



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten  
t.a.v. de heer drs C.J.G.M. de Vet  
Postbus 30435  
2500 GK Den Haag

**DOBD**

Programma Verkiezingsproces

Schedeldoekshaven 200  
2511 EZ Den Haag  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
www.minbzk.nl



**Nummer:**

I 200902283

**Ontvangstdatum:**

16 NOV 2009

Datum 11 november 2009  
Betreft verkiezingsproces

**Kenmerk**

BPR2009/U57334

**Uw Kenmerk**

ECGR/U200901286

**Bijlagen**

2

Geachte heer De Vet,

In uw brief van 23 september 2009 brengt u een aantal aspecten onder mijn aandacht die betrekking hebben op het verkiezingsproces. Daarbij refereert u naar de ervaringen van gemeenten bij de verkiezing van de leden van het Europees Parlement van juni 2009.

Veel gemeenten en leden van de stembureaus hebben aangegeven bij de verkiezing van de leden van het Europees Parlement moeite te hebben gehad met het feit dat de stemmachines niet meer gebruikt mochten worden. Dat is niet onbegrijpelijk aangezien er al zo lang van die machines gebruik is gemaakt en die machines met name het tellen van de stemmen ogenschijnlijk zo makkelijk maakten.

Voor het feit dat dit gemak ten koste ging van de transparantie en de controleerbaarheid van zowel het stem- als het telproces is daarbij naar mijn mening te weinig aandacht. Het gebrek aan aandacht hiervoor is niet nieuw. De twee externe commissies die zijn ingesteld toen in 2006 de discussies over de betrouwbaarheid van de stemmachines uitbraken hebben dit ook geconstateerd. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de gemeenten bleken zich in de loop de jaren vooral gericht te hebben op de voordelen die de stemmachines met zich meebrachten. Dit ten koste van de zorg voor de controleerbaarheid en de integriteit van de machines. Dit laatste werd feitelijk door de leveranciers bepaald. De Adviescommissie inrichting verkiezingsproces heeft daarover de volgende uitspraak gedaan: "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".



Zowel de Tweede Kamer als het kabinet hebben zoals u weet deze uitspraak van de Adviescommissie volledig omarmd. Voor de volledigheid is bij deze brief gevoegd de samenvatting van het rapport van de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces en het kabinetsstandpunt over dit rapport.

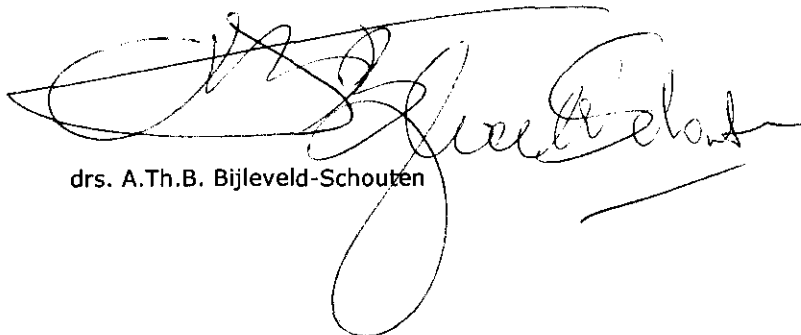
**Datum**  
11 november 2009  
**Kenmerk**  
BPR2009/U57334

Het kabinet heeft, gelet op de uitgebrachte adviezen, besloten af te zien van het gebruik van de stemmachines. Ik hecht eraan om dat nog eens te onderstrepen. De wet- en regelgeving is zo aangepast dat nu uitsluitend het stemmen met papieren stembiljetten en het tellen met de hand mogelijk is. Nederland wijkt daarin niet af van het overgrote deel van de landen in de wereld waar verkiezingen worden georganiseerd. Voor uw informatie treft u bij deze brief een overzicht aan waarin is aangegeven hoe bijvoorbeeld de landen in de Europese Unie stemmen. Zoals u kunt zien stemt het overgrote deel van deze landen dus net als Nederland met papieren stembiljetten en wordt er met de hand geteld. U kunt in het overzicht ook zien dat in een aantal landen het gebruik van stemmachines ook onderwerp van discussie is (geweest). Als gevolg daarvan zijn landen, net als Nederland, daarmee gestopt of wordt dat overwogen.

Het kabinet heeft niet volledig uitgesloten dat in de toekomst het elektronisch stemmen cq het elektronisch tellen opnieuw zou kunnen worden overwogen. Echter dat zal niet kunnen gebeuren voordat daarvoor door het kabinet is bepaald aan welke eisen de betreffende apparatuur en programmatuur dient te voldoen en die eisen in de wet- en regelgeving zijn verankerd. Daarvoor worden door het ministerie van BZK de ontwikkelingen in internationaal verband gevolgd. Ontwikkelingen die zoals uit het bijgevoegde overzicht blijkt niet op een tendens wijzen die richting elektronisch stemmen gaat.

Bij deze brief voeg ik de uitkomsten van de evaluatie van de verkiezing van de leden van het Europees Parlement. Ik heb de uitkomsten recent aan de Tweede Kamer aangeboden. De evaluatie leidt tot een aantal acties mijnerzijds, zoals het *vereenvoudigen van het proces-verbaal van het stembureau, waar ik graag in overleg met de gemeenten uitvoering aan geef. Ik reken daarbij op uw medewerking.*

DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,



drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten

## **Samenvatting van het rapport van de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces**

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:

- o 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*;
- o 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 vooralsnog 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:

- o 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;
- o 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.

Vergaderjaar 2007–2008

**31 200 VII**

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

**Nr. 26**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 november 2007

#### **Inleiding**

De Tweede Kamer heeft in het Algemeen Overleg<sup>1</sup> van 12 oktober 2006 gevraagd om de instelling van een onafhankelijke commissie die aanbevelingen zou moeten doen over de toekomstige inrichting van het verkiezingsproces. De voormalige minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties heeft dit verzoek overgenomen en in vervolg daarop de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces (verder: Adviescommissie) ingesteld.

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

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

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

<sup>1</sup> TK 2006–2007, 30 800 VII, nr. 18.

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

### **Visie kabinet**

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

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

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

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

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

### **Kabinetsstandpunt**

#### *Waarborgen*

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

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

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

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

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

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

#### *Taken en verantwoordelijkheden*

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

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

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

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

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

<sup>1</sup> Gezien de huidige portefeuillevindeling, thans; de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

raten die worden gebruikt bij de organisatie van de verkiezing, de stemming, de stemopneming en het vaststellen van de uitslag zijn openbaar;

- in alle stemlokalen wordt gebruik gemaakt van dezelfde hulpmiddelen en apparaten, die voldoen aan de daarvoor vastgestelde eisen en die door de minister van BZK zijn verworven danwel aangewezen;
- er komen kaders voor de werkwijze van het stembureau en voor hetgeen moet worden vastgelegd in de processen-verbaal die de stembureaus moeten opstellen;
- de processen-verbaal zijn openbaar en worden gepubliceerd op het internet. De processen-verbaal bevatten in ieder geval de tellingen en de door de in het stembureau aanwezige personen gemaakte bezwaren;
- na elke verkiezing laat het ministerie van BZK een externe onafhankelijke partij een onderzoek<sup>1</sup> uitvoeren naar de wijze waarop de verkiezing is verlopen. Uit de resultaten van het onderzoek kan lering worden getrokken voor de toekomst. Dit moet gezien worden als een onderdeel van de permanente kritische beschouwing en herijking van het verkiezingsproces.

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

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

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

## **Stemmen in de toekomst**

### *Stemmen in een stemlokaal*

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

Met het stemmen in een willekeurig stemlokaal binnen de eigen gemeente (SWS) is sinds 2004 geëxperimenteerd. De ervaringen daarmee zijn overwegend positief. Daarom heeft het vorige kabinet reeds besloten om SWS in alle gemeenten mogelijk te maken<sup>2</sup>. De Adviescommissie bevestigt dat deze stap doorgezet moet worden. Voor de knelpunten die zijn geconstateerd bij de experimenten met SWS biedt de Adviescommissie oplossingen die het kabinet overneemt.

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

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

<sup>2</sup> TK 2005–2006, 30 569, pagina 5.

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

In de evaluaties van de SWS-experimenten is aandacht gevraagd voor de mogelijke vervalsing van de stempas. De stempas waarmee tot nu toe is geëxperimenteerd is nu marginaal beveiligd tegen namaak. Het voorstel om de stempas van een of meerdere echtheidskenmerken te voorzien kan hiervoor een belangrijke verbetering betekenen. Dit voorstel stemt overeen met hetgeen al was opgenomen in het wetsvoorstel<sup>1</sup> Stemmen in een Willekeurig Stemlokaal.

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

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

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

#### *Stemmen bij volmacht*

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

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

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

---

<sup>1</sup> TK 2005–2006, 30 569, pagina 5.

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

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

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

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

*Omdat de ICF-classificatie persoonlijk is en niet permanent zullen de kiezers die in aanmerking willen komen voor elke verkiezing moeten aantonen dat men beschikt over de ICF-classificatie. Voldoet het verzoek voor registratie niet dan zal een negatief besluit genomen moeten worden dat voor beroep vatbaar is bij de Raad van State<sup>2</sup>. Het zal duidelijk zijn dat dit allemaal gepaard zal gaan met aanzienlijke administratieve lasten voor de burger die hiervan gebruik wil maken, maar ook voor de overheid. Met de Chronisch zieken en Gehandicapten Raad Nederland (CG-raad), de Taskforce Handicap en Samenleving en met Viziris zal hierover nader overleg plaatsvinden.*

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

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

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

### *Stemplaatsen*

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

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

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

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

#### *Stemmen vanuit het buitenland*

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

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

Daarnaast zijn er kanttekeningen te plaatsen op de kosten die met het stemmen per internet gemoeid zijn. Op dit punt wordt verwezen naar de evaluaties<sup>1</sup> van de experimenten die in 2004 en 2006 zijn gehouden.

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

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

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

<sup>2</sup> Dit bedrag is gebaseerd op een onderzoek van Deloitte Accountants. Dit onderzoek is eind 2005 uitgevoerd.

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

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

#### *Financiën*

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

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

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

## Wijze van stemmen in EU-lidstaten

Lidstaat	Wijze van stemmen	Wijze van tellen	Bijzonderheden
Duitsland	Papieren stembiljet	Met de hand	Gebruik stemmachines in maart 2009 door Grondwettelijk Gerechtshof onwettelijk verklaard wegens gebrekkige controlemogelijkheden voor de kiezers.
Frankrijk	Papieren stembiljet en stemmachine	Met de hand en geautomatiseerd	Slechts enkele steden maken gebruik van stemmachines. Na problemen met stemmachines bij presidentsverkiezingen van 2007 investeert het Franse ministerie van Binnenlandse Zaken niet meer in stemmachines.
Verenigd Koninkrijk	Papieren stembiljet	Met de hand	Sinds 2000 geëxperimenteerd met e-voting pilots. In 2007 heeft de Electoral Commission vastgesteld dat er onvoldoende randvoorwaarden zijn voor e-voting. Op termijn besluit Britse regering over toekomst e-voting.
Italië	Papieren stembiljet	Met de hand	
Spanje	Papieren stembiljet	Met de hand	
Polen	Papieren stembiljet	Met de hand	
Roemenië	Papieren stembiljet	Met de hand	
Nederland	Papieren stembiljet	Met de hand	
Griekenland	Papieren stembiljet	Met de hand	
Portugal	Papieren stembiljet	Met de hand	E-voting onderzocht en te duur bevonden.
België	Papieren stembiljet en stemmachine	Met de hand en geautomatiseerd	Sinds 1999 deels e-voting (m.n. in Vlaanderen). 44% stemt met stemmachines en 56% met papieren stembiljet. België besluit komende maanden hoe te stemmen in de toekomst (m.b.v. stemmachines, papieren stembiljet of beide).
Tsjechië	Papieren stembiljet	Met de hand	
Hongarije	Papieren stembiljet	Met de hand	
Zweden	Papieren stembiljet	Met de hand	
Oostenrijk	Papieren stembiljet	Met de hand	
Bulgarije	Papieren stembiljet	Met de hand	
Denemarken	Papieren stembiljet	Met de hand	
Slowakije	Papieren stembiljet	Met de hand	
Finland	Papieren stembiljet	Met de hand	Experiment met stemmachines bij 3 kleine gemeenten tijdens gemeenteraadsverkiezingen van 2008 was geen succes. Hoger Administratief Hof heeft op 4 april 2009 het resultaat ongeleldig verklaard.
Ierland	Papieren stembiljet	Met de hand	In mei 2009 heeft de Ierse regering het project m.b.t. gebruik stemmachines geannuleerd. Reeds aangeschafte stemmachines worden vernietigd.
Litouwen	Papieren stembiljet	Met de hand	Stemmen via internet wordt onderzocht en overwogen.
Letland	Papieren stembiljet	Met de hand	
Slovenië	Papieren stembiljet	Met de hand	
Estland	Papieren stembiljet en internet	Met de hand en geautomatiseerd	Stemmen deels via internet vanaf 2007. 10% van stemgerechtigden heeft bij gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2009 via internet gestemd.
Cyprus	Papieren stembiljet	Met de hand	
Luxemburg	Papieren stembiljet	Met de hand	
Malta	Papieren stembiljet	Met de hand	