

Vergaderjaar 2015–2016

33 354

Voorstel van wet van het lid Taverne houdende een tijdelijke experimentenregeling voor het gebruik van elektronische voorzieningen bij verkiezingen (Tijdelijke experimentenwet elektronische voorzieningen bij verkiezingen)

Nr. 6

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om gedurende een periode van vijf jaren, in afwijking van de Kieswet cq. de Wet raadgevend referendum, te experimenteren met het gebruik van elektronische hulpmiddelen bij de stemming en de stemopneming. Zowel de Adviescommissie Inrichting verkiezingsproces (Commissie-Korthals Altes) als de Commissie Elektronisch stemmen en tellen in het stemlokaal (Commissie-Van Beek) hebben aanbevolen om over te gaan op het elektronisch uitbrengen van de stem op een stemprinter en tot het op elektronische wijze tellen van de stembiljetten. Het kabinet-Rutte II heeft de voordelen van deze wijze van stemmen onderkend, en laat thans specificaties opstellen voor het elektronisch stemmen en tellen in het stemlokaal, en laat onderzoeken of voor die specificaties breed draagvlak bestaat (zie ook paragraaf 2 van deze toelichting). Daarna zal er nog een marktconsultatie moeten plaatsvinden, waarmee in kaart wordt gebracht of, en zo ja, tegen welke kosten, systemen kunnen worden geleverd die aan de specificaties voldoen.

De exacte wijze waarop zal worden gestemd en geteld indien wordt overgegaan tot elektronisch stemmen en tellen, ligt derhalve thans nog niet vast. Dit wetsvoorstel beoogt echter reeds een wettelijke basis te leggen voor experimenten met het gebruik van elektronische hulpmiddelen bij de stemming en de stemopneming. Op die manier kan, zodra de tijd daarvoor rijp is, worden begonnen met het mogelijk maken van experimenten, zonder dat eerst moet worden gewacht op afronding van een meerjarig wetgevingstraject.

De initiatiefnemer staat voor ogen dat de experimenten mogelijk maken dat kiezers hun stem uitbrengen op een apparaat dat de kiezer voorziet van een geprint stembiljet, waarop voor de kiezer leesbare gegevens zijn afgedrukt (waaronder uiteraard zijn keuze). De op de stemprinter

vastgelegde stem dient onmiddellijk nadat de printer het stembiljet heeft afgescheiden, van het apparaat te worden gewist, op een zodanige wijze dat het onmogelijk is om, anders dan met forensische middelen en technieken, bij de eventueel achtergebleven digitale sporen te komen. De kiezer deponeert het papieren stembiljet in een stembus. De stembiljetten worden, nadat de stemming is geëindigd, door middel van een scantechniek elektronisch geteld. Nadat de stemopneming is voltooid, wordt van de scanner een papieren afdruk van de resultaten (telstrook) verkregen. Deze papieren afdruk is vervolgens leidend voor het proces-verbaal van de stembureaus en bij de vaststelling door de burgemeester van het aantal stemmen in de gemeente.

Het wetsvoorstel biedt een algemeen kader voor de experimenten en legt een basis om af te wijken van een aantal bepalingen in de Kieswet en het Kiesbesluit die met de stemming en de stemopneming samenhangen. De nadere uitwerking vindt plaats bij of krachtens deze wet, bij algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling. Het wetsvoorstel regelt dat een ontwerp van de algemene maatregel van bestuur eerst aan beide Kamers der Staten-Generaal zal worden voorgelegd, voordat deze zal worden vastgesteld. Op die manier is parlementaire invloed gewaarborgd.

De oorspronkelijke versie van het wetsvoorstel voorzag ook in de mogelijkheid om stemmen via internet mogelijk te maken voor kiezers buiten Nederland. De initiatiefnemer ziet daarvan thans echter af. Het is de initiatiefnemer gebleken dat er op dit moment onvoldoende politiek draagvlak is voor dit voorstel. Het kabinet heeft laten weten de tijd voor het stemmen per internet (nog) niet rijp te achten, omdat daaraan te veel risico's kleven die niet of onvoldoende kunnen worden afgedekt, en omdat deze vorm van stemmen kostbaar is, terwijl de financiële middelen erg schaars zijn¹. De techniek blijft zich echter ontwikkelen, en het kabinet sluit niet uit dat het stemmen per internet voor kiezers buiten Nederland in de toekomst wel betrouwbaar en kosteneffectief kan plaatsvinden. Het kabinet heeft aangekondigd dat een test zal worden uitgevoerd met internetstemmen voor Nederlanders in het buitenland². Door middel van deze test wil het kabinet nagaan wat internetstemmen vergt van de kiezer, alsmede hoe betrouwbaar internetstemdiensten zijn die in andere landen zijn of worden gebruikt voor verkiezingen van vertegenwoordigende organen³. Recentelijk heeft de Minister van BZK in antwoord op Kamervragen ook meer duidelijkheid gegeven over deze test, die zal plaatsvinden in het laatste kwartaal van 2016⁴. De initiatiefnemer heeft besloten het resultaat van deze test af te wachten, alvorens verdere stappen te zetten richting stemmen via internet voor Nederlanders in het buitenland. Gelet op het bovenstaande, is het oorspronkelijke wetsvoorstel aangepast en zijn de artikelen geschrapt die verband hielden met het openen van de mogelijkheid voor Nederlanders in het buitenland om te stemmen via internet.

De toelichting bij dit wetsvoorstel is als volgt opgebouwd. Allereerst wordt, in paragraaf 2, uiteengezet wat de voorgeschiedenis is van het stemmen met elektronische hulpmiddelen in Nederland. Vervolgens beschrijft paragraaf 3 het doel en de reikwijdte van de experimenten die door middel van deze wet mogelijk worden gemaakt. In paragraaf 4 wordt beschreven waarom voor een experimentenwet is gekozen. Paragraaf 5 gaat over de vraag hoe in onderhavig wetsvoorstel een verantwoorde balans wordt behouden tussen de verschillende waarborgen van het

¹ Kamerstukken II, 2013–2014, 33 829, nr. 3, p. 7.

² Kamerstukken II, 2014–2015, 33 829, nr. 4.

³ Kamerstukken II, 2014–2015, 33 829, nr. 9.

⁴ Kamervragen (aanhangsel) 2015–2016, nr. 537.

verkiezingsproces. Paragraaf 6 handelt over de administratieve en financiële lasten voor overheid en burger. In de paragrafen 7 en 8 ten slotte wordt ingegaan op de vormgeving van de evaluatie en op de consultatie.

2. Voorgeschiedenis

Eind negentiende eeuw wordt de eerste stemmachine in gebruik genomen in de Verenigde Staten. In Nederland is Minister van Binnenlandse Zaken Van Houten sceptisch. Na een weinig geslaagde proef bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1903 in Rotterdam raakt het onderwerp stemmachines op de achtergrond⁵. Dat verandert pas ongeveer zestig jaar later. Tijdens een studiereis naar de Verenigde Staten is secretaris van de Kiesraad Van Ommen Kloeke enthousiast geraakt over het gebruik van stemmachines aldaar en vindt een gewillig oor bij Minister van Binnenlandse Zaken Toxopeus. In 1965 wordt de Kieswet gewijzigd om het gebruik van stemmachines mogelijk te maken⁶. Er wordt een gedetailleerde regeling in het leven geroepen voor de gang van zaken in stemlokalen waar met behulp van stemmachines kan worden gestemd⁷. Bij de herziening van de Kieswet in 1989 wordt de regeling vervangen door enkele algemene bepalingen⁸, om te voorkomen dat technische ontwikkelingen regelmatig wetswijzigingen nodig maken. Geregeld wordt dat nadere voorschriften bij of krachtens het Kiesbesluit worden gegeven. Het stemmen door middel van stemmachines gebeurt aanvankelijk door middel van mechanische apparaten, maar gaandeweg vindt doorontwikkeling plaats naar elektronische apparatuur. In het begin kan nog slechts in enkele gemeenten met stemmachines worden gestemd, maar in de loop van de daaropvolgende decennia raken de apparaten meer ingeburgerd. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 wordt in 97,7% van de Nederlandse gemeenten gestemd met stemmachines⁹.

Rondom de Tweede Kamerverkiezing van 2006 rijst de vraag of de op dat moment in Nederland gebruikte stemcomputers wel betrouwbaar zijn. De Kieswet regelt dat in daartoe door de raad of krachtens diens machtiging door burgemeester en wethouders aangewezen stembureaus op andere wijze dan door middel van stembiljetten kan worden gestemd, zulks uitsluitend indien daarbij een door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) goedgekeurde techniek wordt gebezigd. Nadere regels daarover worden bij algemene maatregel van bestuur gesteld. In aanloop naar de Tweede Kamerverkiezing van 2006 legt de stichting «Wij vertrouwen stemcomputers niet» achterstallig onderhoud in wet- en regelgeving over stemmachines bloot. Zij laat in een tv-uitzending zien hoe het stemgeheugen van een Nedap-stemmachine kan worden geherprogrammeerd en gemanipuleerd. Ook blijkt in de gemeenten niet altijd sprake te zijn van adequate fysieke beveiliging van de stemmachines. Verder blijkt uit tests dat stemmachines van Sdu straling afgaven die op een afstand van tientallen meters is op te vangen. Daarmee kan het stemgedrag van de kiezer worden gevolgd. Een en ander leidt tot diverse debatten in de Tweede Kamer. Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties Nicolaï schorst de goedkeuring van de Sdu-machines, omdat daarmee het grondwettelijk recht van vrije verkiezingen niet kan worden gewaarborgd. Verder introduceert hij, daarin gesteund door de voltallige Tweede Kamer, een nieuwe «stralingsnorm» waaraan stemma-

⁵ Driel, N. van en De Jong, R. – De Tweede Kamerverkiezingen in vijftig stappen, 2014, p. 167.

⁶ Idem, p. 168; Commissie Besluitvorming stemmachines – Stemmachines, een verweesd dossier, 2007, p. 7.

⁷ Wet van 25 november 1965, Stb. 547.

⁸ Kamerstukken II 1987/88, 20 264, nr. 3, p. 3.

⁹ Adviescommissie Inrichting verkiezingsproces – Stemmen met vertrouwen, 2007, p. 29.

chines moeten worden onderworpen, volgens welke straling die kan worden opgevangen binnen vijf meter en waarvoor bij de reproductie geavanceerde apparatuur nodig is, als een voor het stemgeheim «aanvaardbaar restrisiko» kan worden beschouwd¹⁰.

In december 2006 stelt Minister Nicolai twee commissies in. De Commissie Besluitvorming stembalies (Commissie-Hermans) krijgt tot taak in kaart te brengen hoe de besluitvorming inzake de goedkeuring van stembalies in het verleden heeft plaatsgevonden en welke lessen daaruit zijn te trekken voor het Ministerie van BZK. De commissie brengt in april 2007 een rapport uit¹¹, waarin zij beschrijft welke ontwikkelingen hebben geleid tot een tekort aan politieke en ambtelijke aandacht voor het gebruik van stembalies. Zij concludeert dat gedurende decennia is verzuimd om in wet- en regelgeving adequaat vast te leggen aan welke technische eisen stembalies moeten voldoen. Daarmee is onder andere onvoldoende tegemoet gekomen aan de wettelijke eisen die zien op de waarborging van het geheime karakter van de stemming. De commissie constateert dat de vigerende regeling geen eisen kent omtrent de fysieke beveiliging van de stembalies, het tegengaan van compromitterende straling en de opslag en het transport van de machines. Tevens oordeelt de commissie dat het proces van de goedkeuring niet transparant genoeg is en dat onderdelen van de stembalies en de daarbij gebruikte programmatuur (bijvoorbeeld voor het vaststellen van de verkiezingsuitslag) geen deel uitmaken van het keuringsproces. Het kabinet onderschrijft de conclusies en aanbevelingen van het rapport¹².

De andere commissie die Minister Nicolai in december 2006 instelt, is de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces (Commissie-Korthals Altes), die tot taak krijgt de inrichting van het verkiezingsproces in beeld te brengen en waar nodig voorstellen te doen voor verbetering of verandering daarvan. Deze commissie brengt in september 2007 een rapport uit¹³ en oordeelt daarin dat het stemmen met papieren stembiljetten in een stemlokaal bezien vanuit de transparantie en controleerbaarheid de voorkeur heeft. De commissie heeft echter, gelet op de in de praktijk gebleken bezwaren tegen het handmatig tellen van de stembiljetten, ook onderzocht of een vorm van elektronisch stemmen denkbaar is die in gelijke mate aan de waarborgen voldoet. Zij is van mening dat dit mogelijk is en stelt een nieuwe manier van elektronisch stemmen voor, namelijk met een zogenaamde stemprinter en een elektronische stemmenteller.

De kabinetsreactie op het rapport van de Commissie-Korthals Altes¹⁴ omarmt dit voorstel, maar kondigt wel nader onderzoek aan naar de technische haalbaarheid, vooral inzake de compromitterende straling waardoor het stemgeheim in het geding kan komen. Een expertgroep onder leiding van prof. dr. B. Jacobs brengt hierover in mei 2008 verslag uit aan Staatssecretaris van BZK Bijleveld-Schouten, en concludeert: «De omgevingseisen voor het stemlokaal zijn naar de mening van de Expertgroep zeer moeilijk verenigbaar met de gangbare praktijk bij verkiezingen, waarbij de nadruk ligt op toegankelijkheid. Daarnaast kunnen de operationele eisen majeure consequenties hebben voor de inrichting van het verkiezingsproces, omdat alle stemprinters individueel en periodiek getest zouden moeten worden»¹⁵. Het kabinet bericht daarop aan de Tweede Kamer dat «het niet wenselijk is om de nieuwe wijze van

¹⁰ Kamerstukken II, 2006–2007, 30 800 VII, nr. 26, p. 2.

¹¹ Commissie Besluitvorming stembalies – Stembalies, een verweesd dossier.

¹² Kamerstukken II, 2006–2007, 30 800 VII, nr. 46, p. 1.

¹³ Adviescommissie Inrichting verkiezingsproces – Stemmen met vertrouwen.

¹⁴ Kamerstukken II, 2007–2008, 31 200 VII, nr. 26.

¹⁵ Kamerstukken II, 2007–2008, 31 200 VII, nr. 64, p. 2.

stemmen in te voeren omdat het risico (hoe klein dan ook) aanwezig is dat het stemgeheim niet altijd gewaarborgd is als de kiezers met een stemprinter zijn/haar keuze bepaalt. Zou toch tot de invoering van de stemprinter worden besloten dan zal de discussie daarover blijven bestaan, hetgeen het vertrouwen in de nieuwe wijze van stemmen kan ondermijnen». Ook wijst het kabinet op hoge kosten die samenhangen met de ontwikkeling en het testen van de stemprinter. Wel stelt het kabinet voor testen uit te voeren met elektronisch tellen. Als de Tweede Kamer echter als randvoorwaarde meegeeft dat deze testen alleen mogen worden uitgevoerd als vooraf criteria worden ontwikkeld waaraan elektronisch tellen moet voldoen, laat Staatssecretaris Bijleveld-Schouten weten er niet aan te willen beginnen¹⁶.

Gelet op de aanhoudende problemen met de betrouwbaarheid en veiligheid van de stemcomputers, stelt het kabinet inmiddels voor om de paragraaf in de Kieswet die het mogelijk maakt om te stemmen anders dan door middel van stembiljetten, te schrappen. Op 1 januari 2010 vervalt de betreffende paragraaf¹⁷. De roep om herinvoering van elektronisch stemmen blijft echter bestaan. Gemeenten wijzen erop dat stembureauleden zwaar worden belast en de Kiesraad vraagt er de aandacht voor dat handmatig tellen foutgevoelig is¹⁸. Eind 2011 vraagt de Tweede Kamer aan Minister van BZK Donner om eisen op te stellen voor stemcomputers. De Minister formuleert een kader waaraan het ontwikkelen van eisen zou moeten voldoen¹⁹, maar zijn opvolger Spies laat weten dat haar prioriteit is gelegen bij het verbeteren van het telproces en bij het ontwerpen van een stembiljet dat elektronisch kan worden geteld²⁰.

Bij de behandeling van de begroting van diens ministerie voor 2013 roept de Tweede Kamer Minister van BZK Plasterk op om elektronisch stemmen te onderzoeken. De Minister staat hier positief tegenover, mits het frauderesistent en privacybeschermend kan²¹. Hij stelt daarop de Commissie elektronisch stemmen en tellen in het stemlokaal (Commissie-Van Beek) in en vraagt deze een risicoanalyse te maken en eisen te formuleren die aan het elektronisch stemmen zouden moeten worden gesteld. Ook vraagt hij de commissie te adviseren over hoe kan worden vastgesteld dat aan de eisen wordt voldaan en over hoe de eisen onderhouden moeten worden, zodat er vertrouwen in het elektronisch stemmen kan blijven bestaan²². De commissie brengt in december 2013 een rapport uit²³ waarin zij adviseert om over te gaan tot het elektronisch uitbrengen van een stem op een stemprinter, waarna de stem wordt geprint op het stembiljet. De stembiljetten worden elektronisch geteld met behulp van scanapparatuur. De commissie vindt dat de stemmen niet elektronisch mogen worden opgeslagen maar alleen geprint, en stelt voor om steekproefsgewijs te controleren of de telapparatuur werkt. Teneinde het stemgeheim te waarborgen stelt de commissie maatregelen voor om de af luisterproblematiek zoveel mogelijk te beperken.

¹⁶ Kamerstukken II, 2007–2008, 31 200 VII en 31 142, nr. 76, p. 8.

¹⁷ Wet van 29 oktober 2009, Stb. 452.

¹⁸ Zie bijvoorbeeld Advies n.a.v. gemeenteraadsverkiezingen en Tweede Kamerverkiezing 2010, 22 september 2010, p. 15 e.v. (te raadplegen op www.kiesraad.nl).

¹⁹ Kamerstukken II, 2011–2012, 31 142, nr. 32.

²⁰ Kamerstukken II, 2011–2012, 31 142, nr. 33, p. 11.

²¹ Handelingen II, 2012–2013, 37, item 8, p. 101.

²² Instellingsbesluit Commissie elektronisch stemmen, Staatscourant 2013, nr. 12547, 10 mei 2013.

²³ Commissie Onderzoek elektronisch stemmen in het stemlokaal – Elke stem telt.

Het kabinet onderkent in zijn reactie op het rapport dat het stemmen met een stemprinter en het tellen van de stemmen met scanapparatuur voordelen heeft ten opzichte van de huidige wijze van stemmen en tellen, maar acht nader onderzoek nodig naar de technische en financiële haalbaarheid van de aanbevelingen van de Commissie-Van Beek²⁴. Het kabinet heeft daarop een aantal nadere vragen aan de Commissie-Van Beek gesteld, onder meer over de financiële en technische consequenties van de eisen voor beveiliging van de stemprinter en de stemmenteller en de daarmee samenhangende complexiteit van het ontwerp en ontwikkelingstraject. In de beantwoording van de vragen²⁵ beveelt de commissie aan om het door haar aanbevolen concept uit te werken in specificaties. Het kabinet heeft vervolgens de Deskundigengroep Elektronisch stemmen en tellen ingesteld, die de taak heeft om de specificaties op te stellen voor het elektronisch stemmen en tellen en om te onderzoeken of voor die specificaties breed draagvlak bestaat. De Deskundigengroep komt naar verwachting eind maart 2016 met haar bevindingen²⁶.

3. Doelstelling en reikwijdte van de experimenten

3.1 Doelstelling van de experimenten

Doel van de experimenten die door middel van dit wetsvoorstel mogelijk worden gemaakt, is het verminderen van het aantal verkeerd uitgebrachte stemmen, het bevorderen van een snellere stemopneming met minder fouten en het vergroten van de toegankelijkheid tot de stemming voor mensen met een visuele, motorische of andere lichamelijke beperking. In dit verband zij erop gewezen dat er thans ook experimenten mogelijk zijn met een nieuw model stembiljet voor kiezers buiten Nederland en met een centrale opzet voor het tellen van de stembiljetten²⁷, en dat er thans een wetsvoorstel in voorbereiding is dat experimenten mogelijk maakt met een nieuw model stembiljet in het stemlokaal²⁸. Het is de overtuiging van de initiatiefnemer dat deze experimentenwetten, tezamen met onderhavig wetsvoorstel, bijdragen aan een verbetering van het verkiezingsproces.

De handmatige stemopneming kost veel tijd. Niet zelden wordt op stembureaus tot na middernacht doorgeteld voordat de aantallen uitgebrachte stemmen en opgekomen kiezers definitief zijn vastgesteld. Een ander nadeel van handmatig tellen is het risico op telfouten. Dit risico wordt nog eens versterkt door het feit dat stembureauleden vaak een lange dag maken en daardoor vermoeid kunnen raken.

Verder 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 Europees Parlement wordt in de statistieken geen onderscheid gemaakt tussen blanco en ongeldige stemmen. De reden hiervoor ligt in het feit dat tot maart 2007 inwoners van zeker 90% van de gemeenten met stemmachines stemmen 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%

²⁴ Kamerstukken II, 2013–2014, 33 829, nr. 3, p. 7.

²⁵ Kamerstukken II, 2014–2015, 33 829, nr. 6, blg 465180.

²⁶ Kamerstukken II, 2015–2016, 33 829, nr. 13.

²⁷ Wet van 19 juni 2013 inzake tijdelijke regels voor experimenten met stembiljetten en een centrale stemopneming (Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming), Stb. 2013, nr. 240.

²⁸ Kamerstukken II, 2015–2016, 34 288.

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 2012 is er sprake van 20.984 ongeldige stemmen, bij een opkomst van 74,57%. Illustratief is dat slechts 25 van de 150 gekozen kandidaten meer stemmen ontvangen dan de fictieve kandidaat «Ongeldig». Of het aantal ongeldige stemmen accuraat en betrouwbaar is vast te stellen, valt te bezien. Immers, weliswaar beoordelen de individuele leden van het stembureau de geldigheid van het stembiljet aan de hand van wettelijk vastgelegde criteria, maar in de praktijk blijkt dit niet altijd tot dezelfde conclusies te leiden. 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 te zijn gestegen tot 1.338.

De vergroting van de toegankelijkheid voor mensen met een lichamelijke beperking tot de stemming wordt bereikt doordat de stemprinter het voor hen gemakkelijker maakt om hun stem uit te brengen. 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. De initiatiefnemer is van oordeel 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 stemprinter helpt hierbij, omdat deze stemmethode toegankelijker is voor kiezers met een beperking, met name mensen met een visuele beperking. De stemprinter kan bovendien worden voorzien van hulpmiddelen als een audio-ondersteuning en tactiele toetsen. De Commissie-Van Beek gaat er vanuit dat zeker 1 miljoen mensen, die in het huidige proces moeite hebben met stemmen, baat zullen hebben bij stemmen met de stemprinter²⁹.

3.2 Reikwijdte van de experimenten

De initiatiefnemer stelt niet voor te stemmen met een stemcomputer waarop de stem wordt vastgelegd en geteld, al dan niet met afgifte van een papieren bewijs (*paper trail*). De Commissie-Korthals Altes meent dat de integriteit van de werking van dergelijke stemcomputers door een gebrek aan transparantie en controleerbaarheid niet is gewaarborgd³⁰. Ook de Commissie-Van Beek acht het stemmen met een stemcomputer ongeschikt³¹. Beide commissies bevelen stemmen met een stemprinter en elektronische stemopneming aan. In navolging daarvan stelt de initiatiefnemer thans voor om experimenten mogelijk te maken met een stemprinter en een stemmenteller. Het wetsvoorstel regelt dat kiezers in gemeenten waar wordt geëxperimenteerd, hun stem uitbrengen op een apparaat dat de stem na het printen van het stembiljet niet vastlegt maar uit het geheugen verwijdt, en de kiezer voorziet van een geprint stembiljet. De papieren stembiljetten worden nadat de stemming is geëindigd door middel van een scantechniek elektronisch geteld.

Het stemmen door middel van een stemprinter en het tellen van de stembiljetten door middel van een stemmenteller is niet mogelijk zonder af te wijken van bepalingen in de Kieswet. Dit wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om bij een experiment af te wijken van de bepalingen van de Kieswet. Het biedt een *raamwerk* voor mogelijke experimenten. De nadere

²⁹ Commissie Onderzoek elektronisch stemmen in het stemlokaal – Elke stem telt, p. 65.

³⁰ Adviescommissie Inrichting verkiezingsproces – Stemmen met vertrouwen, p. 29.

³¹ Elke stem telt, p. 33.

uitwerking daarvan (waaronder het uitwerken van de functionele en technische eisen en de beveiligingseisen voor de stemprinter en de stemmenteller) dient plaats te vinden door middel van een door de regering vast te stellen experimentenbesluit en een ministeriële regeling. Mocht na een experiment blijken dat het gebruik van andere apparatuur wenselijk is of dat aanvullende regels nodig zijn voor de stemprinter en stemmenteller, dan kunnen, zonder dat de hele wetgevingsprocedure opnieuw moet worden doorlopen, wijzigingen in de regelgeving worden aangebracht op het niveau van een algemene maatregel van bestuur respectievelijk ministeriële regeling.

In het wetsvoorstel zijn verschillende waarborgen ingebouwd die voorkomen dat in zeer ruime mate en buiten enige parlementaire betrokkenheid om kan worden geëxperimenteerd. Het wetsvoorstel clauseert de materie waarmee kan worden geëxperimenteerd, staat enkel gecontroleerde delegatie toe en is tijdelijk van aard. De clausulering van de materie waarmee kan worden geëxperimenteerd, is als volgt vormgegeven. In artikel 2 is het doel en de functie van de experimenten omschreven. De experimenten kunnen niet betrekking hebben op doelen die hier buiten vallen. In artikel 3 is geregeld dat de experimenten in beginsel plaatsvinden overeenkomstig hetgeen bij en krachtens de Kieswet is bepaald. Hiervan kan slechts worden afgeweken op het naastlagere niveau van het bepaalde bij en krachtens de onderdelen van de Kieswet die specifiek in dat artikel zijn beschreven. Daarbij wordt niet alleen bepaald van welke artikelen bij algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling mag worden afgeweken, maar ook welke functie die afwijkingen mogen hebben. Voor een inhoudelijke beschrijving van deze clausulering wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij dit artikel.

De parlementaire betrokkenheid bij de experimenteerregeling is verzekerd doordat de algemene maatregel van bestuur moet worden «voorgehangen» bij de Tweede en de Eerste Kamer. Ook op gemeentelijk niveau is de democratische betrokkenheid verzekerd, doordat in een gemeente pas aan een experiment uitvoering kan worden gegeven, nadat de gemeenteraad daarmee heeft ingestemd.

De tijdelijke aard van het wetsvoorstel komt tot uitdrukking in de horizonbepaling van artikel 13, die erin voorziet dat deze wet vijf jaren na inwerkingtreding vervalt. De initiatiefnemer wil met deze wet bewerkstelligen dat er experimenten kunnen worden gehouden bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2018 en bij herindelingsverkiezingen vanaf november 2017. Mogelijk zullen de komende jaren ook referenda plaatsvinden waarbij geëxperimenteerd kan worden. Eventueel kan ook bij de provinciale statenverkiezingen van 2019 een experiment plaatsvinden. Indien daartoe aanleiding is, kan ook bij de Tweede Kamerverkiezingen in 2021 een experiment worden gehouden, waarbij met de ervaringen bij de vorige experimenten rekening wordt gehouden. Tevens is dan voldoende tijd om zo nodig een eventuele voorziening in de Kieswet te regelen.

4. Noodzaak van experimenteren

Het wetsvoorstel regelt geen landelijke invoering van het gebruik van elektronische hulpmiddelen bij de stemming en de stemopneming, maar maakt hier uitsluitend experimenten mee mogelijk. De Commissie-Van Beek heeft geadviseerd om bij ingrijpende wijzigingen in het stemproces waar onderhavig wetsvoorstel in voorziet, eerst op kleine schaal ervaring op te doen, door eerst te experimenteren bij enkele verkiezingen op lokaal niveau, zoals herindelingsverkiezingen of bij verkiezingen van kleine

gemeenteraden³². Voor experimentenwetgeving is ook gekozen in het kader van een nieuw model stembiljet voor keizers buiten Nederland en van een centrale opzet van het tellen van de stembiljetten³³. Ook is experimenteerwetgeving in voorbereiding voor een nieuw model stembiljet in het stemlokaal³⁴.

De indruk zou kunnen ontstaan dat er onevenredig veel wordt geëxperimenteerd in het verkiezingsproces. Het zou naar de overtuiging van de initiatiefnemer echter onverstandig zijn om bij verkiezingen risico's te nemen door ingrijpende wijzigingen in het stem- en telproces in één keer definitief in te voeren. Weliswaar kunnen vooraf testen plaatsvinden (zoals in de vorm van schaduwverkiezingen, parallel aan een echte verkiezing), maar die kunnen, hoe grondig ook uitgevoerd, nooit de werkelijkheid volledig simuleren.

De initiatiefnemer is van oordeel dat het van belang is dat in de experimenten ervaring wordt opgedaan met de consequenties voor de organisatie van de verkiezing. Bij het invoeren van het gebruik van nieuwe elektronische hulpmiddelen bij het stemmen en het tellen van de stembiljetten is het noodzakelijk uiterst zorgvuldig te werk te gaan. Er zijn allerlei aspecten waarmee rekening moet worden gehouden en bij de uiteindelijke keuze moeten veel belanghebbenden worden betrokken. Allereerst natuurlijk de kiezers, maar ook de gemeenten en de leden van de stembureaus die de stemopneming moeten verrichten. Verder moet het centraal stembureau kunnen vaststellen dat de verkiezing (inclusief het tellen) goed is verlopen. Het wetsvoorstel voorziet erin dat de experimenten door de Minister van BZK worden geëvalueerd. Op basis van de evaluatie kan worden gezien of er aanknopingspunten zijn voor bredere invoering van de stemprinter en de stemmenteller. In paragraaf 7 wordt nader ingegaan op de evaluatie.

5. Waarborgen in het verkiezingsproces

De Commissie-Korthals Altes heeft acht waarborgen gedefinieerd waaraan het verkiezingsproces zou moeten voldoen. Deze waarborgen zijn afgeleid uit zowel nationale wetgeving als internationale verdragen en documenten³⁵. Het betreft de volgende waarborgen: transparantie, controleerbaarheid, integriteit, kiesgerechtigdheid, stemvrijheid, stemgeheim, uniciteit en toegankelijkheid. De Commissie-Korthals Altes wijst erop dat het in de praktijk onmogelijk is om aan alle waarborgen in absolute zin te voldoen³⁶. In het navolgende wordt in het kader van onderhavig wetsvoorstel een verantwoorde balans tussen genoemde waarborgen gezocht.

De waarborg transparantie ziet erop dat het stemproces helder van structuur en opzet is en geen geheimen kent. Vragen moeten kunnen worden beantwoord en de antwoorden moeten verifieerbaar zijn. De waarborg controleerbaarheid houdt in dat het verkiezingsproces objectief te controleren moet zijn. De Commissie-Van Beek merkt in haar rapport op: «De voornaamste kritiek tegen elektronisch stemmen is dat het niet transparant en controleerbaar is. De kiezer kan niet verifiëren of zijn stem correct wordt geregistreerd en geteld. Om te begrijpen hoe het elektronische proces verloopt, is technische kennis nodig. Het stemproces

³² Elke stem telt, p. 49.

³³ Wet van 19 juni 2013 inzake tijdelijke regels voor experimenten met stembiljetten en een centrale stemopneming (Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming), Stb. 2013, nr. 240.

³⁴ Kamerstukken II, 2015–2016, 34 288.

³⁵ Stemmen met vertrouwen, p. 17 e.v.

³⁶ Idem, p. 22.

verschilt fundamenteel van bijvoorbeeld internetbankieren. In het stemproces geldt dat een uitgebrachte stem niet tot de kiezer traceerbaar mag zijn, omdat dit het stemgeheim en de stemvrijheid in gevaar brengt. Bij internetbankieren is het juist essentieel dat elke transactie herleidbaar is en wordt de gebruiker bovendien gecompenseerd ingeval er iets fout gaat. Vanwege deze kritiek is het principe van het papieren bewijs ontwikkeld. Het papieren bewijs stelt de kiezer in staat te verifiëren dat zijn stem correct is geregistreerd en maakt hertelling mogelijk³⁷. Het ligt voor de hand bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te regelen dat de kiezer na het stemmen met de elektronische voorziening voor het uitbrengen van de stem een papieren bewijs verkrijgt dat zijn stem weergeeft. Heeft de kiezer zich vergist en meent hij dat het biljet zijn stem niet correct weergeeft, dan kan hij dat melden bij het stembureau, dat het stembiljet ongeldig kan maken en de kiezer opnieuw kan laten stemmen. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen daarover nadere regels worden gesteld, bijvoorbeeld over hoe vaak de kiezer opnieuw mag stemmen. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zal voorts een regeling moeten worden getroffen voor het geval dat voorafgaand aan of tijdens de stemming blijkt dat de stemprinter zodanige fouten bevat dat de stem van een kiezer op het papieren bewijs niet correct wordt weergegeven (bijvoorbeeld als gevolg van programmeerfouten). Overigens is ook denkbaar dat een kiezer ten onrechte verklaart dat het stembiljet zijn keuze niet of niet goed weergeeft, bijvoorbeeld teneinde het vertrouwen in deze wijze van stemmen te ondermijnen. Het ligt voor de hand ook daarover bij of krachtens algemene maatregel nadere regels te stellen. Een nadere bespreking van de situatie waarin een of meer stemprinters niet of niet correct werken, wordt verderop in deze paragraaf gegeven, onder de waarborg «toegankelijkheid».

Bij het tellen met een scanner is niet meteen inzichtelijk of de scanner de stembiljetten correct telt, maar de transparantie kan worden vergroot door een controle uit te voeren, door middel waarvan moet worden vastgesteld of de telapparatuur correct werkt. De Commissie-Van Beek adviseert door middel van controletellingen eventuele fouten of manipulatie van de telapparatuur op te sporen. Volgens de commissie moeten deze controletellingen een integraal onderdeel zijn van het verkiezingsproces, en dus niet alleen worden toegepast als er concrete aanwijzingen zijn van fouten of manipulatie, of als de marges klein zijn. De commissie adviseert het uitvoeren van controletellingen en de gekozen methodiek daarom wettelijk te verankeren³⁸. Door controle van de werking van de scanner worden fouten niet voorkomen, maar de kans dat ze onontdekt blijven, wordt geminimaliseerd. Nadeel is dat de kiezer niet zelf vaststelt dat zijn stem correct is geteld, maar dat is in het huidige stemproces ook niet het geval. Door de rapportage over de controle openbaar te maken en de controle in alle openbaarheid uit te voeren, kan worden gezorgd voor voldoende transparantie. Voor het uitvoeren van controletellingen zijn verschillende methoden in gebruik³⁹. De Commissie-Van Beek adviseert de praktische uitwerking van controletellingen nader uit te werken en daarbij statistische deskundigen te betrekken⁴⁰. In het wetsvoorstel is bepaald dat de juiste werking van de elektronische voorziening tijdens de stemopneming wordt onderzocht en dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over de methodiek van de controle en de wijze en het moment waarop de controle wordt uitgevoerd. De gevolgen van de uitkomsten daarvan worden eveneens bij algemene maatregel van bestuur geregeld.

³⁷ Elke stem telt, p. 27.

³⁸ Idem, p. 39.

³⁹ Zie voor een beschrijving van een aantal methoden: Elke stem telt, p. 38 e.v. en Bijlage 13 bij Elke stem telt.

⁴⁰ Elke stem telt, p. 39.

Ook vereist de waarborg van transparantie dat de werking van de apparatuur en programmatuur publiekelijk toegankelijk is, opdat iedereen die dat wil, zich ervan kan vergewissen dat deze wijze van stemmen een betrouwbare verkiezingsuitslag oplevert. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen daarover nadere regels moeten worden gesteld, bijvoorbeeld met betrekking tot openbaarmaking van de ontwerpen van de elektronische voorzieningen ten behoeve van de stemming en de stemopneming en de broncode van de gebruikte programmatuur.

De waarborg integriteit ziet erop dat de uitslag uitsluitend door rechtmatig uitgebrachte stemmen wordt beïnvloed. Schending van deze waarborg kan plaatsvinden door vergissingen, maar ook door doelbewuste fraude. Zo kan het voorkomen dat de stemprinter en/of de stemmenteller niet goed werken, bijvoorbeeld als gevolg van fouten in of manipulatie van de gebruikte hardware of software. De Commissie-Van Beek heeft, op basis van een risicoanalyse, een indicatie gegeven van mogelijke functionele en technische eisen en beveiligingseisen waaraan een stemprinter en scanner zouden moeten voldoen⁴¹. De uitwerking van dergelijke eisen dient te geschieden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur; dit wetsvoorstel legt daarvoor de kaders vast.

Voorafgaand aan het gebruik van de apparatuur en programmatuur is een certificeringsproces nodig, waarmee wordt vastgesteld of wordt voldaan aan een aantal bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vast te stellen (beveiligings)eisen. Ook beveelt de Commissie-Van Beek het testen aan van de apparatuur en programmatuur (zowel acceptatietesten bij verwerving en na programmering als testen nadat de apparatuur voor een bepaalde verkiezing is geconfigureerd), alsmede het openbaar maken van de testprocedure en de resultaten van certificatie- en testrapporten⁴². Het wetsvoorstel legt vast dat de te gebruiken voorzieningen moeten worden gecertificeerd en getest. Waar op moet worden gelet bij het certificeren en testen, en de wijze waarop de certificering en het testen moeten plaatsvinden, is onder meer afhankelijk van de specificaties van de apparatuur. Het wetsvoorstel regelt dat over certificering en testen nadere regels worden gesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, evenals over de openbaarmaking van de certificatie- en testrapporten.

Het certificeren en testen heeft gevolgen voor het kritische tijdspad dat eigen is aan verkiezingen. Weliswaar vindt dit voorafgaand aan de stemming plaats, maar ingeval van bijvoorbeeld aanpassingen zal mogelijk opnieuw certificering moeten plaatsvinden. In dat geval ontstaat het risico dat het proces niet tijdig kan worden afgerond, of dat er geen certificering kan worden gegeven. De initiatiefnemer heeft in het wetsvoorstel een voorziening getroffen voor het geval de te gebruiken voorzieningen niet kunnen worden gebruikt (voor een uitgebreide toelichting, zie verderop in deze paragraaf, onder de waarborg «toegankelijkheid»).

Met de waarborg integriteit hangt ook samen dat het stembiljet zodanig zal moeten worden vormgegeven dat het niet eenvoudig na te maken is. Daarmee wordt bemoeilijkt dat kiezers geprepareerde stembiljetten meenemen en deze ongezien in de stembus doen. Weliswaar zal dat bij de stemopneming aan het licht komen (doordat er een verschil zal blijken te zijn tussen het aantal in de stembus aangetroffen stembiljetten en het aantal opgekomen kiezers), maar daarmee wordt deze vorm van fraude niet voorkomen. In de Kieswet is geregeld dat het stembiljet onder meer moet worden voorzien van de handtekening van de voorzitter van het centraal stembureau (artikel J 20). Dat, en het formaat van het stembiljet, maken dat het niet eenvoudig is na te maken. Denkbaar is dat bij of

⁴¹ Bijlage 8 bij Elke stem telt, p. 156 e.v.

⁴² Bijlage 6 bij Elke stem telt, p. 119.

krachtens algemene maatregel van bestuur wordt geregeld dat het ontwerp van het stembiljet dat wordt afgescheiden door de stemprinter zodanig moet zijn dat daarmee wederrechtelijke reproductie wordt tegengegaan. Er zij in dit verband op gewezen dat de Kieswet het namaken of vervalsen van stembiljetten strafbaar stelt, evenals het gebruiken van nagemaakte of vervalste stembiljetten en het bezit van nagemaakte of vervalste stembiljetten voor onrechtmatig gebruik (zie de artikelen Z 1 t/m Z 3).

De Commissie-Van Beek adviseert op het stembiljet geen barcodes te printen, omdat een barcode door de kiezer niet is te lezen cq. begrijpen⁴³. De kiezer moet er dan op vertrouwen dat de barcode en de leesbare tekst identiek zijn. Door het niet afdrukken van een barcode wordt bovendien voorkomen dat er (als gevolg van programmeerfouten of manipulatie) verschillen zijn tussen de barcode en de leesbare tekst op het stembiljet. Denkbaar is dat bij algemene maatregel van bestuur wordt voorgeschreven dat het stembiljet uitsluitend voor de kiezer leesbare gegevens bevat.

De Commissie-Van Beek adviseert voorts om voor te schrijven dat na afloop van de telling door de scanner een afdruk van de resultaten wordt gemaakt (telstrook), en dat deze papieren afdruk leidend is bij het vervolg van het proces (bijvoorbeeld bij het invullen van het proces-verbaal door het stembureau, alsmede bij het verwerken op het gemeentehuis van de uitslagen op stembureauniveau). De commissie beveelt aan om alle processen-verbaal met de telstroken van alle stembureaus ook te publiceren⁴⁴. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan worden voorgeschreven dat de processen-verbaal en de telstroken op een algemeen toegankelijke wijze elektronisch openbaar worden gemaakt en dat er nadere regels worden gesteld over het gebruik van de afdruk van de resultaten.

Verder zullen er beveiligingsvoorschriften moeten worden opgesteld inzake de opslag en het vervoer van de apparatuur en de programmatuur. De Commissie-Van Beek adviseert de fysieke toegang te limiteren en controleren. De apparatuur dient zodanig beveiligd te zijn, dat kan worden vastgesteld of geprobeerd is in te breken. Ook de elektronische toegang tot de apparaten moet zijn beveiligd, bijvoorbeeld via elektronische handtekeningen en encryptie. Deze maatregelen laten onverlet dat ook de opslagruimtes zelf en het vervoer naar gemeenten en de tijdelijke opslag aldaar beveiligd zullen moeten worden. Het wetsvoorstel bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over het vervoer en de opslag van de voorzieningen.

De waarborg stemgeheim moet garanderen dat het onmogelijk is om een verband te leggen tussen de persoon die de stem uitbrengt en de uitgebrachte stem. De waarborg stemvrijheid houdt in dat de kiezer in vrijheid, zonder beïnvloeding, zijn stem kan uitbrengen. Het stemgeheim is vastgelegd in de Grondwet. Ingevolge artikel 53, tweede lid, worden verkiezingen gehouden bij geheime stemming. Dat betekent ten eerste dat het verkiezingsproces zo moet zijn ingericht dat het uitbrengen van een stem mogelijk is zonder dat iemand anders daarvan kennis kan nemen. Daarnaast kan niemand, in welke verhouding dan ook, verplicht worden te kennen te geven op wie hij zijn stem heeft uitgebracht⁴⁵. Het beginsel van de stemvrijheid is nooit gecodificeerd, maar bij de grondwetsherziening van 1983 heeft de regering wel duidelijk gemaakt dat het volgens haar om een wezenskenmerk van democratische verkiezingen gaat⁴⁶.

⁴³ Idem, p. 121.

⁴⁴ Elke stem telt, p. 37.

⁴⁵ Kamerstukken II, 1978–1979, 14 223, nr. 6, p. 4 en 5.

⁴⁶ Kamerstukken II, 1978–1979, 14 223, nr. 6, p. 5.

De ervaringen met elektronisch stemmen in het verleden (zie paragraaf 2 van deze toelichting) leren dat stemmachines straling kunnen afgeven die is af te lezen, waardoor het stemgedrag van kiezers van een afstand is te volgen en het stemgeheim dus niet kan worden gegarandeerd. Het betreft hier zogenaamde compromitterende straling: elektromagnetische straling die door een elektronisch apparaat wordt uitgezonden en waaruit informatie kan worden verkregen of afgeleid. Dergelijke straling is inherent aan het gebruik van elektronische apparatuur. De Commissie-Van Beek acht dit het grootste risico van het stemmen met een stemprinter⁴⁷, en adviseert de printer te voorzien van maatregelen om compromitterende straling tegen te gaan, zodat het in elk geval moeilijker is om de stemprinter af te luisteren buiten een straal van acht meter⁴⁸. Voor beveiligingsmaatregelen tegen het af luisteren van compromitterende straling bestaan verschillende standaarden die elk verschillende beschermingsniveaus kennen. Bij of krachtens het algemene maatregel van bestuur zullen regels moeten worden gesteld over beveiliging van de elektronische voorzieningen tegen het aflezen van elektromagnetische straling en over het niveau van beveiliging. Ook zullen er regels moeten komen die voorschrijven dat de stemprinter en de stemmenteller geen onderdeel zijn van een netwerk en niet in verbinding staan met andere apparaten of met het internet (*stand alone*). Het Wetboek van Strafrecht kent diverse bepalingen die strafbaarstelling van inbreuken op het stemgeheim mogelijk maken. Het gaat dan bijvoorbeeld om de artikelen 139c, d en f van het Wetboek van Strafrecht. Dit zijn artikelen die zien op het plaatsen van bijvoorbeeld camera's of af luisterapparatuur. Hieronder kan ook het opvangen van eventuele compromitterende straling van de stemprinter vallen.

In navolging van de adviezen van de Commissie-Van Beek heeft initiatiefnemer ervan afgezien te regelen dat de kiezer zelf zijn stembiljet kan scannen, direct na het uitbrengen van de stem. Reden is dat niet alleen een stemprinter compromitterende straling genereert, maar ook een elektronische scanner. Het werkt kostenverhogend om ook de stemmenteller uit te rusten met maatregelen tegen het aflezen van deze straling. Daar komt bij dat zelf scannen een groter risico op storingen meebrengt gedurende de dag van de stemming (bijvoorbeeld vanwege papier dat komt vast te zitten, of vanwege kiezers die hun stembiljet meerdere keren of juist niet scannen). Ook moeten kiezers die hun stem hebben uitgebracht ingeval van een storing aan de scanapparatuur, wachten tot de apparatuur is vervangen. Omdat hun stempas al is ingenomen, kunnen zij immers niet meer naar een ander stemlokaal worden verwezen⁴⁹. Het tellen van de stembiljetten vindt derhalve plaats na afloop van de stemming (zoals thans ook is geregeld in de Kieswet). Met de waarborg stemgeheim hangt eveneens samen dat het gebruik van de stemprinter het risico meebrengt dat het stemgeheim van kiezers wordt geschonden door achteraf de volgorde waarin de stemmen zijn uitgebracht en vastgelegd op de stemprinter te koppelen aan die waarin de kiezers zijn toegelaten tot de stemming (bijvoorbeeld door middel van de op volgorde gelegde stempassen). De stemprinter legt de stem vast om het stembiljet te kunnen printen. Het ligt voor de hand om, in navolging van het advies van de Commissie-Van Beek, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen dat de op de stemprinter vastgelegde gegevens worden verwijderd onmiddellijk nadat het stembiljet is afgescheiden. De Commissie-Van Beek wijst erop dat het desondanks mogelijk blijft dat in de stemprinter sporen van de digitale keuze achterblijven. Zij meent dat het onmogelijk moet zijn om, anders

⁴⁷ Elke stem telt, p. 34.

⁴⁸ Idem, p. 43.

⁴⁹ Idem, p. 72.

dan met forensische middelen en technieken, bij deze sporen te kunnen komen⁵⁰. Het ligt voor de hand bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vast te leggen dat bij de certificering van de apparaten wordt nagegaan of aan dit voorschrift is voldaan.

De waarborg uniciteit ziet erop dat elke kiesgerechtigde slechts één stem per verkiezing uitbrengt, die ook maar één keer wordt meegeteld. Het moment om de uniciteit te verzekeren is de toelating van de kiezer tot de stemprinter. Dat kan op verschillende manieren, bijvoorbeeld via het vrijgeven van het apparaat door de voorzitter van het stembureau, of via een code of smartcard waarmee de kiezer het aantal toegestane stemmen kan uitbrengen. De Commissie-Van Beek adviseert om in de testfase diverse vormen van autorisatie te testen. Naar de precieze wijze waarop het autorisatieproces zal moeten verlopen, zal derhalve nader onderzoek moeten worden verricht⁵¹. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zal moeten worden geregeld hoe de kiezer zal worden toegelaten tot de stemming.

Bij de bespreking van de waarborg «integriteit» is al ingegaan op maatregelen die zien op een zodanig ontwerp van het stembiljet dat dit niet eenvoudig na te maken is. Daarmee wordt het vervalsen van stembiljetten tegengegaan.

De waarborg toegankelijkheid ziet zowel op de beschikbaarheid en de gebruiksvriendelijkheid van de stemprinters als op de mogelijkheid dat kiezers (ook mindervaliden) op voet van gelijkwaardigheid aan de stemming kunnen deelnemen. Met betrekking tot de beschikbaarheid zij het volgende opgemerkt. De stemprinters kunnen (bijvoorbeeld als gevolg van brand, waterschade of sabotage) onbruikbaar worden. Ook kan het gebeuren dat een of meer stemprinters niet of niet tijdig kunnen worden gecertificeerd, of dat bij het testen blijkt dat een of meer apparaten niet of niet correct werken (bijvoorbeeld als gevolg van een beschadiging, of vanwege programmeer- of configureerfouten). Wordt het falen bij de voorbereiding van de verkiezing opgemerkt, bijvoorbeeld wanneer het apparaat wordt getest, dan kan er mogelijk tijdig reparatie, herprogrammering of herconfiguratie plaatsvinden, of kan er worden teruggevallen op een (reserve)apparaat dat wel goed werkt. Komt het falen tijdens op de dag van de stemming in het stemlokaal aan het licht, dan kan dit mogelijk ter plekke worden opgelost. Blijkt de printer bijvoorbeeld per abuis te zijn geprogrammeerd met de kandidatenlijsten van een andere verkiezing (en is dit bij het testen niet opgemerkt), dan is herconfigureren wellicht een oplossing. Biedt dit niet tijdig soelaas, dan zal de betreffende printer voor het vervolg van de stemming buiten werking moeten worden gesteld. Mochten in het betreffende stemlokaal tevens een of meer *andere* stemprinters worden gebezigd die wél correct werken, dan zal het buiten gebruik stellen van de falende stemprinter in de meeste gevallen voldoende zijn. Indien dat niet het geval is, kunnen kiezers worden doorverwezen naar een stemlokaal in de buurt. Faalt de apparatuur grootschaliger (bijvoorbeeld vanwege een grote stroomstoring), dan zullen andere maatregelen moeten worden getroffen. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen daarover nadere regels moeten worden gesteld.

Verder regelt het wetsvoorstel dat er bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld voor het geval de scanapparatuur niet kan worden gebruikt. Dit kan het geval zijn als de stembiljetten beschadigd zijn geraakt of niet (goed) leesbaar zijn, of als de scanner

⁵⁰ Kamerstukken II, 2014–2015, 33 829, nr. 6, blg 465180, p. 5/6.

⁵¹ Elke stem telt, p. 42; Bijlage 6 bij Elke stem telt, p. 121.

tijdens de stemopneming defect raakt of uitvalt (bijvoorbeeld na een stroomstoring). In dat laatste geval zal er handmatig moeten worden geteld.

Met betrekking tot de gelijkwaardigheid (de mogelijkheid tot deelname van de kiezers, ook mindervaliden, op gelijke voet) zij het volgende opgemerkt. Het huidige papieren stemproces is moeilijk toegankelijk voor een significante groep kiezers met een beperking. Zij moeten nu vaak noodgedwongen hun stemgeheim opgeven, door ofwel een volmacht te geven, ofwel zich te laten ondersteunen bij het uitbrengen van hun stem. Het stemmen door middel van een stemprinter biedt de mogelijkheid om deze kiezers met een beperking te ondersteunen bij het zelfstandig uitbrengen van hun stem, bijvoorbeeld door het apparaat uit te rusten met voorziening als audio-ondersteuning, de mogelijkheid om gesproken opdrachten te geven, tactiele toetsen en/of alternatieve bedieningswijzen (zoals het zogenaamde *sip & puff*, waarbij de printer wordt bediend door op een rietje te zuigen of te blazen).

Verder is het van belang dat de stemprinter eenduidig en eenvoudig is te begrijpen en te bedienen, om te voorkomen dat kiezers per ongeluk een verkeerde stem uitbrengen. De Commissie-Van Beek adviseert in dit kader de stemprinter zo in te richten dat deze gefaseerd stemmen mogelijk maakt, ten opzichte van het in een oogopslag presenteren van alle lijsten en kandidaten⁵². Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over het zelfstandig uitbrengen van de stem door mensen met een beperking.

De waarborg kiesgerechtigdheid ten slotte houdt in dat alleen kiesgerechtigde personen aan de stemming kunnen deelnemen. Deze waarborg is bij het stemmen door middel van een stemprinter in gelijke mate verzekerd als bij het stemmen met potlood.

6. Administratieve en financiële lasten voor overheid en burger

6.1 Administratieve lasten

Het huidige verkiezingsproces is in hoge mate gedecentraliseerd. De organisatorische verantwoordelijkheid voor verkiezingen ligt voornamelijk bij gemeenten. De Commissie-Korthals Altes⁵³ en de Commissie-Van Beek⁵⁴ adviseren ingeval van elektronisch stemmen en tellen te kiezen voor regie op centraal niveau. Niet alleen wordt daarmee het risico voor gemeenten op een te grote mate van afhankelijkheid van één leverancier tegengegaan, ook wordt daarmee bevorderd dat er op centraal niveau voldoende deskundigheid is om afwegingen en keuzes te maken en dreigingen en risico's te overzien. Dit wetsvoorstel regelt dat het de Minister van BZK is die besluit dat er experimenten worden gehouden, waar deze experimenten worden gehouden (na instemming van de betrokken gemeenteraden) en welke voorzieningen bij deze experimenten worden gebruikt. De precieze gevolgen voor de administratieve lasten voor de aan de experimenten deelnemende gemeenten hangen voor een belangrijk deel af van de nadere uitwerking van het wetsvoorstel bij en krachtens algemene maatregel van bestuur. Het ligt voor de hand dat de inrichting van de experimenten in nauwe samenwerking plaatsvindt met het Ministerie van BZK. In ieder geval zullen stembureauleden uitgebreid moeten worden getraind en voorgelicht over deze wijze van stemmen. Voordeel voor gemeenten is dat het telproces beter gecontroleerd kan verlopen. Op dit moment regelen veel gemeenten een of meer extra

⁵² Bijlage 6 bij Elke stem telt, p. 121.

⁵³ Stemmen met vertrouwen, p. 82.

⁵⁴ Elke stem telt, p. 53.

tellers, om de stemopneming tijdig te kunnen afronden. Bij elektronisch tellen zal dat niet nodig zijn.

Voor stembureauleden betekent elektronisch stemmen en tellen een duidelijke vermindering van de belasting, nu de stemopneming in beginsel niet handmatig hoeft plaats te vinden.

Voor de meeste kiezers zal de stemprinter gebruiksvriendelijker zijn dan het stemmen met een rood potlood. Waar grote groepen kiezers met een beperking met de huidige wijze van stemmen niet zelfstandig hun stem kunnen uitbrengen (maar aangewezen zijn op het stemmen bij volmacht), biedt elektronisch stemmen de mogelijkheid om kiezers met een beperking te ondersteunen bij het zelfstandig uitbrengen van hun stem, door de stemprinter te voorzien van bijvoorbeeld audio-ondersteuning en tactiele toetsen (zie paragraaf 5).

6.2 Financiële lasten

Het invoeren van stemmen door middel van een stemprinter en het tellen door middel van een scanner zal financiële gevolgen hebben, ook als dat vooralsnog uitsluitend op kleine schaal geschiedt, op basis van deze Experimentenwet. Zoals in paragraaf 2 is gemeld, stelt de Deskundigengroep Elektronisch stemmen en tellen thans de specificaties op voor het elektronisch stemmen en tellen, en onderzoekt zij of voor die specificaties breed draagvlak bestaat. Nadat de Deskundigengroep met haar bevindingen is gekomen, zal het kabinet door middel van een marktconsultatie in kaart moeten brengen of, en zo ja, tegen welke kosten systemen kunnen worden geleverd die voldoen aan de specificaties. Pas na afronding van de marktconsultatie is een inschatting van de kosten – die op basis van deze wet in elk geval incidenteel zijn – mogelijk. Initiatiefnemer ziet het als een verantwoordelijkheid van het kabinet om in het kader van de experimenten een financieringsmodel op te stellen en daarover in overleg te treden met gemeenten.

7. Evaluatie

De beperkte werkingsduur van de experimentenwet brengt mee dat er uiteindelijk beslissingen dienen te worden genomen over het vervolg. Daarvoor is een evaluatieverplichting in dit wetsvoorstel opgenomen, die verzekert dat de Minister van BZK ten minste drie maanden voor het einde van de werkingsduur van de algemene maatregel van bestuur een evaluatieverslag naar beide Kamers stuurt, vergezeld van een standpunt inzake de voortzetting van het stemmen en tellen door middel van elektronische voorzieningen. Bij de evaluatie vormen de doelstellingen die zijn opgenomen in het wetsvoorstel het uitgangspunt. De evaluatie van de experimenten moet vaststellen in hoeverre deze doelstellingen zijn bereikt en welke andere effecten de experimenten hebben gehad.

De criteria voor de evaluatie worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de vraag in welke mate wordt voldaan aan de waarborgen die dit wetsvoorstel in artikel 4 en 5 vastlegt en die zijn toegelicht in paragraaf 5 van deze toelichting. De evaluatie zal verder in kaart brengen wat de kosten zijn geweest.

Uiteindelijk wordt mede aan de hand van de evaluatie een besluit genomen of het wenselijk is de maatregelen definitief in wetgeving neer te leggen. Daarnaast zullen tussentijdse evaluaties worden gehouden na elke verkiezing waarbij is geëxperimenteerd en zal hierover aan de Tweede Kamer worden gerapporteerd. Deze evaluaties kunnen bijvoor-

beeld aanleiding zijn om op een of meer onderdelen wijzigingen aan te brengen in de algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling.

8. Consultatie

De initiatiefnemer heeft de oorspronkelijke versie van dit wetsvoorstel voorgelegd aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). De reactie van de VNG is bijgevoegd⁵⁵. De VNG laat weten dat het initiatief om stemmachines mogelijk te maken, brede steun heeft bij gemeenten. Zij heeft op twee punten suggesties voor verbetering van het wetsvoorstel. Allereerst wijst zij erop dat uit de formulering van het wetsvoorstel blijkt dat het de Minister van BZK is die stembureaus aanwijst waar anders dan door middel van stembiljetten wordt gestemd, terwijl uit de *toelichting* blijkt dat de beslissing op het niveau van de gemeenten moet komen te liggen. Verder vraagt de VNG er de aandacht voor dat in het wetsvoorstel slechts één van de waarborgen terugkomt die door de Commissie-Korthals Altes zijn opgesteld, te weten het stemgeheim. De VNG meent dat ook waarborgen als transparantie en controleerbaarheid van belang zijn.

De initiatiefnemer heeft in het gewijzigde wetsvoorstel geregeld dat de Minister van BZK gemeenten kan aanwijzen waar op basis van deze wet experimenten worden gehouden, maar dat dit alleen na instemming van de betrokken gemeenteraden geschiedt (artikel 2, tweede lid). Aldus is verzekerd dat de lokale democratie ter zake een beslissende stem heeft. De aanwijzing van een gemeente als experimenteergebied geldt voor die gemeente als geheel. Er is geen mogelijkheid om slechts in een deel van de stembureaus in een gemeente te experimenteren.

Over de door de Commissie-Korthals Altes geformuleerde waarborgen zij opgemerkt dat in onderhavig, gewijzigd wetsvoorstel naast het stemgeheim ook de waarborgen transparantie, controleerbaarheid, integriteit, toegankelijkheid en uniciteit zijn opgenomen. Voor een nadere bespreking van deze waarborgen verwijst de initiatiefnemer naar paragraaf 5 van deze toelichting.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 2

In het eerste lid van dit artikel staat de grondslag voor de Minister van BZK om te besluiten bij een stemming of stemopneming te experimenteren. In het besluit om te experimenteren moet de Minister aangeven tijdens welke verkiezing wordt geëxperimenteerd. Dit kunnen de verkiezingen zijn van de leden van de gemeenteraden, provinciale staten, waterschappen, Tweede Kamer, en het Europees Parlement. Het artikel biedt ook de ruimte te experimenteren tijdens een herindelingsverkiezing of een referendum. Het experiment is beperkt tot de invoering van elektronische voorzieningen ten behoeve van het gebruik in het stemlokaal. Dit impliceert dat geen experimenten met elektronische voorzieningen kunnen plaatsvinden voor kiezers in het buitenland of bij Eerste Kamerverkiezingen.

Het experiment kan betrekking hebben op een elektronische voorziening bij de stemming en de stemopneming, maar kan ook op uitsluitend de stemming of de stemopneming zien. De initiatiefnemer beoogt het mogelijk te maken dat voor zowel de stemming als de stemopneming elektronische voorzieningen kunnen worden gebruikt.

⁵⁵ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De ruimte om te experimenteren wordt begrensd door een doelomschrijving. Het experiment met elektronische voorzieningen ten behoeve van de stemming en de stemopneming heeft drie doelen. Ten eerste moet het aantal ongeldige stemmen worden verminderd. Ten tweede moet de snelheid en betrouwbaarheid van de stemopneming worden bevorderd. Ten derde moet het zelfstandig stemmen worden bevorderd, waarbij met name gedacht moet worden aan kiezers met visuele beperkingen of kiezers die laaggeletterd zijn. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

In het tweede lid van dit artikel is geregeld dat de Minister van BZK de gemeenten kan aanwijzen waar een experiment wordt gehouden. Voorwaarde daarbij is dat de betrokken gemeenteraad instemt met een dergelijk experiment. Op deze wijze is de lokale democratie betrokken bij een experiment, en heeft die een beslissende stem of een experiment plaatsvindt. Uit dit lid volgt dat de aanwijzing van een gemeente als experimenteergebied geldt voor die gemeente als geheel. Er is geen mogelijkheid om slechts in een deel van een gemeente te experimenteren.

Op grond van het derde lid wijst de Minister van BZK de voorzieningen aan. Hierbij wordt met name gedacht aan een stemprinter en scanner.

Artikel 3

Eerste en tweede lid

In dit artikel is het uitgangspunt neergelegd dat de experimenten in beginsel plaatsvinden overeenkomstig hetgeen bij en krachtens de Kieswet en de Wet raadgevend referendum is bepaald. Het uitvoeren van de experimenten is evenwel niet mogelijk als niet op onderdelen van de Kieswet en de Wet raadgevend referendum kan worden afgeweken. Daarom wordt in dit artikel de mogelijkheid gecreëerd om van beide wetten af te wijken. Een afwijking van de Kieswet en de Wet raadgevend referendum geschiedt bij algemene maatregel van bestuur (welke wordt voorgehangen bij de Staten-Generaal). Een afwijking van het Kiesbesluit en het Besluit raadgevend referendum geschiedt bij ministeriële regeling. Om te voorkomen dat in zeer ruime mate zou kunnen worden geëxperimenteerd, is de grondslag nader geclausuleerd. Er is niet alleen vermeld van welke onderdelen van de Kieswet en de Wet raadgevend referendum kan worden afgeweken, maar ook welke functie die afwijking mag hebben.

Artikel E 4, tweede en vierde lid, van de Kieswet

Bij de experimenten worden elektronische voorzieningen gebruikt. Dit vereist mogelijk andere kennis en vaardigheden van stembureauleden. Er kunnen andere regels voor de training worden gesteld, die zijn toegespitst op de werking van de elektronische voorzieningen die bij de stemming en stemopneming gebruikt worden.

De artikelen J 4, eerste en vierde lid, J 4a, derde lid, J 6b, J 9, J 12, J 16, J 18 tot en met J 21, J 25, zevende en achtste lid, J 26, J 27, J 29, J 31, J 38, K 11, tweede lid en L 17, derde lid, van de Kieswet en de artikelen 56, tweede lid, en 59 van de Wet raadgevend referendum

Artikel J 4, eerste en vierde lid: de stemlokalen moeten geschikt zijn en zodanig zijn ingericht dat de stemming op een goede manier kan verlopen.

Artikel J 4a, derde lid: indien de techniek het op een betrouwbare wijze mogelijk maakt dat de scanner in de stembus wordt ingebouwd, kan het nodig zijn afwijkende regels vast te stellen wanneer een mobiel stembureau naar een andere standplaats vertrekt.

Artikel J 6b (en 56, tweede lid, van de Wet raadgevend referendum): bij gecombineerde stemmingen kan het nodig zijn daarvoor afwijkende voorschriften vast te stellen om het goede verloop van de stemming te waarborgen.

Artikel J 9: bij de elektronische voorziening ten behoeve van de stemming kan mogelijk een nieuw stembiljet worden gebruikt. Een nieuw stembiljet kan het nodig maken dat bij een experiment de kandidatenlijsten op een andere wijze ter kennis worden gebracht van de kiezers.

Artikel J 12: het kan wenselijk blijken dat meer stembureauleden aanwezig zijn, dan wel dat hun rol verandert.

Artikelen J 16, J 18 en J 19: er moet een passende inrichting van het stemlokaal kunnen worden voorgeschreven. Het kan bijvoorbeeld nodig zijn dat in de stembokjes posters met de kandidatenlijsten worden opgehangen. Ook kan het nodig zijn van de voorschriften voor de stembus af te wijken, indien de techniek het op een betrouwbare wijze mogelijk maakt dat de scanner in de stembus wordt ingebouwd.

Artikelen J 20 en J 21: indien bij de elektronische voorziening ten behoeve van de stemming een stembiljet wordt gebruikt, zal de vormgeving en de beschikbaarstelling van dat nieuwe stembiljet worden aangepast.

Artikelen J 25, zevende en achtste lid, J 26, J 27, J 29, J 31, J 38, K 11, tweede lid en L 17, derde lid: de procedure en wijze waarop de kiezer zijn stem uitbrengt zal worden afgestemd op de wijze waarop met behulp van een elektronische voorziening wordt gestemd. Dat geldt ook voor kiezers die met een kiezerspas of bij volmacht stemmen. Doordat van artikel J 31 kan worden afgeweken, kan ook van de regels die hierover in het Kiesbesluit staan, worden afgeweken. Ook kan het nodig zijn af te wijken van de huidige bepalingen over schorsing van de zitting van het stembureau voor de situatie waarin de elektronische voorzieningen niet of niet goed functioneren.

Artikel 59 van de Wet raadgevend referendum: deze bepaling verklaart ten aanzien van de stemming bij een referendum een aantal bepalingen uit hoofdstuk J van de Kieswet van toepassing. Bij een experiment gelden de regels die afwijken van de hiervoor genoemde bepalingen uit de Kieswet.

De artikelen J 1, vierde lid, N 2 tot en met N 5, N 7, N 8, N 9 tot en met N 13, O 3, P 21, P 22 en V 4, vierde lid, vijfde zin, van de Kieswet en de hoofdstukken 9 en 10 van de Wet raadgevend referendum

Artikel J 1, vierde lid: indien de techniek het op een betrouwbare wijze mogelijk maakt dat de scanner in de stembus wordt ingebouwd, vindt een deel van de stemopneming op een eerder moment plaats dan om eenentwintig uur.

Artikelen N 2 tot en met N 5, N 7, N 8, N 9 tot en met N 13: deze bepalingen beschrijven gedetailleerd hoe de stemopneming na de stemming plaatsvindt door de stembureaus. Als de stemming met behulp van een elektronische voorzieningen plaatsvindt of de stembiljetten door middel van scanapparatuur worden geteld, zal deze procedure mogelijk anders worden ingericht. Daarvoor is het nodig van deze bepalingen af te

wijken. De regels over wat een ongeldige stem is en wat een blanco stem is zullen mogelijk anders moeten zijn. Ook kan het nodig zijn te regelen dat aan het proces-verbaal van de stemopneming de telstrook van de scanner wordt toegevoegd en dat de telstroken openbaar worden gemaakt.

Artikel O 3: het proces-verbaal kan mogelijk anders worden ingericht als bij een experiment elektronische voorzieningen voor het tellen van de stemmen worden gebruikt.

Artikel P 21: bij een nieuwe opneming van stembiljetten door het centraal stembureau kan mogelijk ook gebruik worden gemaakt van elektronische voorzieningen. Op grond van artikel P 21, derde lid juncto artikel N 8, eerste lid, beslist het centraal stembureau bij een hertelling over de geldigheid van een stem overeenkomstig de wijze als beschreven in artikel N 7 van de Kieswet. Bij een experiment met een elektronische voorziening waarbij een nieuw model stembiljet wordt gebruikt, zal de geldigheid van een stem anders worden vastgesteld en moet op dit punt kunnen worden afgeweken van de Kieswet.

Artikel P 22: het proces-verbaal zal mogelijk anders worden ingericht als bij een experiment elektronische voorzieningen worden gebruikt.

Artikel V 4, vierde lid, vijfde zin: als het vertegenwoordigend orgaan besluit tot een hertelling, zullen, indien bij de elektronische voorziening een ander stembiljet wordt gebruikt, de regels over het nieuwe stembiljet van toepassing moeten zijn. De hertelling moet plaatsvinden volgens de regels van het experiment, bijvoorbeeld met betrekking tot de beoordeling van de geldigheid van een stem. Voor het overige kan krachtens de Experimentenwet niet worden afgeweken van hoofdstuk V van de Kieswet. Dat betekent dat er geen experiment kan worden gehouden als het vertegenwoordigend orgaan besluit tot een herstemming, bedoeld in artikel V 6 Kieswet. Daardoor worden bij een herstemming de normale stembiljetten gebruikt en geldt de gebruikelijke wijze van tellen.

Hoofdstukken 9 en 10 van de Wet raadgevend referendum: indien tijdens de experiment bij de stemming en de stemopneming elektronische voorzieningen worden gebruikt, kunnen afwijkende regels worden gesteld over de stemopneming en de taken en werkwijze van het stembureau, het briefstembureau, de burgemeester, het hoofdstembureau en het centraal stembureau bij de vaststelling van de verkiezingsuitslag.

De artikelen Y 2, Y 22a tot en met Y 23, Y 24 en Y 39 van de Kieswet

Door af te kijken van deze artikelen wordt het mogelijk dat een experiment ook tijdens de verkiezing van de Nederlandse leden van het Europees Parlement wordt gehouden.

Derde lid

Dit lid regelt dat het ontwerp van de algemene maatregel van bestuur vier weken aan beide kamers der Staten-Generaal wordt voorgelegd. De Tweede en Eerste Kamer hebben daardoor de mogelijkheid opmerkingen over het ontwerp te maken en daarover met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van gedachten te wisselen. Daarmee is de parlementaire betrokkenheid bij de inhoud bij dit besluit verzekerd.

In deze bepalingen wordt expliciet vastgelegd dat het gebruik van elektronische voorzieningen ten behoeve van de stemming en de stemopneming geen afbreuk mag doen aan de waarborgen van het verkiezingsproces. Voor elke voorziening geldt dat deze ten minste het geheime karakter van de stemming voldoende moet waarborgen, alsook de transparantie, controleerbaarheid en integriteit van de verkiezing. Voorts moet de voorziening voldoen aan de waarborgen toegankelijkheid en uniciteit.

De waarborgen zijn in algemene bewoordingen beschreven. Bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 3, tweede lid, van het wetsvoorstel, zullen nadere regels moeten worden gesteld over de bij het experiment te gebruiken voorzieningen. Daarin zal een nadere invulling moeten worden gegeven aan de waarborgen van de artikelen 4 en 5.

De nadere uitwerking van de waarborg stemgeheim zal onder meer betrekking moeten hebben op het zoveel mogelijk beperken van compromitterende straling die de elektronische voorziening afgeeft. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zal het niveau moeten worden vastgesteld waartegen de elektronische voorzieningen moeten worden beveiligd tegen het aflezen van elektromagnetische straling en zullen nadere voorschriften moeten worden gesteld over de beveiliging tegen deze straling. Ook zal voorgeschreven moeten worden dat de elektronische voorzieningen geen onderdeel zijn van een netwerk en niet in verbinding staan met andere apparaten of met het internet (*stand alone*). Ten aanzien van de stemprinter zal geregeld moeten worden dat de daarop vastgelegde gegevens onmiddellijk worden verwijderd nadat het stembiljet is afgescheiden. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 5 van het algemeen deel.

De waarborgen transparantie, controleerbaarheid en integriteit kunnen in de algemene maatregel van bestuur onder meer een nadere uitwerking krijgen door te regelen dat de kiezer na het stemmen met de elektronische voorziening voor het uitbrengen van de stem (de stemprinter) een papieren bewijs verkrijgt dat zijn stem weergeeft. Heeft de kiezer zich vergist en meent hij dat het biljet zijn stem niet correct weergeeft, dan kan hij dat melden bij het stembureau, dat het stembiljet ongeldig kan maken en de kiezer opnieuw kan laten stemmen. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen ter zake nadere regels moeten worden gesteld, bijvoorbeeld over hoe vaak de kiezer opnieuw mag stemmen. Ook zullen nadere regels moeten worden vastgesteld over het stembiljet, waarbij onder meer geregeld moet worden dat het zodanig moet worden vormgegeven dat het niet eenvoudig is na te maken.

Een nadere uitwerking van de waarborgen van onderdeel b kan ook zien op het openbaar maken van de ontwerpen van de elektronische voorziening en van de broncode van de gebruikte programmatuur.

De waarborg controleerbaarheid is wat betreft de stemopneming nader uitgewerkt in artikel 5, tweede lid. Indien een elektronische voorziening ten behoeve van de stemopneming wordt gebruikt, wordt de juiste werking van die elektronische voorziening tijdens de stemopneming onderzocht. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen nadere regels moeten worden gesteld over de methodiek van het onderzoek, de wijze en het moment waarop het onderzoek wordt uitgevoerd en de wijze van openbaarmaking en de gevolgen van de uitkomsten van het onderzoek. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 5 van het algemeen deel.

De waarborg integriteit is in het wetsvoorstel zelf nader uitgewerkt in het voorgestelde artikel 6. Daarin is vastgelegd dat de elektronische voorzie-

ningen moeten worden gecertificeerd en vlak voor de verkiezingen moeten worden getest. De rapporten die in dit kader worden opgesteld zijn openbaar.

De waarborg toegankelijkheid leidt bijvoorbeeld tot de nadere eis dat de stem van de kiezer op een zodanige wijze wordt weergegeven, dat hij zelf kan verifiëren of zijn stem correct is uitgebracht en vastgelegd. Dit betekent dat er geen gebruik mag worden gemaakt van barcodes.

De waarborg uniciteit ziet erop dat de kiezer slechts één stem uitbrengt, die ook maar één keer wordt meegeteld. In artikel 4, onder d, is het eerste gedeelte van de waarborg vastgelegd, namelijk dat voldoende gewaarborgd moet zijn dat iedere kiesgerechtigde per verkiezing één stem kan uitbrengen. Dit betekent dat aan de elektronische voorziening bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur als eis zal moeten worden gesteld dat de kiezer zijn stem slechts eenmaal kan uitbrengen. Ook zal geregeld moeten worden hoe de kiezer wordt toegelaten tot de stemming. In artikel 5, eerste lid, onder c, is het tweede gedeelte van de waarborg uniciteit vastgelegd, namelijk dat een uitgebrachte stem één keer wordt meegeteld.

Artikel 6

Deze bepaling is een nadere uitwerking van de waarborg integriteit. Vastgelegd is dat de elektronische voorzieningen alleen gebruikt mogen worden als zij zijn gecertificeerd en als uit de test voorafgaand aan de stemming blijkt dat zij goed functioneren. Bij de certificering van de apparaten moet worden nagegaan of zij aan de eisen voldoen die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zijn vastgesteld, bijvoorbeeld ten aanzien van het vastgestelde beveiligingsniveau. Als uitwerking van de waarborg transparantie en controleerbaarheid is voorgeschreven dat de rapporten die in het kader van de certificering zijn gemaakt, openbaar zijn. Dit geldt ook voor de rapporten van de testen die vlak voor de verkiezingen moeten worden uitgevoerd om te bepalen of de elektronische voorzieningen op een juiste manier werken.

De verdere procedure (de wijze van certificering en testen, door wie, hoe vaak etc.) zal in de algemene maatregel van bestuur moeten worden vastgelegd.

Artikel 7

Om te waarborgen dat de elektronische voorzieningen voorafgaand aan de stemming niet gemanipuleerd kunnen worden, moeten nadere regels worden vastgesteld over de opslag en het vervoer. Deze bepaling biedt hiervoor een basis.

Artikel 8

Deze bepaling biedt een grondslag voor het stellen van nadere regels voor het geval de elektronische voorzieningen op de dag van de stemming of vlak daarvoor niet of onvoldoende functioneren. Dit is een nadere uitwerking van de waarborg toegankelijkheid. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 5 van het algemeen deel.

Artikel 9

Deze regeling is conform de huidige regeling over logo's in de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming en het wetsvoorstel tot wijziging daarvan voor experimenten met een nieuw

stembiljet in het stemlokaal.⁵⁶ De initiatiefnemer wil de mogelijkheid bieden om bij het stemmen door middel van een elektronische voorziening logo's van politieke groeperingen te gebruiken. Dit artikel regelt hoe in dat geval de registratie van deze logo's plaatsvindt. Bij de procedure van de registratie en de criteria die het centraal stembureau daarbij hanteert, is nauw aangesloten op de reeds in de Kieswet neergelegde voorziening omtrent de registratie van een aanduiding van een politieke groepering.

Tegen de beslissing van het centraal stembureau omtrent de inschrijving van een logo in het register, staat rechtstreeks beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit volgt uit artikel 12, eerste en derde lid, van dit wetsvoorstel. Bovendien gelden – net als bij de registratie van politieke groeperingen – dezelfde verkorte termijnen als bedoeld in artikel G 5 van de Kieswet.

Artikel 10

In dit artikel is geregeld dat de experimenten worden geëvalueerd en daarover verslag wordt gedaan aan de Tweede en Eerste Kamer. De nadere criteria, aan de hand waarvan deze evaluatie wordt gedaan, zullen moeten worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. Met deze criteria kan worden bepaald in hoeverre de doelstellingen van het experiment zijn behaald, en of landelijke invoering wenselijk is.

Artikel 11

Eerste en derde lid

Tegen de beslissing van het centraal stembureau omtrent de registratie van een logo van een politieke groepering bij de instemmingsverklaring, staat rechtstreeks beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Bij de registratie van een logo gelden – net als bij de registratie van politieke groeperingen – dezelfde verkorte termijnen als bedoeld in artikel G 5 van de Kieswet.

Tweede lid

Op grond van artikel 2 van dit wetsvoorstel wijst de Minister van BZK de gemeenten aan die meedoen aan een experiment. Daarvoor is de instemming van de betrokken gemeenteraad vereist. Net als bij de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming wordt het besluit hiertoe uitgezonderd van bezwaar en beroep. Een besluit om te experimenteren wordt relatief kort voor het experiment genomen en het is dan onwenselijk als eventuele beroepsprocedures verwarring brengen over hoe de verkiezingen in die gemeente plaatsvinden. In dat geval zou ook de gemeente zich niet goed kunnen voorbereiden op het uitvoeren van de verkiezing.

Vanwege de ruime discretionaire bevoegdheid van de Minister om te beslissen tot een experiment heeft een beroepsprocedure ook weinig toegevoegde waarde. Daarbij verzekert de betrokkenheid van de gemeenteraad dat de rechtmatigheid en doelmatigheid van het besluit van de Minister worden getoetst.

⁵⁶ Kamerstukken II 2015–2016, 34 288, nr. 2.

Artikel 12

Op het moment dat deze wet vervalt, regelt dit artikel dat ook de bijzondere beroepsprocedure in de Algemene wet bestuursrecht wordt geschrapt. Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 13.

Artikel 13

In dit artikel komt de tijdelijke aard van het wetsvoorstel tot uitdrukking. De wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst en vervalt vijf jaar na het tijdstip van inwerkingtreding. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 3 van het algemeen deel.

Dit artikel regelt dat de wet in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Aldus is het wetsvoorstel in overeenstemming met de Wet raadgevend referendum.

In het tweede lid is erin voorzien dat zodra deze experimentenwet vervalt, ook de bijzondere beroepsprocedure, zoals die via het voorgestelde artikel 12 wordt neergelegd in de Algemene wet bestuursrecht, wordt geschrapt.

Taverne