spanningen bestaan tussen de verschillende verantwoordelijkheden voor het verkiezingsproces. Of die spanningen er zijn én of dat tot problemen kan leiden, is tot op heden niet onderzocht. Dat is een gemis. Die analyse ware alsnog te maken voordat de verantwoordelijkheden voor het verkiezingsproces, zoals hiervoor is gesteld, in de wet- en regelgeving worden opgenomen.

De Commissie onderscheidt een vijftal taken: informeren, adviseren, organiseren, uitvoeren en toezicht houden. Binnen en tussen deze vijf taken kunnen spanningen ontstaan. Het risico hiervan is het grootst bij de taak 'toezicht houden'. Onderstaand schema laat zien dat een toezichthoudende taak zich erg lastig laat combineren met de adviserende, organiserende en uitvoerende taken in het verkiezingsproces. Een toezichthouder moet immers controleren of de verkiezingen conform de wet- en regelgeving zijn verlopen. Bij een combinatie van taken kan zich de situatie voordoen dat de toezichthouder een oordeel moet uitspreken over zijn eigen functioneren. Bij een combinatie van taken kan men er echter niet zeker van zijn dat de toezichthouder een onafhankelijk en onpartijdig oordeel uitspreekt. Dit risico is aanzienlijk groter bij de combinatie 'uitvoeren' en 'toezicht houden'. De transparantie en controleerbaarheid van het verkiezingsproces kunnen in het geding komen wanneer deze taken met elkaar worden vermengd.

	Informatie voorziening	Adviseren	Organiseren	Uitvoeren	Toezicht Houden
<b>Informatie voorziening</b>	I Niet aan de orde				
<b>Adviseren</b>	1 Niet aan de orde	II Niet aan de orde			
<b>Organiseren</b>	2 Niet aan de orde	3 Niet aan de orde	III Niet aan de orde		
<b>Uitvoeren</b>	4 Niet aan de orde	5 <b>Wel</b> aan de orde	6 Niet aan de orde	IV <b>Wel</b> aan de orde	
<b>Toezicht Houden</b>	7 Niet aan de orde	8 <b>Wel</b> aan de orde	9 <b>Wel</b> aan de orde	10 <b>Wel</b> aan de orde	V Niet aan de orde

Schema: potentiële spanningen tussen taken<sup>44</sup>

Romeinse cijfers I tot en met V: potentiële spanningen binnen taken

Arabishe cijfers 1 tot en met 10: potentiële spanningen tussen taken

De Commissie acht het niet raadzaam om een nieuw toezichthoudend orgaan te creëren. Die taak kan echter niet zonder meer worden neergelegd bij één van de andere instanties – waaronder de Kiesraad – die reeds bij de verkiezingen betrokken zijn. Bij dat oordeel is betrokken dat de Commissie Besluitvorming Stemmachines heeft vastgesteld dat de deskundigheid die voor deze taak noodzakelijk is, thans niet of in onvoldoende mate bij deze instanties aanwezig is.

De Kiesraad adviseert de regering en de Staten-Generaal, gevraagd en ongevraagd, over uitvoeringstechnische vraagstukken met betrekking tot het kiesrecht en verkiezingen<sup>45</sup>. De Kiesraad is weliswaar niet verantwoordelijk voor het gevoerde beleid, maar kan met zijn adviezen wel richtinggevend zijn. Een toezichthouder zou in dat geval niet alleen het gevoerde beleid maar ook de kwaliteit van de advisering in ogenschouw moeten nemen. Daarnaast treedt de Kiesraad op als centraal stembureau bij de verkiezing van de leden van de Eerste en Tweede Kamer en het Europees Parlement. In die hoedanigheid heeft de Kiesraad een uitvoerende taak. Het centraal stembureau stelt onder andere de uitslag van de verkiezingen vast en beslist over een eventuele hertelling. Het zou onjuist zijn dat de Kiesraad vervolgens als toezichthouder zou controleren of het centraal stembureau conform de wet- en regelgeving gehandeld heeft.

44 Uit het van prof. dr. M.J.W. van Twist ontvangen advies 'Potentiele spanningen tussen taakvelden in het verkiezingsproces: advies over de toekomstige invulling van taken van de Kiesraad', notitie voor de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces, 2007 (bijlage 8).

45 Zie artikel A 2, eerste lid, Kieswet en <http://www.kiesraad.nl>.

Dit alles overwegende adviseert de Commissie bij elke verkiezing een externe audit te laten plaatsvinden die door onafhankelijke experts wordt uitgevoerd <sup>46</sup>. Een objectieve, onafhankelijke en systematische beoordeling van het verloop van de verkiezingen zal extra zekerheid verschaffen over de uitslag en bijdragen tot de transparantie en controleerbaarheid van het verkiezingsproces. Voorts kan er uit de auditresultaten lering worden getrokken voor de toekomst. Dit moet gezien worden als een onderdeel van de permanente kritische beschouwing en herijking van het verkiezingsproces die de Commissie reeds in hoofdstuk 2 heeft aanbevolen.

Om de onafhankelijkheid van de verkiezingsaudits te waarborgen benoemt de minister van BZK de auditors voor de verkiezing van de leden van de provinciale staten en gemeenteraden, en de Tweede Kamer de auditors voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer en van het Europees Parlement. De Commissie acht een audit voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer niet nodig, daar deze verkiezingen beperkt in omvang en overzichtelijk zijn. De auditors controleren het gehele verkiezingsproces, d.w.z. de voorbereiding van de organisatie en het verloop van de verkiezingen. Onmiddellijk na elke verkiezing en vóór de vaststelling van de uitslag sturen de auditors een 'incidentenrapport' aan het centraal stembureau voor de vaststelling van de uitslag. In dit rapport wordt melding gemaakt van de onregelmatigheden die zich tijdens het verkiezingsproces hebben voorgedaan. De vraag hierbij is of de verkiezingen conform de wet- en regelgeving zijn gehouden. Na afloop van de verkiezingen en na vaststelling van de uitslag, sturen de auditors een 'beschouwend rapport' aan de opdrachtgever. In dit rapport wordt aangegeven welke zaken eventueel voor verbetering vatbaar zijn en kunnen aanbevelingen worden gedaan voor de toekomst. Met het oog op de waarborgen transparantie en controleerbaarheid is de Commissie van mening dat de rapporten openbaar moeten zijn.

Een onderdeel van de verkiezingsaudit is de controle van de elektronische hulpmiddelen die tijdens de verkiezingen worden gebruikt. Hierbij kan eventueel gedacht worden aan een EDP-audit (Electronic Data Processing), ook wel een IT-audit genoemd. Tijdens een EDP-audit worden de betrouwbaarheid, integriteit (is de informatie accuraat, betrouwbaar en tijdig) en beschikbaarheid van geautomatiseerde informatiesystemen gecontroleerd.

---

46 In lijn met de aanbeveling van de OVSE; The Netherlands Parliamentary Elections 22 November 2006, OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report (bijlage 12).





## 10. Diverse onderwerpen

### 10.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geeft de Commissie allereerst aan waar zij de antwoorden heeft gegeven op de vragen die haar bij haar instelling zijn voorgelegd. Verder gaat de Commissie in op een haar door de Tweede Kamer der Staten-Generaal gestelde vraag en een voorstel van een briefschrijver.

### 10.2 De antwoorden op de vragen uit de taakopdracht van de Commissie

Vragen	Vindplaats antwoorden
Welke rol speelt automatisering in de verschillende stappen van het verkiezingsproces (vanaf voorbereiding kandidaatstellen tot en met benoeming nieuwe leden vertegenwoordigend orgaan)?	Bijlage 6
Welke stappen zijn toe aan herziening, vanuit het perspectief van nieuwe technieken en vanuit het perspectief van kiezer en bestuur?	Hoofdstukken 4, 5, 6, 7 en 9
Is de verantwoordelijkheid voor de organisatie van het verkiezingsproces goed belegd (verhouding centrale-decentrale overheid, verhouding stembureaus, hoofdstembureaus, centraal stembureau) en hoe zou de verhouding markt-overheid moeten zijn bij het gebruik van hulpmiddelen (stemmachines en verkiezingsuitslagenapparatuur)?	Hoofdstukken 5, 7 en 9
Is er voldoende toezicht op het goed verloop van het verkiezingsproces, wie zou toezicht moeten houden en wat zouden de handhavingbevoegdheden moeten zijn?	Hoofdstuk 9
Welke risico's zijn structureel verbonden aan het gebruik van de huidige stemmachines, c.q. het elektronisch stemmen en het stemmen met potlood? Zijn er alternatieven denkbaar voor de huidige wijzen van het uitbrengen van de stem, zoals onder meer het plaatsonafhankelijke stemmen door middel van internet?	Hoofdstuk 3 en Bijlage 2
Hoe verhouden de alternatieven zich ten opzichte van elkaar wat betreft betrouwbaarheid en het waarborgen van het stemgeheim en de mogelijkheid tot hertelling?	Hoofdstukken 3 en 4
Verdiert diversiteit (risicospreiding) of juist uniformiteit (controle) de voorkeur?	Hoofdstuk 3
Hoe verhoudt de race van technische ontwikkelingen zich tot het verkiezingsproces (vandaag een waterdichte oplossing, morgen te kraken)?	Hoofdstukken 3 en 4
In hoeverre zijn hulpmiddelen nog bruikbaar bij praktische veranderingen als deelname van meer partijen aan de verkiezingen en combinatie van verkiezingen?	Hoofdstuk 4

## 10.3 Antwoorden op andere vragen

Voorts heeft de Tweede Kamer der Staten-Generaal de Commissie gevraagd of het verkiezingsproces in Zweden een oplossing biedt voor de knelpunten die zich met het gebruik van de stempas bij het stemmen in een willekeurig stemlokaal hebben voorgedaan. De Commissie meent dat haar voorstellen om de stempas te voorzien van echtheidskenmerken en de invoering van een identificatieplicht in het stemlokaal een oplossing bieden voor de gesignaleerde knelpunten.

### 10.3.1 Het Zweedse boodschappersysteem

Bij de beantwoording van de vraag van de Tweede Kamer heeft de Commissie zich tevens een oordeel gevormd over de in Zweden bestaande praktijk van stemmen per door een boodschapper aan het stembureau te overhandigen brief. De Commissie beschouwt deze wijze van stemmen als een alternatief voor het stemmen bij volmacht. Dat geldt in het bijzonder voor hen die door omstandigheden niet zelf naar een stembureau kunnen gaan: ernstig zieken, kiezers met een zware lichamelijke beperking, tijdelijk in het buitenland verblijvende kiezers, gedetineerden en dergelijke.

In Zweden bestaat een systeem waarbij kiesgerechtigden die door ziekte, lichamelijke beperking, of leeftijd niet in een stembureau kunnen stemmen, en gedetineerde kiesgerechtigden, hun stem door een boodschapper mogen laten bezorgen. Het systeem wordt hierna kort besproken.

Behalve de hierboven genoemde categorieën kiezers mogen ook de volgende kiezers hun stem door een boodschapper laten bezorgen:

1. kiezers die bediend worden door 'landelijke' postbodes ("Posten AB's");
2. kiezers die gevangen zitten in een huis van bewaring;
3. kiezers die gevangen zitten in een strafinrichting en om veiligheidsredenen niet in dezelfde stemplaats als de andere gevangenen mogen stemmen.

De volgende personen mogen als boodschapper optreden:

1. echtgenoot(te) of partner, en kinderen, kleinkinderen, ouders, broers en zusters van de kiezer of echtgenoot(note)/partner;
2. verzorgers;
3. door de gemeente aangewezen boodschappers;
4. postbodes;
5. personeel van een huis van bewaring of strafinrichting.

Er worden bij de verkiezingen drie typen stembiljetten gebruikt: biljet met partijnaam en de namen van kandidaten, stembiljet met partijnaam, blanco stembiljet. Kiezers die per boodschapper wensen te stemmen kunnen een pakket met de bijbehorende stembiljetten en enveloppen bestellen bij de Central Election Authority (telefonisch of via internet) of bij een politieke partij naar keuze. De benodigde stembiljetten en enveloppen zijn echter ook vrij verkrijgbaar bij de verschillende stemplaatsen.

De kiezer vult zelf zijn of haar stembiljet in, stopt dit ingevulde biljet in een enveloppe en sluit deze af. Deze enveloppe wordt vervolgens in het bijzijn van de boodschapper en een getuige in een speciale enveloppe voor 'stemmen per boodschapper' gedaan. Op deze enveloppe noteert de kiezer zijn of haar naam en identiteitsnummer, bevestigt dat hij of zij de stem naar behoren heeft uitgebracht, en dat hij of zij voldoet aan de vereisten voor het stemmen per boodschapper. De boodschapper en de getuige noteren hun naam, identiteitsnummer en adres, en bevestigen dat de kiezer zijn of haar stem naar behoren heeft uitgebracht. Kiezers die niet bekend zijn bij een boodschapper moeten zich identificeren.

Stemmen per boodschapper mogen niet eerder dan 24 dagen voor de verkiezingsdag in orde gebracht worden.

De kiezer geeft zijn of haar stemkaart mee aan de boodschapper, tenzij de enveloppe bij het stembureau van de kiezer wordt afgegeven. In het stembureau controleert de verkiezingsfunctionaris of de enveloppe in orde is. Nadat de identiteit van de boodschapper is geverifieerd, opent de verkiezingsfunctionaris de enveloppe en controleert of er een stemenveloppe in zit. Voordat de stemenveloppe geaccepteerd wordt, controleert de verkiezingsfunctionaris aan de hand van het kiesregister de kiesgerechtigdheid en of de betrokkene nog niet gestemd heeft. De stemenveloppe wordt door de verkiezingsfunctionaris in de stembus gedeponneerd. In het kiesregister wordt aangetekend dat de kiezer een stem heeft uitgebracht.

Een kiezer die vooraf gestemd heeft in een stemplaats of per post, mag zijn of haar stem wijzigen. In dat geval moet de kiezer op de verkiezingsdag zelf in het stembureau stemmen. Deze stem wordt geaccepteerd; de stem die vooraf is uitgebracht wordt ongeldig verklaard. Iedere kiezer (in een stembureau of stemplaats) die een stem uitbrengt, plaatst deze in een enveloppe voordat hij

of zij deze in de stembus deponeert. De stemmen die vooraf in de stemplaats worden uitgebracht worden in een vensterenveloppe samen met de stemkaart (met daarop de identiteit van de kiezer) naar het stembureau verzonden. In het betrokken stembureau wordt de kiezer in het kiesregister met een "P" aangemerkt. De enveloppe met de stem wordt niet geopend totdat de stemming voorbij is. Wanneer een kiezer persoonlijk een nieuwe stem uitbrengt wordt hij of zij in het kiesregister aangemerkt met "/". De vooraf uitgebrachte stem kan vervolgens geïdentificeerd en vernietigd worden. Pas wanneer de stemming voorbij is en alle kiezers die vooraf een stem uitgebracht hebben in het register aangemerkt zijn, worden de vooraf uitgebrachte stemmen zelf in de stembus gedeponerd<sup>47</sup>.

Een categorie 'kiezers die bediend worden door landelijke postbodes', bestaat in ons land niet en houdt klaarblijkelijk verband met veraf gelegen dun bevolkte gebieden in Zweden.

De toepasbaarheid van het stelsel van stemmen per door een boodschapper te bezorgen brief lijkt beperkt te zijn, als wordt bedacht dat het geen oplossing biedt voor de betrekkelijk grote groep van kiezers die op de dag van stemming tijdelijk in het buitenland verblijft en voor de groep kiezers met een ernstige beperking, door welke dit niet als eerste alternatief wordt gezien. Deze groep geeft de voorkeur aan stemmen per telefoon. In hoofdstuk 5 Kiezers met beperkingen werkt de Commissie een voorstel uit voor het stemmen per telefoon voor kiezers met een zodanig ernstige beperking dat zij hun stem niet in een stembureau kunnen uitbrengen, ook niet als dat is aangepast. In hoofdstuk 6 stelt de Commissie voor om te bezien of inrichting van stemplaatsen in penitentiaire inrichtingen (en ook in ziekenhuizen en verpleeginrichtingen) mogelijk en uitvoerbaar is. Op die stemplaats zouden dan een *stemprinter* en een stembus opgesteld moeten worden, waarvan zowel de gedetineerden als het personeel van de inrichting gebruik kunnen maken. De stembus moet vervolgens worden overgebracht naar een stembureau waar na sluitingstijd van de stemming, de telling plaatsvindt.

---

47 Election Authority, Elections in Sweden. The way it's done! (online verkrijgbaar via <http://www.val.se/pdf/electionsinsweden.pdf>); Elections Act 2005 (online verkrijgbaar via [http://www.val.se/pdf/2005\\_elections\\_act.pdf](http://www.val.se/pdf/2005_elections_act.pdf)).

Zoals in hoofdstuk 7 Stemmen in het buitenland is gebleken, wordt van de mogelijkheid die artikel M 1 Kieswet biedt aan de kiezers die wegens hun beroep of werkzaamheden in het buitenland verblijven weinig gebruik gemaakt. Onderzoek naar de vraag waarom deze categorie kiezers geen gebruik maakt van de mogelijkheid per brief te stemmen, is niet gedaan. De Commissie veronderstelt dat de administratieve voorbereiding een belemmering vormt. Daarbij moet tevens worden bedacht dat de betrokkene reeds 28 dagen voor de dag van de stemming een verzoek moet indienen met vermelding van het adres waarnaar de stembescheiden moeten worden gezonden. Voor deze groep kiezers en ook niet voor hen die om andere dan de in artikel M 1 Kieswet vermelde redenen op de dag van de stemming in het buitenland verblijven (vakantie, familiebezoek e.d.), biedt het stemmen per door een boodschapper te bezorgen brief geen oplossing. Hiermee blijft deze groep kiezers aangewezen op stemmen bij volmacht.

De variant van stemmen per brief past niet goed in het stemproces dat de Commissie voor ogen staat. De in stembureaus uitgebrachte stemmen zullen elektronisch worden geteld. Het ligt niet voor de hand om, geheel buiten de in ons land bestaande traditie om, het stemmen per brief mogelijk te maken voor andere groepen dan de Nederlandse kiezers in het buitenland die niet met behulp van internet kunnen of willen stemmen.

### 10.3.2 Terminologie in de Kieswet

Ing. F.J.J.M. Andriessen te Zoetermeer stelt in een brief aan de voorzitter van de Commissie van 20 maart 2007<sup>48</sup> vast dat de terminologie in de Kieswet tot verwarring aanleiding kan geven. De Commissie is eveneens van mening dat een consequentere lijn in de gebezigde terminologie gewenst is. Niet elke kiesgerechtigde is een kiezer; dat wordt een kiesgerechtigde pas door het kiesrecht uit te oefenen. Een kiesgerechtigde is niet per definitie bevoegd om aan elke stemming deel te nemen: de bevoegdheid geldt voor Tweede Kamer-verkiezingen alleen in de eigen kieskring en bij staten- en raadsverkiezingen alleen in de eigen provinciale kieskring of eigen gemeente. Ook bij de invoering van stemmen in een willekeurig stembureau in het gehele land zal een kiezer slechts bevoegd zijn een stem op de lijst van de eigen kieskring of gemeente uit te brengen. Ook moet, zoals in de brief is gesignaleerd, onderscheid gemaakt worden tussen burgers die krachtens het openbaarheidsbeginsel bij de stem-

---

48 Bijlage 15.1.

opneming aanwezig mogen zijn, en kiezers. Na het uitbrengen van een stem, kan een kiezer, zolang nog gestemd wordt in een in de oproepingskaart vermeld stemlokaal, als zodanig worden geïdentificeerd door raadpleging van het afschrift van gegevens uit de gemeentelijke administratie<sup>49</sup>. Bij invoering van de stempas is een kiezer niet meer als zodanig te identificeren: de stempas is ingeleverd en door het stembureau behouden en in plaats van het afschrift van gegevens uit de gemeentelijke administratie is er een register van ingetrokken stempassen.

De Commissie beveelt derhalve aan nauwkeurig onderscheid te maken bij de in de Kieswet te bezigen begrippen. In dit verband is het de Commissie opgevallen dat de Kiesraad in zijn advies van 22 juni 2007 van oordeel is dat identificatieplicht en legitimatieplicht als synoniemen door elkaar worden gebruikt. Het moge waar zijn dat beide begrippen door elkaar worden gebruikt, maar de Commissie is van oordeel dat een kiesgerechtigde zich als zodanig legitimeert door het (rechtmatig) tonen van een op zijn of haar naam gestelde oproepingskaart of stempas. Door het tonen van een identiteitsbewijs kan worden vastgesteld of degene die de oproepingskaart of stempas toont, identiek is aan degene die op de oproepingskaart of stempas is vermeld.

---

49 Artikel J 17, eerste lid, Kieswet.

# 11. Financiële consequenties

## 11.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een overzicht van de mogelijke kosten van het stemmen in het stemlokaal op de wijze die de Commissie in hoofdstuk 4 aanbeveelt. Dit hoofdstuk bevat geen indicaties over de kosten van het stemmen per internet voor de kiezers die vanuit het buitenland mogen stemmen en van de kosten van het stemmen per telefoon voor personen met een (zware) beperking. Het ministerie van BZK heeft met deze vormen van stemmen geëxperimenteerd en heeft derhalve inzicht in de kosten die hiermee gemoeid kunnen zijn.

Verkiezingen vinden in Nederland gemiddeld eenmaal per jaar plaats. De apparatuur en programmatuur die nodig zijn voor het stemmen in het stemlokaal, voor het stemmen per internet en het stemmen per telefoon zullen derhalve zeer weinig gebruikt worden. Het is daarom de vraag wat economisch de meest voordelige wijze is om de apparatuur en programmatuur te verwerven. Het ministerie van BZK zou daarvoor een marktconsultatie kunnen uitvoeren.

De Commissie gaat ervan uit dat het ministerie van BZK een projectorganisatie zal belasten met de implementatie van haar aanbevelingen. De projectorganisatie zal zeker de komende drie jaar operationeel moeten zijn (tot eind 2010) en zal naast juridische en bestuurlijke kennis ook over technische kennis moeten beschikken. Een organisatie van minimaal zes personen (fte) is zeker vereist. De organisatie zal op ad-hocbasis (bijvoorbeeld voor het uitvoeren van testen) moeten kunnen groeien.

De Commissie kan over de omvang van de structurele apparaatskosten geen uitspraken doen. De kosten zijn sterk afhankelijk van keuzes die gemaakt worden ten aanzien van de aanschaf en het beheer van de apparatuur en programmatuur voor de nieuwe wijze van stemmen. Indien het advies van de Commissie met betrekking tot de wijze van stemmen in het stemlokaal wordt gevolgd, zullen de investeringskosten aanzienlijk zijn. Bedacht moet echter worden dat het zeker niet voor de volle omvang gaat om extra kosten. Er worden nu door gemeenten (die stemmachines gebruiken) ook kosten gemaakt (zowel investeringen als jaarlijks terugkerende kosten voor het onderhoud van de



machines, de opslag, het transport en het gereedmaken van de machines voor elke verkiezing).

Indicatie huidige kosten Nedap-stemmachine		Prijsindicatie
Stemmachine	Per stuk	€ 5.000,-
Onderhoud per stemmachine per jaar	Per stuk/per jaar	€ 75,-
Uitslagberekenings- en verkiezingsprogrammatuur	Per stemmachine/per jaar	€ 10,-
Audio module	Per stuk	€ 800,-
Programmeer/uitleeseenheid	Per stuk	€ 900,-
Stemvel per stemmachine per verkiezing	Per stuk/per verkiezing	€ 17,-
Stempas	Per stuk/per verkiezing	€ 0,15

Hierboven is een indicatie opgenomen van de huidige kosten (voor de gemeente) van het gebruik van een stemmachine<sup>50</sup>.

## 11.2 Elektronisch kiezen en op papier stemmen

De Commissie gaat uit van de volgende aannames voor de bepaling van de kosten voor het stemmen in het stemlokaal:

- De genoemde prijzen zijn uitsluitend indicatief. De prijzen zijn gebaseerd op commerciële prijzen, inclusief BTW, voor algemeen beschikbare apparatuur (*commercial off the shelf*). Er zijn geen offertes opgevraagd. De in dit overzicht vermelde prijzen zijn afkomstig uit gepubliceerde actuele prijslijsten van leveranciers of zijn bepaald op basis van informatie daaromtrent aanwezig binnen het ministerie van BZK.
- Er zijn in Nederland nu ongeveer 9000 stembureaus. Aangenomen mag worden dat dit aantal op de korte termijn niet zal veranderen. Om mogelijke storingen op de dag van de verkiezing te kunnen verhelpen wordt uitgegaan van een reserve van 10% aan apparaten
- Aangenomen mag worden dat bij een aanbesteding voor ongeveer 10.000 *stemprinters* en *stemtellers* de prijs voor de apparatuur en programmatuur minstens 20% lager zal kunnen uitvallen dan de stuksprijs die door leveranciers wordt gevraagd.
- Aangenomen is dat programmatuur voor de *stemprinter* en de *stemmenteller* nog niet bestaat en dus zal moeten worden ontwikkeld (maatwerk). De

<sup>50</sup> Gebaseerd op kosten van aanschaf Nedap-machine met Integraal Stemsysteem programmatuur: bron gemeente Rotterdam.

kosten hiervan kunnen pas worden bepaald als daarvoor een functioneel en technisch ontwerp is gemaakt en op basis daarvan een berekening kan worden gemaakt van de kosten die met de ontwikkeling gemoeid zijn.

- Maatregelen tegen compromitterende straling (TEMPEST) zijn alleen wenselijk voor de stemprinter. De Commissie heeft verschillende binnen- en buitenlandse deskundigen op dit terrein geraadpleegd. Op basis van de verkregen informatie moet worden aangenomen dat TEMPEST-bestendige apparatuur minimaal twee maal zo duur is als commercieel verkrijgbare apparatuur.
- Voor de echtheidskenmerken in de stempassen is uitgegaan van technieken die worden gebruikt (foliehologram) bij treinkaartjes. Deze technieken zijn relatief goedkoop. Er zijn andere, veiligere, technieken (zoals bijvoorbeeld in reisdocumenten). Dergelijke technieken zijn echter kostbaar en naar het oordeel van de Commissie voor dit doel niet nodig. Voor iedere verkiezing zal een ander detail aan het echtheidskenmerk moeten worden gewijzigd, bijvoorbeeld een andere afbeelding in het foliehologram. De drukkosten voor de nieuwe stempassen zijn niet te ramen, omdat de prijs afhankelijk is van de vereiste kwaliteit papier, machinaal leesbare strook en de aan te brengen echtheidskenmerken.
- De kosten voor onderhoud en opslag van apparatuur, evenals de kosten voor de configuratie van apparatuur voor elke verkiezing, zijn niet geraamd. De kosten daarvan zijn sterk afhankelijk van keuzes die het kabinet maakt.

<b>Geïntegreerde stemprinter<sup>51</sup></b>	<b>Soort</b>	<b>Prijsindicatie</b>
<b>Prijzen zijn gebaseerd op commercieel (los) verkrijgbare componenten</b>		
Computer	Standaard	€ 1.000,-
Touchscreen	Standaard	€ 2.000,-
Printer Standaard		€ 450,-
Opslagapparaat voor inlezen van kandidaatslijsten en verkiezingsgegevens	Standaard	€ 10-
Verkiezingsprogrammatuur	Maatwerk	Niet te geven
Kabels en diversen	Standaard	€ 50,-
Transportmiddelen	Standaard	€ 200,-
Meerprijs TEMPEST-uitvoering stemprinter	Maatwerk	Niet te geven
<b>Subtotaal voor één stemprinter (excl. TEMPEST maatregelen)</b>	<b>ca.</b>	<b>€ 4.200,-</b>
Integratie tot één stemprinter in één behuizing (met uitklapbare zijpanelen)	Maatwerk	Niet te geven

51 Prijs is een indicatie op basis van standaard computer en laser printer apparatuur zonder aanvullende EMSEC/TEMPEST maatregelen en zonder speciale invoer/uitvoer papierbakken en geleiders.

Stembus om papieren stem in te deponeren	Soort	Prijsindicatie
Stembus	Standaard	€ 100,-

  

Geïntegreerde stemmenteller met optische óf streepjes-code scanner <sup>52</sup> . Prijzen zijn gebaseerd op commercieel (los) verkrijgbare componenten	Soort	Prijsindicatie
Computer	Standaard	€ 775,-
Optische óf streepjescode scanner incl. OCR-programmatuur	Standaard	€ 700,-
Printer voor afdrukken telresultaten	Standaard	€ 50,-
Opslagapparaat voor opslaan van telresultaten	Standaard	€ 10,-
Telprogrammatuur	Maatwerk	Niet te geven
<b>Subtotaal voor (losse) optische stemmenteller</b>	<b>ca.</b>	<b>€ 1.550,-</b>
Integratie tot één stemmenteller in één behuizing met invoer- en uitvoerbakken	Maatwerk	Niet te geven

Er zijn geïntegreerde *stemmentellers* op de markt te koop. Die worden in het bijzonder gebruikt in de Verenigde Staten van Amerika; daarbij is een elektronische stemmenteller vaak geïntegreerd met een afgesloten stembus waarin de gescande stemmen worden opgevangen. De prijzen van dergelijke systemen liggen rond € 4000,- per stuk. Deze prijs is gebaseerd op openbaar gepubliceerde informatie van aanbestedingstrajecten in de Verenigde Staten, met name in de staten California, Michigan en New York voor o.a. ES&S (Model 100), Diebold (AccuVote OS) en Sequoia (Optech Insight). Het is waarschijnlijk dat *stemmentellers* die in de Verenigde Staten worden gebruikt alleen met aanpassingen in Nederland gebruikt zullen kunnen worden. Dat kan van invloed zijn op de gevraagde prijs.

### Totaal voor elektronisch kiezen en op papier stemmen

Elektronisch kiezen en op papier stemmen	Per stuk	Aantal	Prijsindicatie
Stemprinter (excl. TEMPEST-maatregelen) <sup>53</sup>	€ 4.200,-	9000	€ 37.800.000,-
Stembus	€ 100,-	9000	€ 900.000,-
Stemmenteller met optische scanner <sup>54</sup>	€ 1.550,-	9000	€ 13.950.000,-
Echtheidskenmerkenlezer (optioneel)	€ 240,-	9000	€ 2.160.000,-
<b>Reserve</b>			
Stemprinter	€ 4.200,-	1000	€ 4.200.000,-
Stembus	€ 100,-	1000	€ 100.000,-
Stemmenteller met optische scanner	€ 1.550,-	1000	€ 1.550.000,-
Echtheidskenmerkenlezer (optioneel)	€ 240,-	1000	€ 240.000,-
<b>Totaal apparatuur</b>		<b>ca.</b>	<b>€ 60.900.000,-</b>

Verbruiksmaterialen per verkiezing <sup>55</sup>	Per stuk	Aantal	Prijsindicatie
Stempas met echtheidskenmerken (meerprijs)	€ 0,10	12.265.000	€ 1.2265000,-
Stemprint	€ 0,04	9.855.000	€ 394.200,-
Toner voor (stem)printer(s)	€ 100,-	10.000	€ 1.000.000,-
<b>Totaal per verkiezing</b>		<b>ca.</b>	<b>€ 2.620.700,-</b>

### 11.3 Stemmen in een willekeurig stemlokaal buiten de eigen gemeente

De Commissie gaat uit van de volgende aanvullende aannames voor het stemmen in een willekeurig stemlokaal buiten de eigen gemeente:

- Om een (elektronische) kopie van het landelijk register van ingetrokken stempassen in het stemlokaal te kunnen raadplegen, moet in elk stemlokaal een stembureaucomputer met stempassscanner gebruikt worden.
- De stembureaucomputer wordt, na sluiting van de stemming en het tellen van de stemmen, gebruikt voor de verzending van de resultaten naar het distributieplatform door middel van een (beveiligde) internetverbinding.
- Aangenomen is dat programmatuur voor het register ingetrokken stempassen en voor het verzenden van de telresultaten naar het distributieplatform nog niet bestaat en dus zal moeten worden ontwikkeld (maatwerk). Tevens wordt verwacht dat een uitbreiding moet plaatsvinden van de (maatwerk)programmatuur van de stemprinter en stemmenteller. De kosten hiervoor kunnen pas worden bepaald als daarvoor een functioneel en technisch ontwerp is gemaakt en op basis daarvan een berekening kan worden gemaakt van de kosten die met de ontwikkeling gemoeid zijn.
- Een internetaansluiting per stemlokaal op basis van HSDPA/UMTS/GPRS is berekend op basis van standaardabonnementen van telecomaanbieders, uitgaande van een onregelmatig gebruik en een lage datatransportbehoefte

52 Prijs is een indicatie op basis van standaard dekstop of laptop computer en inkjet printer apparatuur zonder speciale invoer/uitvoer papierbakken en geleiders.

53 Excl. kosten voor maatwerk programmatuur, integratie tot één stemprinter en onderhoud of configuratie.

54 Excl. kosten voor maatwerk programmatuur, integratie tot één stemmenteller en onderhoud of configuratie.

55 Als voorbeeld de Tweede Kamer verkiezingen van 2006 met 12.264.503 kiesgerechtigden en een opkomst van 9.854.998 (80,35%), bron: <http://www.verkiezingsuitslagen.nl/>.

voor het verzenden van telresultaten. Aangenomen mag worden dat bij een aanbesteding voor ca. 9000 stemlokalen de prijs lager zal kunnen uitvallen.

- De kosten voor het distributieplatform bestaan uit apparatuurkosten (web- en applicatieservers), onderhoud en internetvoorzieningen. Daarnaast wordt aangenomen dat programmatuur voor het distributieplatform nog niet bestaat en dus zal moeten worden ontwikkeld. De kosten hiervoor kunnen pas worden bepaald als daarvoor een functioneel en technisch ontwerp is gemaakt en op basis daarvan een berekening kan worden gemaakt van de kosten die met de ontwikkeling gemoeid zijn.
- Gelet op de benodigde beschikbaarheid van het distributieplatform is een redundante configuratie nodig waardoor meerdere servers nodig zullen zijn.

Stembureaucomputer	Soort	Prijsindicatie
Stembureaucomputer	Standaard	€ 775,-
Stempasscanner	Standaard	€ 350,-
(prijs van commerciële MRZ-scanner voor reisdocumenten)		
Internetaansluiting (HSDPA/UMTS/GPRS): modem	Standaard	€ 100,-
HSDPA/UMTS/GPRS abonnement (per jaar) <sup>56</sup>	Standaard	€ 100,-
Programmatuur Register Ingetrokken Stempassen	Maatwerk	Niet te geven
Kabels en diversen	Standaard	€ 50,-
Transportmiddelen	Standaard	€ 150,-
<b>Subtotaal stembureaucomputer</b>		<b>€ 1525,-</b>

Distibutieplatform	Soort	Prijsindicatie
Tel- en distributieprogrammatuur	Maatwerk	Niet te geven
Beveiligde en redundant internetvoorzieningen	Standaard	Niet te geven
Redundant servers (prijs per server)	Standaard	€ 5.000,-
Website	Standaard	Niet te geven
Onderhoud	Maatwerk	Niet te geven

<sup>56</sup> Prijs kan worden bepaald voor één stembureau bij een vast maandbedrag van € 7,50 en per 1 Mb data € 1,50 met een totaal van 6 Mb data overdracht (kosten per jaar).

## 12. Conclusies en aanbevelingen

### 12.1 Conclusies

1. Het verkiezingsproces moet voldoen aan de volgende waarborgen: transparantie, controleerbaarheid, integriteit, kiesgerechtigdheid, stemvrijheid, stemgeheim, uniciteit en toegankelijkheid. Deze waarborgen vormen het toetsingskader voor de bestaande en toekomstige vormen van stemmen.
2. Het verkiezingsproces kan in de praktijk niet volledig aan alle waarborgen voldoen. Het is daarom noodzakelijk om een balans tussen de waarborgen te vinden. Daarbij spelen ook de uitvoerbaarheid en de kosten een rol, alsmede de flexibiliteit die het verkiezingsproces moet hebben om te kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen.
3. Alleen bij het stemmen in het stemlokaal kan in voldoende mate aan de waarborgen worden voldaan.
4. Het stemmen met papieren stembiljetten in een stemlokaal heeft bezien vanuit de transparantie en controleerbaarheid de voorkeur. In de praktijk zijn echter bezwaren gebleken tegen het tellen van papieren stembiljetten.
5. Een elektronische vorm van stemmen in het stemlokaal die in gelijke mate aan de waarborgen voldoet is realiseerbaar, mits dit resulteert in een papieren stem die alleen door de kiezer zelf kan worden gecontroleerd.
6. Bescherming van het apparaat waarop de kiezer zijn of haar keuze bepaalt tegen compromitterende straling is, waar mogelijk en financieel verantwoord, wenselijk.
7. De invoering van SWS buiten de eigen gemeente heeft grote consequenties voor de inrichting van het verkiezingsproces (m.b.t. het register van ingetrokken stempassen en de distributie van de stemmen naar de verschillende kieskringen).

8. Voor kiezers die in het buitenland woonachtig zijn of wegens hun beroep of werkzaamheden of wegens het beroep of de werkzaamheden van hun echtgenoot, geregistreerd partner, levensgezel of ouder, buiten Nederland verblijven en kiezers voor wie het vanwege een lichamelijke beperking niet mogelijk is in een stembureau te stemmen, kan alleen aan de waarborg toegankelijkheid worden voldaan, indien voor deze groepen andere vormen van stemmen mogelijk zijn dan het stemmen in een stemlokaal.
9. Het huidige verkiezingsproces is onvoldoende toegankelijk voor kiezers met een beperking. Er moeten daarom meer inspanningen worden gedaan om deze kiezers zelfstandig te laten stemmen, waardoor zij minder afhankelijk zijn van het stemmen bij volmacht.
10. Het stemmen met behulp van internet voor kiezers die in het buitenland woonachtig zijn of wegens hun beroep of werkzaamheden of wegens het beroep of de werkzaamheden van hun echtgenoot, geregistreerd partner, levensgezel of ouder, buiten Nederland verblijven, en het stemmen per telefoon voor kiezers met zodanige beperkingen, dat zij niet in een stembureau kunnen stemmen, vergroot de toegankelijkheid van de verkiezingen voor die specifieke groepen kiezers.
11. De huidige registratieprocedure voor kiezers woonachtig in het buitenland moet op korte termijn verbeterd worden omdat deze procedure nu omslachtig is en bij de betrokkenen weerstand opwekt.
12. Het stemmen bij volmacht is in Nederland ingeburgerd en moet ook in het toekomstige verkiezingsproces blijven bestaan. De kans op misbruik van de volmacht door het onderscheppen van oproepingskaarten c.q. stempassen moet worden verkleind.
13. Mocht te zijner tijd een register van niet-ingezetenen worden ingevoerd en mochten alle Nederlandse niet-ingezetenen in dit register zijn geregistreerd, dan is hernieuwde registratie voor elke verkiezing waaraan kan worden deelgenomen niet meer nodig.
14. Het bepalen aan welke waarborgen het verkiezingsproces moet voldoen, het organiseren van de verkiezingen en het uitvoeren daarvan is een overheids-taak. Voor de markt is daarin alleen een ondergeschikte plaats als leverancier van de hulpmiddelen die bij de verkiezingen worden gebruikt.

15. In het huidige verkiezingsproces is er onvoldoende toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving. De transparantie en controleerbaarheid van het verkiezingsproces vergen dat de organisatie en het verloop van de verkiezingen geaudit worden.

## 12.2 Aanbevelingen

1. De Commissie beveelt aan om het stemmen in een stemlokaal de hoofdvorm van stemmen in Nederland te laten blijven.
2. In heel Nederland moet in het stemlokaal op uniforme wijze gestemd worden.
3. De Commissie beveelt de introductie van de *stemprinter* en een elektronische *stemmenteller* in het stemlokaal aan vanwege de aan dit systeem verbonden conceptuele helderheid en eenduidigheid van uitslagen. De papieren stemmen worden elektronisch geteld. Het handmatig tellen moet slechts plaatsvinden bij technische storingen of als er gerede twijfel bestaat over de juiste werking van de apparatuur.
4. Schending van het stemgeheim door het opvangen van compromitterende straling moet worden tegengegaan, reactief, door strafbaarstelling en scherpomlijnde afspraken met het openbaar ministerie over opsporing en vervolging; als de kosten niet prohibitief blijken te zijn, verdient daarnaast preventie, door aansluiting bij de vigerende NAVO SDIP-27 Niveau B-norm, de voorkeur.
5. De stempas voor het stemmen in een willekeurig stemlokaal moet van echtheidskenmerken worden voorzien.
6. Bij het stemmen in het stemlokaal moet een identificatieplicht worden ingevoerd.
7. Met de invoering van SWS buiten de eigen gemeente moet worden gewacht tot de kiezer aan de nieuwe wijze van stemmen gewend is die de Commissie aanbeveelt.
8. Gemeenten moeten de kiezer actief informeren over welke stemlokalen toegankelijk zijn voor kiezers met beperkingen.



- 
9. Voor de groep kiezers voor wie het vanwege een beperking niet mogelijk is in het stembureau te stemmen, moet het stemmen per telefoon mogelijk gemaakt worden. Deze groep wordt afgebakend met behulp van de ICF-classificatie.
  10. Bijstand aan een kiezer als voorzien in artikel J 28 Kieswet moet ook worden toegestaan aan kiezers die wegens hun geestelijke gesteldheid hulp behoeven.
  11. De kiezer die krachtens volmacht stemt, moet naast zijn eigen identiteitsbewijs ook een fotokopie van een identiteitsbewijs van de volmachtgever tonen. Het stembureau neemt deze fotokopie samen met de stempas waarop de volmacht is gesteld, in.
  12. In de wet- en regelgeving moet de stemplaats worden geïntroduceerd, zodat in penitentiaire inrichtingen, ziekenhuizen, verpleeginrichtingen en dergelijke gestemd kan worden.
  13. Om *family voting* tegen te gaan wordt voorafgaande aan verkiezingen alsmede in inburgeringstrajecten aandacht besteed aan het belang dat iedere kiezer zoveel mogelijk zijn eigen stem in vrijheid en in het geheim uitbrengt.
  16. Internetstemmen moet voor de kiezers die in het buitenland woonachtig zijn of wegens hun beroep of werkzaamheden of wegens het beroep of de werkzaamheden van hun echtgenoot, geregistreerd partner, levensgezel of ouder, buiten Nederland verblijven in het buitenland de reguliere wijze van stemmen worden. De mogelijkheid van het stemmen per brief moet voorsnog blijven bestaan voor hen die niet kunnen of willen stemmen met behulp van internet.
  17. Het door de gemeente 's-Gravenhage bijgehouden semi-permanente register van kiesgerechtigde niet-ingezetenen moet een permanent karakter krijgen. Wie geregistreerd is, wordt slechts uit het register verwijderd:
    - op eigen verzoek,
    - bij vestiging binnen Nederland en
    - bij vastgesteld verlies van de Nederlandse nationaliteit.Adresverandering zonder kennisgeving wordt met een eigen verzoek gelijk gesteld.

18. Bij de aanvraag in het buitenland van een nieuw reisdocument wordt aan de betrokkene de vraag gesteld of deze wel of geen opgave verlangt van postadres en e-mailadres voor het register van kiesgerechtigde niet-ingezetenen.
19. Het D3-registratieformulier voor de kiezers in het buitenland wordt door de gemeente 's-Gravenhage per e-mail verzonden. Verzending per post vindt alleen plaats als geen e-mailadres bekend is of het opgegeven e-mailadres niet meer functioneert.
20. In artikel M 1 Kieswet vervalt: 'dan wel op de dag der stemming wegens zijn beroep of werkzaamheden of wegens het beroep of de werkzaamheden van zijn echtgenoot, geregistreerde partner of ouder, buiten Nederland verblijven'.
21. In artikel M 1 Kiesbesluit worden de woorden 'per luchtpost, tenzij het adres waarheen zij gezonden moeten worden, in België is gelegen' vervangen door 'gefrankeerd volgens het prioritytarief'.
22. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het stemmen per internet of per brief moet berusten bij het ministerie van BZK.
23. Bij de minister van BZK berusten de verantwoordelijkheid voor het stellen van eisen aan en de goedkeuring van de hulpmiddelen die bij de verkiezingen worden gebruikt en de verantwoordelijkheid voor het beheer, onderhoud en de beveiliging van deze hulpmiddelen.
24. De minister van BZK moet bevoegdheden krijgen die nodig zijn om de regie over de verkiezingen te kunnen voeren.
25. Er moet een kader worden opgesteld dat stembureaus meer houvast en uniformiteit geeft in het opstellen van het proces-verbaal.
26. De processen-verbaal moeten voor een door de Kieswet nader te bepalen termijn bewaard worden ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek.
27. Bij elke verkiezing moet een audit plaatsvinden die door onafhankelijke experts wordt uitgevoerd. De verantwoordelijkheid voor de audits zal voor de verkiezingen van de gemeenteraden en provinciale staten bij de minister van BZK berusten, en voor de verkiezingen van de Tweede Kamer en het

Europees Parlement bij de Tweede Kamer.

28. De regering moet in het verband van de Raad van Europa naar Europese technische standaarden voor elektronische hulpmiddelen bij verkiezingen streven en daarbij naar een Europees stelsel van certificering en toetsing.
29. De wet- en regelgeving moet zodanig worden ingericht, dat overtredingen en inbreuken op de waarborgen zoveel mogelijk door preventieve maatregelen worden voorkomen en niet pas achteraf gehandhaafd moeten worden door vervolging wegens strafbaar gestelde feiten.

## Lijst van afkortingen

AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CE(-markering)	Conformité Européenne (Europees merkteken)
CG-Raad	Chronisch zieken en Gehandicapten Raad Nederland
CIZ	Centrum indicatiestelling zorg
DRE	Direct Recording Electronic
EDP	Electronic Data Processing
EMI	Elektromagnetische interferentie
EMSEC	Emission Security
EU	Europese Unie
FCC	Federal Communications Commission
GBA	Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens
GPRS	General Packet Radio Service
GSWS	Stemmen in willekeurig stemlokaal binnen de eigen gemeente
HSDPA	High-Speed Downlink Packet Access
ICF	International Classification of Functioning, Disability and Health
ISS	Integraal Stemsysteem
KOA	Kiezen op Afstand
LSWS	Stemmen in willekeurig stemlokaal buiten de eigen gemeente
MRZ	Machine Readable Zone
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NVVB	Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken
OCR	Optical Character Recognition
ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights
OSCE	Organisation for Security and Co-operation in Europe
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
RIS	Register Ingetrokken Stempassen
RNI	Register Niet-ingezetenen
SDIP	SECAN Doctrine and Information Publication
SECAN	Security and Evaluation Agency NATO
SWS	Stemmen in een willekeurig stemlokaal
TEMPEST	Telecommunications Electronics Materials Protected From Emanating Spurious Transmissions
UMTS	Universal Mobile Telecommunications System
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VVPAT	Voter Verifiable Paper Audit Trail
WHO	World Health Organization
WMO	Wet maatschappelijke ondersteuning

## Bijlagen

1. Instellingsbesluit Adviescommissie inrichting verkiezingsproces
2. Dreigingsanalyse huidige inrichting verkiezingsproces
3. Risicoanalyse Kiezen op Afstand. Kiezers in het buitenland 2004
4. Risicoanalyse Kiezen op Afstand. Kiezers in het buitenland 2007
5. De 112 aanbevelingen van de Raad van Europa (bijlage 11) en het huidige verkiezingsproces
6. Rol van automatisering in het huidige verkiezingsproces
7. De nieuwe wijze van stemmen in een stemlokaal
8. Potentiële spanningen tussen taakvelden in het verkiezingsproces: advies over de toekomstige invulling van taken van de Kiesraad, Prof. dr. M.J.W. van Twist & Drs. J.M. Schulz, 28 juni 2007
9. Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, 5 June - 29 July 1990
10. Code of good practice in electoral matters, European Commission for Democracy through Law, Venice 18 - 19 October 2002
11. Legal, Operational and Technical Standards for E-Voting, Recommendation Rec(2004)11 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 September 2004 and explanatory memorandum
12. The Netherlands Parliamentary Elections 22 November 2006, OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report
13. Overzicht van geconsulteerde organisaties
14. Gespreksverslagen:
  - 14.1 Stichting Burger@Overheid.nl (29 januari 2007; 21 augustus 2007)
  - 14.2 Stichting "Wijvertrouwenstemcomputersniet" (29 januari 2007)
  - 14.3 Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) (29 januari 2007; 24 augustus 2007)
  - 14.4 Werkbezoek aan de gemeente Amsterdam (7 maart 2007)
  - 14.5 Chronisch zieken en Gehandicapten Raad Nederland (CG-Raad), Taskforce Handicap en Samenleving, Viziris (11 juni 2007)
  - 14.6 Kiesraad (19 juni 2007)
  15. Brieven:
    - 15.1 Ing. F.J.J.M. Andriessen (20 maart 2007)
    - 15.2 Bureau voor verkiezingsuitslagen J.W. Groenendaal B.V. (14 maart 2007)
    - 15.3 Chronisch Zieken en Gehandicapten Raad Nederland (CG-Raad) (20 februari 2007)
    - 15.4 Van der Geest Spitsstechniek (10 april 2007)
      - 15.5.1 Kiesraad (12 februari 2007)
      - 15.5.2 Kiesraad (10 mei 2007)
      - 15.6.1 Nedap Election Systems, N.V. Nederlandse Apparatenfabriek "Nedap" (12 april 2007)
      - 15.6.2 Nedap Election Systems, N.V. Nederlandse Apparatenfabriek "Nedap" (8 juni 2007)
    - 15.7 Nederlands Meetinstituut (NMI B.V.) (1 maart 2007)
    - 15.8 Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) (5 februari 2007)
    - 15.9 Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (19 april 2007)
    - 15.10 C.B. de Sterke (5 april 2007)
      - 15.11.1 Burger@Overheid.nl (10 januari 2007)
      - 15.11.2 Burger@Overheid.nl (12 februari 2007)
    - 15.12 Taskforce Handicap en Samenleving (2 augustus 2007)
  16. Ervaringen met een 'Voter Verifiable Paper Audit Trail' (VVPAT)
  17. Electronic counting. May 2007 electoral pilot schemes, The Electoral Commission, August 2007
  18. Ervaringen met optical scanstemmen in de Verenigde Staten van Amerika