TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL **2**

Vergaderjaar 2011-2012

W04.12.0358/I

33 354 **Voorstel van wet van het lid Taverne houdende wijziging van de Kieswet teneinde grondslagen te creëren om stemmen via het internet voor kiezers die buiten Nederland verblijven mogelijk te maken alsmede om het uitbrengen van een stem anders dan door middel van een stembiljet mogelijk te maken**

Nr. 1 **GELEIDENDE BRIEF**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

’s-Gravenhage, 29 augustus 2012

Hierbij doe ik u overeenkomstig het bepaalde in artikel 114 van het Reglement van Orde een voorstel van wet toekomen tot wijziging van de Kieswet teneinde grondslagen te creëren die stemmen via het internet voor kiezers buiten Nederland alsmede het uitbrengen van een stem anders dan doormiddel van een stembiljet, mogelijk maken.
De toelichtende memorie, die het voorstel van wet vergezelt, bevat de gronden waarop het rust.

Taverne

TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL **2**

Vergaderjaar 2011-2012

W04.12.0358/I

33 354 **Voorstel van wet van het lid Taverne houdende wijziging van de Kieswet teneinde grondslagen te creëren om stemmen via het internet voor kiezers die buiten Nederland verblijven mogelijk te maken alsmede om het uitbrengen van een stem anders dan door middel van een stembiljet mogelijk te maken**

Nr. 2 **VOORSTEL VAN WET**

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen die deze zullen zien of horen lezen, saluut! Doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om de Kieswet te wijzigen teneinde een grondslag op te nemen om stemmen via het internet voor kiezers die buiten Nederland verblijven mogelijk te maken, alsmede om een grondslag op te nemen op basis waarvan een stem kan worden uitgebracht anders dan door middel van een stembiljet;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Kieswet wordt als volgt gewijzigd:

A

In hoofdstuk J komt paragraaf 7 als volgt te luiden:

§. 7 Het stemmen anders dan door middel van stembiljetten

Artikel J 32

Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan stembureaus aanwijzen waar op andere wijze dan door middel van stembiljetten wordt gestemd. De bepalingen van deze wet die betrekking hebben op het gebruik van stembiljetten, blijven dan buiten toepassing.

Artikel J 33

1. Het stemmen anders dan door middel van stembiljetten vindt alleen plaats, indien daarbij overeenkomstig bij algemene maatregel van bestuur gestelde nadere regels een door Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties goedgekeurde techniek wordt gebezigd.

2. Aan een techniek als vorenbedoeld wordt alleen dan goedkeuring verleend, indien deze ten minste aan de volgende eisen voldoet:

a. het geheime karakter van de stemming is gewaarborgd, ook indien de kiezer geen keuze wenst te maken;

b. de te bezigen apparatuur is van degelijke makelij en is door de kiezer op eenvoudige wijze en zonder gevaar voor storingen of onvolkomen werking bedienbaar;

c. de kandidatenlijsten, het aan elke lijst toegekende nummer en de aanduiding van de politieke groepering zijn op duidelijke wijze vermeld;

d. de kiezer kan zijn stem slechts eenmaal uitbrengen en heeft de gelegenheid een gemaakte beslissing te herstellen.

3. Aan de goedkeuring kunnen nadere voorschriften worden verbonden.

4. Van de goedkeuring wordt mededeling gedaan in de Nederlandse Staatscourant.

Artikel J 34

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld betreffende het stemmen anders dan door middel van stembiljetten. Deze regels worden zo veel mogelijk vastgesteld overeenkomstig de bepalingen van deze wet betreffende het stemmen door middel van stembiljetten.

B

Na de aanduiding “Hoofdstuk D. De registratie van de kiesgerechtigdheid” wordt een paragraafaanduiding ingevoegd, luidende:

§ 1. Registratie door Burgemeester en wethouders

C

Aan hoofdstuk D wordt na artikel D10 een paragraaf toegevoegd, luidende:

§ 2. Registratie via het internet

Artikel D 11

1. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan een voorziening inrichten waarmee indiening van het verzoek, bedoeld in artikel D 3, eerste lid, via het internet mogelijk is. De kiezer die op de dag van de stemming wegens zijn beroep, werkzaamheden of studie dan wel wegens het beroep, de werkzaamheden of de studie van zijn echtgenoot, geregistreerde partner, levensgezel of ouder, buiten Nederland verblijft, kan door middel van deze voorziening een verzoek indienen tot stemmen via het internet als bedoeld in artikel J 40.

2. De voorziening is betrouwbaar en waarborgt het vertrouwelijke karakter van het verzoek.

3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de voorziening. Deze regels kunnen op het naastlagere niveau afwijken van het bepaalde bij of krachtens de volgende onderdelen van deze wet:

a. de artikelen D 3, D 3a en D 5;

b. hoofdstuk M;

c. artikel Y 6, tweede en derde lid.

4. De voordracht voor een krachtens het derde lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

D

Aan hoofdstuk J wordt een paragraaf toegevoegd, luidende:

§10. Voorziening voor stemmen via het internet

Artikel J 40

1. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan een voorziening inrichten waarmee verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal en het Europees Parlement door het uitbrengen van een stem via het internet mogelijk is voor de kiezer die op de dag van de kandidaatstelling zijn werkelijke woonplaats buiten Nederland heeft, dan wel op de dag van de stemming wegens zijn beroep, werkzaamheden of studie of wegens het beroep, de werkzaamheden of de studie van zijn echtgenoot, geregistreerde partner, levensgezel of ouder, buiten Nederland verblijft.

2. De voorziening waarborgt het geheime karakter van de stemming en is betrouwbaar.

3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de voorziening. Deze regels kunnen op het naastlagere niveau afwijken van het bepaalde bij of krachtens de volgende onderdelen van deze wet:

a. hoofdstuk J, met uitzondering van artikel J 1, met dien verstande dat de verzending en de ontvangst van de stemmen die met behulp van het internet vanuit een andere locatie dan een stemlokaal zijn uitgebracht gedurende een bij de maatregel te bepalen periode voorafgaand aan de dag van stemming kunnen geschieden, en van de artikelen J 2, J 9, J 10, J 14, J 15 en J 35 tot en met J 39;

b. de hoofdstukken K, L, M en N;

c. de artikelen V 7, Y 2 en Y 8, eerste lid, voor zover de afwijking inhoudt dat de verzending en de ontvangst van de stemmen die met behulp van het internet vanuit een andere locatie dan een stemlokaal zijn uitgebracht gedurende een bij de maatregel te bepalen periode voorafgaand aan de dag van stemming kunnen geschieden.

4. De voordracht voor een krachtens het derde lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

ARTIKEL II

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL **2**

Vergaderjaar 2011-2012

W04.12.0358/I

33 354 **Voorstel van wet van het lid Taverne houdende wijziging van de Kieswet teneinde grondslagen te creëren om stemmen via het internet voor kiezers die buiten Nederland verblijven mogelijk te maken alsmede om het uitbrengen van een stem anders dan door middel van een stembiljet mogelijk te maken**

Nr. 3 **MEMORIE VAN TOELICHTING**

I. ALGEMEEN DEEL

§ 1 Inleiding

Samenvatting

Deze wijziging van de Kieswet beoogt twee zaken te bereiken. Ten eerste maakt de wetswijziging het mogelijk voor Nederlanders die in het buitenland verblijven om via internet gebruik te maken van hun actieve stemrecht bij Nederlandse verkiezingen. Ten tweede maakt de wetswijziging stemmen via stemcomputers mogelijk, hetgeen zorgt voor een effectiever stemproces met minder fouten en bovendien voordelen biedt voor stemgerechtigden met een lichamelijke beperking.

Voorgeschiedenis

Voor een goed begrip van het voorstel van wet dient er op gewezen te worden dat sedert het midden van de zestiger jaren van de vorige eeuw in toenemende mate gebruik is gemaakt van stemmachines c.q. stemcomputers. Aanvankelijk betrof het mechanische apparaten. In de loop der jaren vond doorontwikkeling plaats naar elektronische apparatuur.
Wat Nederland betreft maakte in 1995 reeds 90% van de gemeenten gebruik van deze machines, welk percentage nadien steeg tot ongeveer 95%. Bij de verkiezingen voor de Provinciale Staten van 7 maart 2007 werd voor het laatst gebruik gemaakt van de toenmalige stemmachines. Het aantal gemeenten waar de stemmachines werden gebruikt bedroeg 411. Het aantal ingezette stemmachines bedroeg circa 9000.

Op grond van vigerende wetgeving werden de te gebruiken apparaten gedurende jaren goedgekeurd door achtereenvolgende bewindspersonen van Binnenlandse Zaken (later Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, nadien Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties). Goedkeuring was vereist vanwege het gestelde in de Regeling Voorwaarden en Goedkeuring Stemmachines 1997. De goedkeuringen waren gebaseerd op

achtereenvolgende verklaringen van TNO Centrum voor Evaluatie van Instrumentatie en Beveiligingstechniek, alsmede van TNO Technische Psychische Dienst en nadien van Brightsight.

2006-2007: Juridische procedures

Met het oog op de verkiezing van de Tweede Kamer der Staten-Generaal op 22 november 2006 rijst de vraag of bij het gebruik van stemmachines wel voldoende gewaarborgd is dat de stemmen die de kiezers met behulp van deze stemapparaten uitbrengen, geheel dienovereenkomstig worden geregistreerd en geteld. Ook ontstaan twijfels over de vraag of het stemgeheim door de stemmachines voldoende is gewaarborgd. Het gevoelde ongemak komt het beste tot uiting in de oprichting van de stichting "Wij vertrouwen stemcomputers niet". Deze stichting begint op 30 maart 2007, dus na de Tweede Kamerverkiezingen, een juridische procedure.

De bestuursrechtelijke procedure richt zich tegen een besluit van de staatssecretaris die sinds het aantreden van het kabinet-Balkenende IV verantwoordelijk is voor de stemprocedure bij verkiezingen. Deze staatssecretaris heeft bij besluit van 2 maart 2007 drie typen van stemmachines goedgekeurd. Deze goedkeuring geldt voor de Provinciale Statenverkiezingen van 7 maart 2007 en voor zolang de voorwaarden en eisen zoals vermeld in de Regeling ongewijzigd blijven. Deze beperking in de goedkeuring is aangebracht omdat de voorwaarden en eisen voor de goedkeuring van stemmachines naar verwachting zouden worden herzien en het daarom niet wenselijk werd geacht een goedkeuring voor onbepaalde tijd af te geven.

De stichting "Wij vertrouwen stemcomputers niet" maakt op 30 maart 2007 bezwaar tegen het hierboven vermelde besluit van 2 maart 2007. De stichting stelt dat de stemcomputers niet voldoen aan de Regeling Voorwaarden en Goedkeuring Stemmachines 1997 en dat een deel van het besluit niet verenigbaar zou zijn met de goede zorg waartoe de staatssecretaris verplicht is met betrekking tot de integriteit van het stemproces.

De staatssecretaris verklaart de bezwaren op 10 juli 2007 ongegrond en handhaaft het besluit van 2 maart 2007. De stichting gaat hiertegen in beroep. Tevens verzoekt de stichting om een voorlopige voorziening, met doel om de beslissing op bezwaar van 10 juli 2007 en het daaronder liggende primaire goedkeuringsbesluit te schorsen en te voorkomen dat de stemmachines hangende de beroepsprocedure bij verkiezingen worden gebruikt.

De voorzieningenrechter doet op 1 oktober 2007 onmiddellijk uitspraak in de hoofdzaak. De voorzieningenrechter verklaart het beroep gegrond, vernietigt het bestreden besluit en bepaalt dat zijn uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Beslissend voor het oordeel van de voorzieningenrechter is met name dat bij de toenmalig vigerende regelgeving elke wijziging aan een stemmachine, waarvan het prototype is goedgekeurd, moet leiden tot een nieuwe aanvraag om goedkeuring, welke aanvraag vergezeld moet gaan van een verklaring als bedoeld in artikel 5, eerste lid, van de Regeling Voorwaarden en Goedkeuring Stemmachines 1997. In de Regeling is geen steun te vinden voor het standpunt dat dit alleen noodzakelijk zou zijn bij aanpassingen die invloed hebben op de wijze van functioneren van de stemmachine, aldus de voorzieningenrechter.

2006-2007: Twee commissies

In december 2006 stelt de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, mr. drs. A. Nicolaï, een tweetal commissies in om onderzoek te doen naar eventuele

verbeterpunten van het verkiezingsproces. Deze commissies doen hun werk tegelijkertijd met de bovenbeschreven juridische procedures.

De eerste commissie, de Commissie Besluitvorming Stemmachines, krijgt 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 is ingesteld op 19 december 2006 en brengt op 16 april 2007 haar rapport uit.

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. De commissie begint haar werkzaamheden op 18 januari 2007 en brengt op 27 september 2007 haar advies uit.

Het rapport van 16 april 2007, getiteld "Stemmachines, een verweesd dossier" omvat een beschrijving van de wijze waarop bewindspersonen, adviescolleges en andere betrokken partijen het onderwerp hebben benaderd. In het rapport worden op chronologische wijze de politieke ontwikkelingen ten aanzien van stemmachines beschreven. Kort samengevat maakt het rapport kritische kanttekeningen over de regelgeving met betrekking tot het gebruik van stemmachines en stelt het vast dat de toepasselijke wet- en regelgeving hiaten bevat.

Het advies van de tweede commissie heet "Stemmen met vertrouwen". In de samenvatting van dit advies geeft de commissie aan aan welke waarborgen het verkiezingsproces in Nederland moet voldoen. Dit zijn:

• 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, aldus de Adviescommissie, 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.

§ 2 Het huidige stelsel

Herinvoering rood potlood

Als gevolg van de onrust rondom de stemprocedure tijdens de verkiezingen in 2006 en 2007 en als gevolg van de uitkomsten van de twee ingestelde commissies, wordt besloten het rode potlood bij verkiezingen opnieuw in te voeren. Sindsdien wordt in Nederland geen gebruik meer gemaakt van stemcomputers bij verkiezingen.

Er is vanuit de zijde van de regering sindsdien weinig voortvarendheid te zien op het terrein van modernisering van het stemproces. Op 22 mei 2012 heeft de demissionaire minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een wetsontwerp aan de Tweede Kamer doen toekomen, houdende een aantal wijzigingen van de Kieswet. Parlementaire behandeling van dit wetsontwerp zal geruime tijd vergen en zal er niet toe leiden dat bij de eerstvolgende Tweede Kamerverkiezingen op 12 september 2012 het stemmen met stemmachines mogelijk zal zijn.

Problemen

Het stemmen met het rode potlood leidt tot vele problemen. Ten eerste kost het handmatige tellen veel tijd. Dit blijkt reeds bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2009. Ook bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2010 is het in een relatief groot aantal gemeentehuizen niet mogelijk de uitslag op kandidaatsniveau te presenteren. Tijdens de Tweede Kamerverkiezingen in 2010 wordt het slotdebat met de belangrijkste lijsttrekkers afgeblazen omdat de lijsttrekkers dit debat zonder een definitieve einduitslag zinloos achtten. De ervaring leert dat, hoe langer de einduitslag op zich laat wachten, de kans op een correcte uitslag afneemt.

Een tweede probleem met het rode potlood is dat er vaak sprake is van telfouten. Keer op keer blijkt dat veel fouten worden gemaakt bij het handmatig tellen van een groot aantal stembiljetten. Tijdens de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 hebben in tal van gemeenten formele en ambtelijke hertellingen plaatsgevonden.

De hertelling in de gemeente Rotterdam heeft de meeste aandacht gekregen in de media. Het besluit om te hertellen is niet genomen doordat tijdens controle van de proces verbalen fouten zijn geconstateerd, maar omdat vermeende onregelmatigheden in verschillende stembureaus aanleiding gaven tot protesten van deelnemende lijsten. Ook tijdens de Tweede Kamerverkiezingen in 2010 blijken in Rotterdam hertellingen noodzakelijk te zijn.

Buitengewoon opvallend zijn de in de gemeente Emmen gemaakte telfouten tijdens de Tweede Kamerverkiezingen van 2010. Slechts bij één van de 81 stembureaus klopt de uitslag. Zo worden voorkeurstemmen wel bij de goede partij, maar bij de verkeerde personen geturfd. Eén Kamerlid verwierf op eigen kracht haar zetel met een overschot van 11 voorkeurstemmen; ook hieruit blijkt weer het belang van correcte telling.

Ten derde leidt stemmen met het rode potlood tot een groot aantal ongeldige stemmen. Ongeldige stemmen ontstaan voornamelijk doordat kiezers bewust dan wel onbewust kiesbiljetten op onreglementaire wijze invullen.

Tot aan de verkiezingen in 2009 voor het Europese Parlement wordt in de statistieken geen onderscheid gemaakt tussen blanco en ongeldige stemmen. De reden hiervoor ligt in het feit dat tot maart 2007 zeker 90% van de gemeenten met stemmachines stemt waarop geen ongeldige stemmen uitgebracht kunnen worden; alleen blanco kan worden gestemd als uitdrukking van een bewuste keuze. De Kiesraad heeft sinds de rapportage van de verkiezingen in 2009 voor het Europees Parlement de statistieken aangepast door de herintroductie van de telcategorie “ongeldige stemmen”. Bij een magere opkomst van 36% bedraagt het aantal ongeldige stemmen tijdens deze verkiezingen 9.866. Tijdens de gemeenteraadsverkiezingen is dit getal 17.101 bij een opkomst van 54%. En bij de Tweede Kamerverkiezingen in 2010 is er sprake van 18.147 ongeldige stemmen bij een opkomst van 75%. Illustratief is dat slechts 27 van de 150 gekozen Kamerleden meer stemmen ontvangen dan de fictieve kandidaat “Ongeldig”.

Of het aantal ongeldige stemmen accuraat en betrouwbaar is vast te stellen, valt te bezien. Immers, de individuele leden van het stembureau beoordelen de geldigheid van het stembiljet naar beste vermogen, maar wel subjectief. Zo blijkt uit het rapport van de Rekenkamer Rotterdam dat bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2010 tijdens de eerste telling 1.197 ongeldige stembiljetten zijn aangetroffen, welk aantal na hertelling blijkt gestegen tot 1.338. Uit deze drie punten komt duidelijk naar voren dat stemmen met het rode potlood tot fouten leidt en dus de betrouwbaarheid van de uitslag aantast. Met de huidige generatie stemmachines worden deze problemen voorkomen.

§ 3 Beoogd doel van de voorgestelde partiële wijzigingen

De strekking van het wetsvoorstel

De indieners van het wetsvoorstel staan twee wijzigingen voor ogen. Ten eerste de herinvoering van stemcomputers. Ten tweede de invoering van de mogelijkheid voor Nederlanders in het buitenland om via internet te stemmen. Het wetsvoorstel beoogt nadrukkelijk niet het stemmen met het rode potlood te vervangen door het stemmen via een stemmachine. Ook is het niet de bedoeling het stemmen vanuit het buitenland per brief onmogelijk te maken. Het gaat er slechts om beide methoden van stemmen mogelijk te maken, waarbij de beslissing op het niveau van de gemeenten ligt.

In de Kieswet wordt de juridische grondslag gelegd voor deze wijzigingen. Deze grondslag is techniekonafhankelijk. De specifieke regels kunnen bij lagere regelgeving, zoals een algemene maatregel van bestuur, worden gesteld. Het is mogelijk dat het in de nabije toekomst nodig is om kleine wijzigingen door te voeren als dat gezien de technologische ontwikkeling wenselijk is. In dat geval is het gemakkelijker om de algemene maatregel van bestuur te wijzigen, dan om opnieuw de Kieswet te moeten veranderen.

Betrouwbaarheid stemcomputers

Bij de discussie over de vermeende onbetrouwbaarheid van stemmachines, deden veel verhalen de ronde die later zijn ontkracht. Er is bijvoorbeeld gesuggereerd dat de toenmalige stemmachines met een eenvoudige wereldontvanger op grote afstand af te luisteren zouden zijn en dat daarmee het stemgeheim niet meer gewaarborgd zou zijn. Dit geluid ontbeert voldoende fundament. De huidige stemmachine is volstrekt beveiligd, zoals ook metingen van onder andere de AIVD hebben uitgewezen.

Een ander hardnekkig verhaal wil dat de betrouwbaarheid bij de verwerking van de stemgegevens betwijfeld kan worden omdat vooraf geknoeid zou kunnen worden met de besturingssoftware. Een kwaadwillende zou bijvoorbeeld deze software kunnen wijzigen waardoor een stem op kandidaat A wordt toegewezen aan kandidaat B. Zou dit het geval zijn, dan zijn uiteraard de betrouwbaarheid en eerlijkheid in het geding.
Dit risico is echter te verwaarlozen. Immers, de stemmachines zijn “stand alone” machines. Willen derden met de software knoeien, dan zijn zij gedwongen vlak voor de verkiezingen in te breken, de software te veranderen en vlak na de verkiezingen wederom in te breken om de software weer in de oude staat te herstellen. Anders kunnen hun activiteiten niet verborgen blijven. Als alle gemeenten gebruik zouden maken van stemmachines betekent dit dat de desbetreffende persoon meer dan 800 inbraken binnen enkele dagen moet plegen. Dat is niet mogelijk.

Het dient te worden benadrukt dat de afzonderlijke stemmachines geen onderdeel zijn van een netwerk. Om dezelfde hoeveelheid onvolkomenheden te bereiken die keer op keer geconstateerd worden bij het handmatig tellen van de met het rode potlood ingevulde stembiljetten, dienen substantiële aantallen stand alone machines gemanipuleerd te worden. Een aanval via de software alleen is weinig effectief. Immers, iedere kiezer krijgt een papieren afdruk van zijn stemintentie die na zijn/haar goedkeuring in een verzegelde stembus wordt gedeponeerd. Bovendien worden in de dagen tussen de verkiezingsdag en de vaststelling van de uitslag door het centraal stembureau statistische steekproeven gehouden. Iedere manipulatie die uitslagbepalend zou kunnen zijn, komt hierdoor direct aan het licht.
Kortom, de huidige stemcomputers zijn veilig en werken sneller en nauwkeuriger dan het rode potlood.

Lichamelijk gehandicapten

Bijkomend voordeel van de stemcomputers is dat het gemakkelijker wordt voor mensen met een visuele, motorische of andere lichamelijke beperking om te stemmen. Meer dan 350.000 Nederlanders met een lichamelijke beperking kunnen niet zonder hulp hun stem uitbrengen. Vaak maken zij gebruik van hun stemrecht bij volmacht. Alhoewel Nederland een lange traditie heeft van stemmen bij volmacht, moet toch worden geconstateerd dat dit gevaren oplevert voor het stemgeheim. Indieners zijn van mening dat de Nederlanders met een lichamelijke beperking zoveel mogelijk in staat moeten worden gesteld om zonder hulp van buitenaf van hun stemrecht gebruik te maken. De stemcomputer helpt hierbij. Het is evident gemakkelijker voor mensen met een lichamelijke beperking om hun stem uit te brengen via een stemcomputer dan met een rood potlood.

Praktijk in andere landen

Het is niet voor niets dat in veel landen de verbeterde stemmachines worden ingezet:

- Polen: Presidentiële voorverkiezingen in maart 2010 met experiment gericht op evaluatie voor een algemene invoering.

- Frankrijk: Regionale verkiezingen in maart 2010.

- India: India is in april 2010 voornemens bij de komende verkiezingen 1,4 miljoen stemmachines in te zetten.

- Filippijnen: Bij de presidentiële verkiezingen in mei 2010 worden als eerste aanzet 17000 stemmachines ingezet.

- België: Bij de Kamer- en Senaatsverkiezingen in juni 2010 worden 25000 stemmachines ingezet.

- Brazilië: Bij presidentiële verkiezingen in oktober 2010 zet Brazilië probleemloos ongeveer 400.000 stemmachines in.

- Noorwegen: Het Noorse parlement stemt in november 2010 in met het voortzetten van elektronisch stemmen.

- Frankrijk: Bij de kantonnale verkiezingen van maart 2011 en bij de presidentiële verkiezingen worden stemmachines ingezet.

Stemmen in het buitenland

Nederland is een open samenleving. Nederlanders bevinden zich in groten getale buiten de landsgrenzen. Voor werk, voor studie, voor een wereldreis, et cetera. Momenteel bevinden zich 500.000 tot 700.000 Nederlanders in het buitenland. Bij de verkiezingen van 2010 waren daarvan slechts 45.000 geregistreerd. Veel stemmen waren ongeldig verklaard; in totaal zijn er 35.000 geldige stemmen uit het buitenland uitgebracht. Dit is zes procent van alle Nederlanders die in het buitenland verblijven.

De reden voor deze lage opkomst is dat stemmen in het buitenland een lange en ingewikkelde bureaucratische procedure vergt. Het stemmen gaat per brief die op de reguliere post wordt verzonden. Dit brengt in de praktijk veel problemen met zich mee. Dit blijkt uit de zeer lage opkomst van Nederlanders in het buitenland bij verkiezingen. Daarom beoogt deze wetswijziging om het gemakkelijker maken om te stemmen in het buitenland.

Te verwachten valt dat het aantal Nederlanders in het buitenland de komende jaren niet drastisch zal afnemen. Ook valt te verwachten dat de rol van het internet de komende jaren alleen maar zal toenemen. Dit wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om vanuit het buitenland via internet te stemmen. Het is enkel een extra mogelijkheid. Stemmen vanuit het buitenland per brief blijft mogelijk.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I
Onderdeel A

Hoofdstuk J van de Kieswet bevat bepalingen inzake de stemming. Zo zijn in dit hoofdstuk artikelen opgenomen met betrekking tot het oproepen tot stemming (paragraaf 2), het stembureau (paragraaf 3), de inrichting van het stemlokaal (paragraaf 4), de stembiljetten (paragraaf 5), het uitbrengen van de stem (paragraaf 6), de orde in het stemlokaal (paragraaf 8) en de waarnemers van het verloop van de verkiezingen (paragraaf 9). Paragraaf 7 van hoofdstuk J is per 1 januari 2010 komen te vervallen. Deze paragraaf bevatte regels inzake het stemmen anders dat door middel van stembiljetten en op basis hiervan konden nadere regels worden vastgesteld ten behoeve van het stemmen met stemmachines. De paragraaf is komen te vervallen door middel van een nota van wijziging bij het wetsvoorstel 30 569 (Wijziging van de Kieswet en enkele andere wetten houdende invoering van het stemmen met een stempas in een stembureau naar keuze binnen de eigen gemeente. Kamerstukken II, 2008-09, 30 569, nr. 8). In de toelichting van die nota van wijziging wordt deze beslissing niet beleidsmatig toegelicht.

Met onderdeel A van dit wetsvoorstel wordt een nieuwe paragraaf 7 in hoofdstuk J gevoegd die sterk gebaseerd is op zijn voorganger. De mogelijkheid te stemmen anders dan door middel van stembiljetten, wordt geherintroduceerd in de Kieswet. Met het nieuwe artikel J 32 krijgt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: de minister) de bevoegdheid om stembureaus aan te wijzen waar op andere wijze dan door middel van stembiljetten wordt gestemd. De bepalingen van de Kieswet die betrekking hebben op het gebruik van stembiljetten, blijven dan buiten toepassing. De bevoegdheid van de minister is nadrukkelijk discretionair; het is aan diens eigen inzicht en beslissing overgelaten of stembureaus worden aangewezen waar op andere wijze dan door middel van stembiljetten wordt gestemd. Op deze manier bestaat er wel een grondslag voor het stemmen op een andere manier dan door middel van stembiljetten, maar kan hiertoe slechts worden overgegaan indien de minister dit juist acht. Mochten er stemapparaten of stemcomputers worden ontwikkeld die het stemmen met een stembiljet overbodig maken, bestaat dankzij het nieuwe artikel J 32 in ieder geval een grondslag in de Kieswet op basis waarvan de minister stembureaus kan aanwijzen waar door middel van die stemapparaten of stemcomputers kan worden gestemd.

In artikel J 33, eerste lid, wordt bepaald dat het slechts mogelijk is te stemmen anders dan door middel van stembiljetten indien daarbij overeenkomstig algemene maatregel van bestuur gestelde nadere regels een door de minister goedgekeurde techniek wordt gebruikt. Gezien het precaire karakter van stemmingen in het kader van eisen als betrouwbaarheid en geheimhouding is het van het grootste belang dat de techniek die wordt gebezigd voldoet aan regels en wordt goedgekeurd door de minister. In het tweede lid van artikel J 33 worden eisen aan de techniek uiteengezet. De minister kan het gebruik van die techniek bij de stemmingen slechts goedkeuren, indien aan die eisen wordt voldaan. Gesteld wordt dat goedkeuring slechts kan plaatsvinden indien a) het geheime karakter van de stemming is gewaarborgd, ook indien de kiezer geen keuze wenst te maken; b) de te bezigen apparatuur van degelijke makelij is en door de kiezer op eenvoudige wijze en zonder gevaar voor storingen of onvolkomen werking bedienbaar is; c) de kandidatenlijsten, het aan elke lijst toegekende nummer en de aanduiding van de politieke groepering, op duidelijke wijze worden vermeld en d) de kiezer zijn stem slechts eenmaal kan uitbrengen en de gelegenheid heeft een gemaakte beslissing te herstellen. Het derde lid van artikel J 33 stelt dat aan de goedkeuring door de minister nadere voorschriften kunnen worden verbonden. Indien goedkeuring heeft plaatsgevonden, wordt hiervan mededeling gedaan in de Nederlandse Staatscourant.

In artikel J 34 wordt bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld betreffende het stemmen anders dan door middel van stembiljetten. Indien de minister besluit tot het stemmen anders dan door middel van stembiljetten, zullen deze regels

worden gesteld. Indien dit besluit nog niet is gevallen, bestaat uiteraard geen noodzaak tot het stellen van die nadere regels. Dit is de reden waarom is gekozen voor een discreationaire bepaling (nadere regels *kunnen* worden gesteld). Tevens wordt bepaald dat indien de regels worden vastgesteld, dit zo veel mogelijk gebeurt overeenkomstig de bepalingen van de Kieswet betreffende het stemmen door middel van stembiljetten. Dit impliceert dat bijvoorbeeld de opmaakeisen die worden gesteld aan de huidige stembiljetten, tevens gelden voor de 'nieuwe manier van stemmen'. Zo moet de kiezer bijvoorbeeld ook bij gebruik van stemapparaten of stemcomputers een keuze kunnen maken uit alle kandidaten over wie de stemming moet geschieden.[1]

Onderdeel B

Onderdeel B van het wetsvoorstel voegt een paragraafaanduiding in hoofdstuk D van de Kieswet in. Zodoende komt hoofdstuk D te bestaan uit twee paragraven; paragraaf 1 (registratie door burgemeester en wethouders) bevat de huidige artikelen D 1 tot en met D 10 van de Kieswet; de nieuw ingevoegde paragraaf 2 (registratie via het internet) bevat bepalingen over registratie via het internet.

Onderdeel C

Met onderdeel C van het wetsvoorstel wordt paragraaf 2 aan hoofdstuk D toegevoegd. De titel van de paragraaf is "Registratie via het internet" en zoals dit doet vermoeden wordt dan ook de mogelijkheid tot registratie via het internet gecreëerd. Dit artikel loopt vooruit op artikel J 40 - waarop in het hiernavolgende zal worden ingegaan – waarin, kortom, voor kiezers die op de dag van stemming in het buitenland verblijven[2] de mogelijkheid wordt gecreëerd te stemmen via het internet. Teneinde dit mogelijk te maken dienen die kiezers zich eerst te registreren dan wel een verzoek in te dienen om eenmalig vanuit het buitenland te stemmen. In artikel D 11 wordt geregeld dat de minister een voorziening kan creëren waarmee de registratie en de indiening van het verzoek via het internet mogelijk wordt. De voorziening die de minister hiertoe kan creëren, dient het vertrouwelijke karakter van de registratie en het verzoek te waarborgen en is betrouwbaar. Indien de minister tot het creëren van een voorziening besluit, zullen nadere regels met betrekking tot die voorziening worden gesteld. Die regels kunnen afwijken van het bepaalde bij of krachtens de volgende onderdelen van de Kieswet:

- De artikelen D 3, D 3a en D 5. Indien de registratie en de indiening van het verzoek via het internet kunnen geschieden, is afwijking van artikel D 3 in lagere regelgeving nodig omdat in dat artikel wordt uitgegaan van een *schriftelijk* verzoek tot registratie. De bepaling dat het schriftelijke verzoek kan worden ingediend bij het hoofd van de consulaire post, waarna dat hoofd het doorzend aan de burgemeester en wethouders van 's-Gravenhage, is niet van overeenkomstige toepassing op registratie en indiening

[1] In artikel J 20 wordt dit vereiste aan stembiljetten gesteld. Omdat de nadere regels waarvoor artikel J 34 de grondslag biedt zo veel mogelijk worden vastgesteld overeenkomstig de bepalingen van de Kieswet betreffende het stemmen door middel van stembiljetten, zal dit vereiste tevens aan stemming met gebruik van bijvoorbeeld stemapparaten of stemcomputers moeten gelden.

[2] Om precies te zijn gaat het om de kiezers die op de dag van kandidaatstelling voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal en het Europees Parlement hun werkelijke woonplaats buiten Nederland hebben, dan wel op de dag der stemming wegens hun beroep, werkzaamheden of studie of wegens het beroep, de werkzaamheden of de studie van hun echtgenoot, geregistreerde partner, levensgezel of ouder, buiten Nederland verblijven.

van het verzoek via het internet. Ook is afwijking mogelijk van de bepaling dat het verzoek uiterlijk zes weken voor de dag van stemming moet zijn ontvangen door het orgaan waar het moet worden ingediend.

- Afwijking van artikel D 3a kan plaatsvinden in de zin dat niet langer een formulier tot registratie van de kiesgerechtigdheid per post aan kiezers gezonden hoeft te worden. Gedacht kan worden aan een e-mailadressenbestand met behulp waarvan de kiezers per e-mail informatie (en wellicht een digitaal aanvraagformulier) kunnen ontvangen over de registratieprocedure via het internet.
- Afwijking van artikel D 5 is nodig omdat daarin is bepaald dat een ieder schriftelijk aan burgemeester en wethouders van verzoeken om herziening van de registratie; in lagere regelgeving kan worden bepaald dat een verzoek tot herziening voortaan via het internet kan plaatsvinden.
- Afwijking van hoofdstuk M van de Kieswet in lagere regelgeving is nodig omdat in dat hoofdstuk volledig wordt uitgegaan van de schriftelijke registratieprocedure.
- Ook in artikel Y 6 wordt uitgegaan van de schriftelijke registratieprocedure. Dit is de reden waarom in de lagere regelgeving ook afwijking mogelijk is van artikel Y 6.

In het vierde lid van artikel D 11 wordt geregeld dat de voordracht voor een krachtens het derde lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur niet eerder wordt gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

Onderdeel D

Met onderdeel D van het wetsvoorstel wordt aan hoofdstuk J van de Kieswet paragraaf 10 toegevoegd. Paragraaf 10 kent één artikel, artikel J 40, waarin een grondslag voor de inrichting van een voorziening om te stemmen via het internet wordt gecreëerd. In het eerste lid wordt bepaald dat de minister een voorziening kan inrichten waarmee verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal en het Europees Parlement door het uitbrengen van een stem via het internet mogelijk is voor de kiezer die op de dag van de kandidaatstelling zijn werkelijke woonplaats buiten Nederland heeft, dan wel op de dag van de stemming wegens zijn beroep, werkzaamheden of studie dan wel wegens het beroep, de werkzaamheden of de studie van zijn echtgenoot, geregistreerde partner, levensgezel of ouder, buiten Nederland verblijft. Artikel M 1 van de Kieswet betreft het stemmen per brief; bij de formulering van het nieuwe artikel J 40 is bij dit artikel aangesloten met dien verstande dat ook degene die wegens zijn studie of wegens de studie van zijn echtgenoot, geregistreerde partner, levensgezel of ouder buiten Nederland zal verblijven op de dag van de stemming, via het internet kan stemmen. Zoals omschreven in onderdeel C wordt ook een grondslag geboden om de registratie van deze kiezers via het internet mogelijk te maken.

Met artikel J 40 wordt een grondslag gecreëerd voor het stemmen via het internet. De minister *kan* een voorziening inrichten waarmee stemmen via het internet voor de hierboven beschreven personen mogelijk wordt, maar zal hiertoe pas overgaan indien er een voorziening bestaat die in ieder geval het geheime karakter van de stemming waarborgt en betrouwbaar is (artikel J 40, tweede lid). Indien deze voorziening komt te bestaan, biedt de Kieswet in ieder geval een grondslag waardoor het gebruik van die voorziening is gelegaliseerd. Een wetswijziging is dan niet nodig.

In het derde lid van artikel J 40 wordt gesteld dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld met betrekking tot de voorziening. De regels kunnen afwijken van het bepaalde bij of krachtens de volgende onderdelen van deze wet:

- Hoofdstuk J, met uitzondering van artikel J 1, met dien verstande dat de verzending en de ontvangst van de stemmen die met behulp van het internet vanuit een andere locatie dan een stemlokaal zijn uitgebracht gedurende een bij de maatregel te bepalen periode voorafgaand aan de dag van stemming kunnen geschieden, en met uitzondering van de artikelen J 2, J 9, J 10, J 14, J 15 en J 35 tot en met J 39. Afwijking van hoofdstuk J in lagere regelgeving is bijvoorbeeld nodig omdat uit de aard van het stemmen via internet voortvloeit, dat de kiezer, in afwijking van artikel J 5 van de Kieswet, ook in een ander dan het voor hem aangewezen stemdistrict zijn stem kan uitbrengen. Ook is het denkbaar dat ten behoeve van het stemmen via het internet een of meer speciale stembureaus worden ingericht, waar de (vanuit het buitenland) elektronisch uitgebrachte stemmen worden verzameld en verwerkt. Hun functie zal vergelijkbaar zijn met die van de huidige briefstembureaus. Ook zullen regels dienen te worden gesteld omtrent de (elektronische) beschikbaarstelling van stembiljetten.
  Een aantal bepalingen betreffende de stemopneming is wellicht niet zonder meer op het stemmen via het internet toe te passen.
- De mogelijkheid om van artikel V 7 van de Kieswet te kunnen afwijken is opgenomen met het oog op een eventuele herstemming. Om de algemene maatregel van bestuur zal voor de kiesgerechtigden die hun stem via het internet uitbrengen, een regeling hieromtrent worden opgenomen.

Artikel J 40, derde lid, beoogt uiteraard niet dat kan worden afgeweken van fundamentele bepalingen in de Kieswet, die voor iedere wijze van stemuitbrenging hebben te gelden. In verband daarmee is een aantal artikelen expliciet uitgesloten van de afwijkingsmogelijkheid. Een en ander betekent overigens niet, dat daarmee *alle* fundamentele bepalingen in de desbetreffende hoofdstukken zijn aangeduid of dat voor het overige onbeperkt kan worden afgeweken van de huidige regels, maar dat met betrekking tot hetgeen verder is bepaald in de hoofdstukken J, K, L, M en N op dit moment niet vaststaat, dat toepassing daarvan onverkort mogelijk zal zijn tijdens het stemmen via het internet.

In het vierde lid van artikel J 40 is bepaald dat de voordracht voor een krachtens het derde lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur niet eerder wordt gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

Artikel II

Inwerkintreding van deze wet geschiedt bij koninklijk besluit. De initiatiefnemer verwacht dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hiervoor een moment kiest dat zo dicht mogelijk is gelegen na het aannemen van dit wetsvoorstel door de Eerste Kamer. Het wetsvoorstel bevat een kan-bepaling, waardoor eventuele uitvoerbaarheidsvraagstukken niet in de weg staan aan de inwerkingtreding.

Taverne