



Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

SECRETARIAAT KIESRAAD

Datum
1 oktober 2013

Ons kenmerk
2013-0000477841

Inlichtingen
mw. mr. J.C.M. Haring
T 070 426 62 66
F 070 345 08 79

Uw kenmerk
2013-0000360702

Blad
1 van 5

Bezoekadres
Herengracht 21
2511 EG Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres
www.kiesraad.nl

Emailadres
kiesraad@kiesraad.nl

Onderwerp
Advies Besluit raadgevend referendum

1. Inleiding

In uw brief van 8 juli 2013 verzoekt u de Kiesraad advies uit te brengen over het ontwerpbesluit houdende regels ter uitvoering van de Wet raadgevend referendum (Besluit raadgevend referendum). Het betreffende advies treft u hierbij aan.

Het initiatiefwetsvoorstel Wet raadgevend referendum (hierna: het wetsvoorstel) is door de Tweede Kamer aanvaard en op dit moment bij de Eerste Kamer aanhangig.¹ In het wetsvoorstel is een aantal onderwerpen opgenomen dat nadere regeling vindt in het ontwerpbesluit Besluit raadgevend referendum (hierna: het ontwerpbesluit). Zo is in het ontwerpbesluit een regeling opgenomen met betrekking tot de controle van de ingediende referendumverzoeken en ondersteuningsverklaringen en zijn nadere bepalingen opgenomen ten aanzien van het inleveren hiervan door kiezers uit het buitenland.

2. Samenvatting

In het voorliggende ontwerpbesluit is een aantal in de Wet raadgevend referendum opgenomen onderwerpen verder uitgewerkt. Er is een methodiek voorgesteld van steekproefsgewijze controle van inleidende referendumverzoeken en ondersteuningsverklaringen. Bepaald is dat de wijze van aselechte trekking van verzoeken en verklaringen die gebruikt wordt voor een steekproef, de verantwoordelijkheid betreft van de voorzitter van het centraal stembureau. De Raad vraagt zich af hoe dit zich verhoudt met de in de toelichting reeds geschetste methode. Hiernaast is de Raad van mening dat de wijze waarop aan een steekproef vorm wordt gegeven – ter voorkoming van onduidelijkheid en interpretatieverschillen – volledig in regelgeving dient te worden uitgewerkt en dat een beschrijving van de genoemde methode dan ook in de tekst van het ontwerpbesluit zelf moet worden

¹ Kamerstukken I, 2012-2013, 30 372 A.

Datum
1 oktober 2013

Ons kenmerk
2013-0000477841

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
2 van 5

opgenomen. Ook dient uit het besluit te blijken hoe de controle van de verzoeken en verklaringen moet plaatsvinden. De Raad vindt het hiernaast wenselijk dat nader wordt aangegeven of verzoeken en ondersteuningsverklaringen ook langs elektronische weg kunnen worden ingediend. Zelf vindt de Raad dat dit wel zou moeten kunnen, mits voldoende betrouwbaar. Tot slot vraagt de Raad aandacht voor de samenloop van verkiezingen en referenda en het belang dat bij samenloop de (telling van de) reguliere verkiezing voorrang verdient.

3. Controle inleidende verzoeken en ondersteuningsverklaringen

In het ontwerpbesluit is een voorziening getroffen met betrekking tot de controle van inleidende verzoeken en ondersteuningsverklaringen en is bepaald dat dit door middel van een steekproef kan geschieden. De Kiesraad merkt op dat verschillend kan worden gedacht over steekproefsgewijze controle bij referenda. In de door de Venice Commission van de Raad van Europa vastgestelde Code of Good Practice on Referendums wordt bepleit om alle handtekeningen te controleren en derhalve niet te werken met steekproeven.² In relatie tot het Europees Burgerinitiatief is evenwel gekozen voor steekproefsgewijze controle van steunbetuigingen.³ De Verordening (EU) 211/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 over het burgerinitiatief⁴ bood hiervoor een expliciete grondslag. De Kiesraad heeft bij een aantal landen waarvan bekend is dat vergelijkbare referenda (kunnen) worden georganiseerd, navraag gedaan over hoe wordt omgegaan met de controle van handtekeningen. Gebleken is dat het merendeel van deze landen daarvoor geen steekproef hanteert.⁵

In artikel 7 van het voorliggende ontwerpbesluit is bepaald dat, indien de controle geschiedt door middel van een steekproef, de voorzitter van het centraal stembureau de omvang van de steekproef bepaalt aan de hand van een aangegeven formule. In zijn advies over het wetsvoorstel van 13 maart 2006 merkte de Raad eerder op geen voorstander te zijn van een verplicht voorgeschreven controle door middel van een steekproef.⁶ De Raad pleitte er voor om in het wetsvoorstel te bepalen dat desgewenst een steekproef kan worden gehouden. Dat voorstel is door de indieners overgenomen. De nu voorgestelde regeling verplicht derhalve niet tot een steekproefsgewijze controle, maar laat dit over aan de controlerende instantie, in casu het centraal stembureau. De Raad heeft hiervan met instemming kennisgenomen.

4. Organiseren steekproef

In het ontwerpbesluit is in artikel 7 een formule opgenomen waarmee de omvang van de steekproef wordt bepaald. In artikel 8 is geregeld dat op aselechte wijze wordt bepaald welke verzoeken en ondersteuningsverklaringen worden gebruikt voor een steekproef. De Kiesraad heeft enkele opmerkingen bij de formule en wijze van aselechte trekking.

Omvang steekproef

In de in artikel 7 opgenomen formule is variabele p (het percentage ongeldige

² Artikel III.4.f van de Code of Good Practice on Referendums, vastgesteld door de Venice Commission in haar vergadering van 16-17 maart 2007 en aanvaard door het Comité van Ministers van de Raad van Europa op 27 november 2008.

³ Uitvoeringswet verordening Europees burgerinitiatief van 3 juli 2013.

⁴ pbEU 2011,L65.

⁵ Italië, Letland en Litouwen gaven aan niet te werken met een representatieve steekproef bij de controle van handtekeningen. Hongarije doet dat op dit moment nog wel, maar een wetsvoorstel om dit te veranderen is in voorbereiding.

⁶ Advies van de Kiesraad van 13 maart 2006, p. 7 (kenmerk 0000083270).

Datum
1 oktober 2013

Ons kenmerk
2013-0000477841

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
3 van 5

verzoeken of ondersteuningsverklaringen) op 0,5 bepaald.⁷ In de toelichting is de keuze voor het getal 0,5 onderbouwd met de opmerking dat een verzoek geldig dan wel ongeldig kan zijn. Er zijn twee mogelijkheden en de kans voor beide is daarmee 50 procent, zo wordt gesteld. De Kiesraad betwijfelt of deze argumentatie juist is. De kans dat een verzoek of verklaring geldig dan wel ongeldig is, is vooraf niet te voorspellen en kan niet zomaar worden vastgesteld op 50 procent. De Kiesraad vermoedt dat voor het getal 0,5 is gekozen, omdat met dit getal de omvang van de steekproef het grootst is, maar vraagt u dit nader in de toelichting bij het ontwerpbesluit te verduidelijken.

Aselecte steekproef

Uit de tekst van het ontwerpbesluit begrijpt de Kiesraad dat de wijze van aselecte trekking van verzoeken en ondersteuningsverklaringen die wordt gebruikt voor een steekproef, de verantwoordelijkheid betreft van de voorzitter van het centraal stembureau. De Raad vraagt zich af hoe dit zich verhoudt met de in de toelichting reeds geschetste methode, die qua bewoordingen een zeker verplichtend karakter lijkt te dragen. De Kiesraad is voorstander van het hanteren van één methode en naar zijn mening dient de uitwerking daarvan niet alleen te worden uitgelegd in de toelichting, maar ook een plek te krijgen in het besluit zelf. Op het moment dat gebruik kan worden gemaakt van een steekproef, dient – ter voorkoming van onduidelijkheid en interpretatieverschillen – de vormgeving van een steekproef in zijn geheel in regelgeving te worden uitgewerkt. De Raad mist dan ook een beschrijving van de genoemde methode in artikel 8 van het ontwerpbesluit zelf.

Controle verzoeken en ondersteuningsverklaringen

In artikel 33, vierde lid, en artikel 45, vierde lid, van het wetsvoorstel is bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld betreffende de controle van de verzoeken respectievelijk ondersteuningsverklaringen. Het valt de Kiesraad op dat hiervan, naast de bepalingen in het ontwerpbesluit over het indienen van verzoeken en verklaringen door kiezers uit het buitenland en bepalingen over het houden van een steekproef, geen gebruik gemaakt is. De Raad vindt het wenselijk hierover een nadere regeling op te nemen in het ontwerpbesluit. Wet en besluit bieden nu te weinig houvast voor een adequate controle van de verzoeken en verklaringen. Zo is bepaald dat verzoeken die onjuiste gegevens bevatten, ongeldig zijn, maar onduidelijk is wat in casu moet worden verstaan onder 'onjuiste gegevens'? Zou bijvoorbeeld het niet exact overeenkomen van de gegevens op het verzoek met gegevens uit de GBA moeten leiden tot ongeldigverklaring van dat verzoek? De Raad meent dat hierover van te voren klip en klaar duidelijkheid dient te worden verstrekt, zowel ten behoeve van de eigen administratie als in relatie tot indieners van verzoeken.

⁷ De formule luidt als volgt:

$$n = \frac{N \times z^2 \times p(1-p)}{z^2 \times p(1-p) + (N-1) \times F^2}$$

waarbij:

n = het aantal verzoeken onderscheidenlijk ondersteuningsverklaringen dat voor een steekproef wordt geselecteerd

z = 2,576

N = het totaal aantal ingediende verzoeken onderscheidenlijk ondersteuningsverklaringen die niet op grond van artikel 33, derde lid, onder a tot en met c, onderscheidenlijk artikel 45, derde lid, onder a tot en met c, van de Wet raadgevend referendum ongeldig zijn verklaard

p = 0,5

F = 0,02

Datum
1 oktober 2013

Ons kenmerk
2013-0000477841

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
4 van 5

5. Elektronisch indienen verzoeken en verklaringen

In de artikelen 31 en 43 van het wetsvoorstel is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat verzoeken tot het houden van een referendum respectievelijk ondersteuningsverklaringen, in afwijking van artikel 29 respectievelijk artikel 41, elektronisch kunnen worden ingediend. Bepaald is dat deze mogelijkheid slechts kan worden opengesteld, indien verzekerd is dat die wijze van indiening geen afbreuk doet aan de 'vereisten van toezicht en betrouwbaarheid'. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is opgemerkt dat de vereisten van toezicht en betrouwbaarheid in ieder geval de volgende vereisten omvatten. Vast dient te staan dat adequate controle kan plaatsvinden van de identiteit van de verzoeker, van zijn kiesgerechtigdheid en van het voorschrift dat één verzoeker niet meer dan één verzoek of verklaring mag indienen per referendum.⁸

De Kiesraad constateert dat in het ontwerpbesluit geen bepalingen zijn opgenomen over het elektronisch indienen van verzoeken en ondersteuningsverklaringen. Dit roept de vraag op of dit betekent dat er voor gekozen is elektronische indiening vooralsnog niet mogelijk te maken. Indien dat zo is, rijst de vraag hoe dit zich verhoudt tot de inwerkingtreding van de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer (Webv). De Webv – en de daarmee gepaard gaande wijziging van de Awb – heeft duidelijk gemaakt dat, wanneer in bestuursrechtelijke wetgeving wordt gesproken over 'schriftelijk', daaronder ook kan worden verstaan 'elektronisch'.⁹ Van belang hierbij is dat om gebruik te kunnen maken van deze elektronische weg, het bestuursorgaan de elektronische weg heeft geopend en de betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van het bericht voldoende is gewaarborgd. Dit impliceert dat nu in het wetsvoorstel de mogelijkheid wordt geopend om schriftelijk referendumverzoeken en ondersteuningsverklaringen in te dienen, dit reeds elektronisch kan geschieden zonder hiervoor nadere regels op te stellen, mits het bestuursorgaan (in dit geval het centraal stembureau) deze weg heeft opengesteld. De Raad verzoekt u in de toelichting te verduidelijken of hij hiertoe reeds thans zou kunnen besluiten en, zo ja, onder welke condities. De Raad meent zelf dat elektronische inlevering van verzoeken en verklaringen in het huidige tijdperk mogelijk moet zijn. Weliswaar oordeelde de Raad in zijn advies van 13 maart 2006 dat hiervoor nog geen voldoende garanties bestonden¹⁰, maar we zijn nu inmiddels ruim zeven jaar verder en het gebruik van digitale hulpmiddelen, waaronder ook DigiD, heeft zich verder ontwikkeld. Ook de ontwikkeling om overheden te verplichten elektronische communicatie met burgers (meer) mogelijk te maken, is hierbij van belang.¹¹ Uiteraard dient vast te staan dat een eventueel systeem hiervoor aan de noodzakelijke waarborgen voldoet en zal het zorgvuldig getest moeten worden.

6. Artikelsgewijze opmerkingen

Artikel 6 (Nederlanders in het buitenland)

In artikel 6, eerste lid, van het ontwerpbesluit is bepaald dat de kiesgerechtigde die zijn werkelijke woonplaats buiten Nederland heeft bij het verzoek of de ondersteuningsverklaring een kopie overlegt van een geldig identiteitsbewijs waaruit het Nederlanderschap blijkt *of daarbij op een andere wijze aannemelijk maakt dat hij*

⁸ Kamerstukken II, 2005-2006, 30 372, nr. 3, p. 36.

⁹ De Webv gaat uit van een ruim begrip 'schriftelijk', omvattende iedere weergave door middel van schrifttekens. Geschriften en afschriften kunnen in deze visie zowel op papier als langs elektronische weg worden verzonden. In het verlengde hiervan worden begrippen als documenten, bescheiden, formulieren of stukken ook geacht techniek onafhankelijk te zijn geformuleerd en mede de elektronische variant ervan te omvatten. Wat de huidige bestuursrechtelijke wetgeving betreft worden daarom ook bepalingen die zich richten op het (conventionele) schriftelijke gegevensverkeer geacht mede (de mogelijkheid) van het elektronisch verkeer te omvatten (Kamerstukken II, 2002-2003, 28 483, nr. 6).

¹⁰ Advies van de Kiesraad van 13 maart 2006 (kenmerk 0000083270).

¹¹ Kamerstukken II, 2012-2013, 26 643, nr. 271 en Kamerstukken II, 2012-2013, 26 643, nr. 280.

Datum
1 oktober 2013

Ons kenmerk
2013-0000477841

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
5 van 5

de Nederlandse nationaliteit bezit. Laatstbedoelde formulering roept de vraag op wat hiermee wordt bedoeld. De Raad vraagt zich in relatie tot dit laatste af wat voor documenten hiervoor gebruikt zouden kunnen worden en welke gegevens daarop dienen te staan? De Raad zou graag zien dat in dezen wordt aangesloten bij de regeling met betrekking tot de registratie van kiesgerechtigde Nederlanders in het buitenland. Hij ziet niet in waarom hiervan zou worden afgeweken en waarom de categorie documenten die bij een verzoek of ondersteuningsverklaring kunnen worden overgelegd, zou moeten worden uitgebreid. Mocht u evenwel van mening zijn dat naast de documenten die ten behoeve van de registratie kunnen worden overgelegd, ook andere documenten kunnen worden gebruikt om de Nederlandse nationaliteit aan te tonen, dan verzoekt de Raad u duidelijk – ofwel door aanpassing van de tekst van het artikel, ofwel in de toelichting daarop – aan te geven aan welke documenten dan gedacht moet worden. Van belang is dat het gaat om documenten aan de hand waarvan de identiteit én de kiesgerechtigdheid van betrokkenen kan worden gecontroleerd.

Artikel 11 (Gelijktijdig plaatsvinden meerdere stemmingen)

In artikel 11 van het ontwerpbesluit is bepaald dat bij het gelijktijdig plaatsvinden van een stemming voor een referendum met een andere stemming, de artikelen J 10 tot en met J 12 van het Kiesbesluit van toepassing zijn, met dien verstande dat in deze artikelen in plaats van 'de stemming ingevolge de Kieswet', telkens wordt gelezen: de stemming ingevolge de Wet raadgevend referendum. Artikel J 11 van het Kiesbesluit bepaalt dat de leden van het stembureau ook werkzaamheden voor de andere stemming, onderscheidenlijk stemmingen, kunnen verrichten, mits deze werkzaamheden de voortgang van de stemming ingevolge de Kieswet niet belemmeren. De Kiesraad wijst erop dat twee zaken door elkaar geregeld worden, waardoor onduidelijk is aan welke stemming voorrang dient te worden gegeven bij een combinatie van een stemming ingevolge de Kieswet en een stemming ingevolge de Wet raadgevend referendum. De Raad meent dat dit te allen tijde de verkiezing voor het vertegenwoordigend orgaan, en derhalve de stemming op basis van de Kieswet, dient te zijn en verzoekt u dit expliciet in de tekst op te nemen.

7. Slotopmerkingen

Wet en Besluit raadgevend referendum leiden, na inwerkingtreding, voor het centraal stembureau en zijn secretariaat tot een aanzienlijke taakverzwaring. Het betreft hierbij werkzaamheden die voor Raad en secretariaat goeddeels nieuw zijn. Deze taakuitbreiding heeft uiteraard de nodige personele en financiële gevolgen. De totale kosten zullen – uiteraard – mede afhankelijk zijn van de vraag hoeveel verzoeken worden ingediend (inleidend zowel als definitief) en van het aantal daadwerkelijk te houden referenda. Over de financiering hiervan is de Kiesraad al in overleg met uw ministerie.

DE KIESRAAD,
voor deze,


H.R.B.M. Kummeling,
voorzitter


M. Bakker,
secretaris-directeur