

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

SECRETARIAAT KIESRAAD

Datum
24 mei 2016

Ons kenmerk
2016-0000299557

Inlichtingen
mw. mr. J.C.M. Haring
T 070 426 62 66

Uw kenmerk

Blad
1 van 13

Aantal bijlagen
2

Bezoekadres
Herengracht 21
2511 EG Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres
www.kiesraad.nl

E-mailadres
kiesraad@kiesraad.nl

Onderwerp

Evaluatie raadgevend referendum 6 april 2016

1. Inleiding

Op 1 juli 2015 trad de Wet raadgevend referendum (hierna: Wrr) in werking na een parlementaire weg van tien jaar. Spoedig daarna kondigde zich de komst van het eerste referendum aan. Op 14 oktober 2015 stelde de Kiesraad in zijn hoedanigheid van centraal stembureau voor het houden van een referendum vast dat voldoende verklaringen tot ondersteuning van het eerder – op 13 augustus – toegelaten inleidend verzoek waren ingediend om een referendum te laten plaatsvinden over de Wet tot goedkeuring van de op 27 juni 2014 te Brussel tot stand gekomen Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en haar lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds.¹ Op 6 april 2016 vond de stemming voor dit eerste referendum plaats.

In dit advies wordt het referendum geëvalueerd, zowel wat betreft de voorfases, de stemming, als de uitslagvaststelling. De met deze eerste toepassing van de Wrr in de praktijk opgedane ervaringen geven de Kiesraad aanleiding op een aantal punten verbeteringen voor te stellen. De Raad richt zich daarbij vooral op die punten, die direct dan wel indirect te relateren zijn aan zijn taken en verantwoordelijkheden als centraal stembureau ingevolge de Wrr.

Bij dit advies is een tweetal bijlagen gevoegd. De eerste bijlage bevat een groot aantal wetstechnische adviezen ter verbetering van de Wrr. Deze bijlage maakt integraal onderdeel uit van dit advies. De tweede bijlage betreft de rapportage van het Informatiepunt Verkiezingen, een samenwerkingsverband tussen Kiesraad en ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (verder: BZK). De Kiesraad

¹ In deze notitie worden inleidende verzoeken en verklaringen tot ondersteuning van een toegelaten inleidend verzoek verder aangeduid als resp. inleidende en definitieve verzoeken.

Datum
24 mei 2016

Kenmerk
2016-0000299557

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
2 van 13

heeft zich er rekenschap van gegeven dat artikel 123 van de Wrr voorziet in een evaluatieplicht betreffende de doeltreffendheid en de effecten van de wet binnen drie jaar na inwerkingtreding – en vervolgens telkens na vier jaren – , maar de Raad vindt het van belang daar voor wat betreft een aantal zaken niet op te wachten. De eerste daadwerkelijke toepassing van de Wrr heeft namelijk een aantal weeffouten en onvolkomenheden aan het licht gebracht die met het oog op denkbare hernieuwde toepassingen van de wet vragen om spoedige reparatie.

2. Samenvatting

De Kiesraad pleit in dit advies voor elektronische indiening van verzoeken tot het houden van een referendum, bij voorkeur in combinatie met gebruik van DigiD. Het is efficiënter, klantvriendelijker én in lijn met kabinetsbeleid om digitale communicatie met de overheid te bevorderen. Wel moet hiernaast de mogelijkheid tot het indienen van verzoeken op papier blijven bestaan.

De opkomstdrempel van 30% leidt tot het onbedoelde en ook ongewenste effect van verwarring bij voorstanders van de wet: wel of niet gaan stemmen.

Wat betreft het tussentijds doorgeven van opkomstpercentages op de dag van stemming, is de Kiesraad van oordeel dat het hier om een principiële belangenafweging gaat, die een expliciet politiek oordeel vergt, te concretiseren in de Wrr. De Raad acht het niet op zijn weg liggen hierover te adviseren. Dat doet de Raad wel wat betreft het wel of niet verschaffen van informatie over aantallen ontvangen referendumverzoeken in zowel de inleidende als de definitieve fase. De Raad acht de nadelen hiervan zwaarder wegen dan de voordelen en adviseert dit in de Wrr te verankeren.

Voorgesteld wordt om gemeenten van rijkswege handvatten te bieden voor de instelling van (het aantal) stembureaus. Het is onwenselijk dat kiezers in de ene gemeente meer moeite moeten doen dan in andere om te kunnen stemmen.

Gepleit wordt voor uniforme vormgeving van het stembiljet, vast te stellen door de Kiesraad. Onderzoek is gewenst naar de optie van een blanco stemvakje op het stembiljet.

De Kiesraad gaat in zijn advies tevens in op het gebruik van software voor vaststelling van de uitslag van verkiezingen en referenda en suggereert in dat verband deze van rijkswege ontwikkelde software verplicht te stellen voor gemeenten, hoofdstembureaus en centraal stembureaus. Ook bepleit de Raad verruiming van de kring van beroepsgerechtigden met betrekking tot besluiten inzake toelating en vaststelling uitslag van referenda.

Aangedrongen wordt op spoedige aanpassing van de Wrr, om een aantal onvolkomenheden en weeffouten in de wet te verhelpen.

Datum
24 mei 2016

Kenmerk
2016-0000299557

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
3 van 13

3. Indiening verzoeken

Inleidende en definitieve verzoeken tot het houden van een referendum kunnen tot op heden slechts schriftelijk, op papier, worden ingediend.² Weliswaar opent de wet in de artikelen 31 en 43 ook de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur elektronische indiening van verzoeken mogelijk te maken 'indien verzekerd is dat die wijze van indiening van verzoeken geen afbreuk doet aan de vereisten van toezicht en betrouwbaarheid', maar het kabinet heeft hiervan vooralsnog afgezien. Tijdens de parlementaire behandeling van de Wrr is elektronische indiening uitvoerig aan de orde geweest. Hoewel van de kant van de regering de voordelen van het openstellen van de elektronische weg meerdere malen werden erkend, werd vooralsnog betwijfeld of gegarandeerd kon worden dat elektronische indiening op betrouwbare wijze zou kunnen plaatsvinden. Ook waren er vraagtekens wat betreft de kosten ervan.³

Aangezien bij de uitvoering van de Wrr met grote aantallen verzoeken rekening dient te worden gehouden en deze wet zeer korte termijnen kent voor beoordeling en besluitvorming (zie hierna paragraaf 4), heeft de Kiesraad een applicatie laten ontwikkelen om ingediende verzoeken zorgvuldig en efficiënt te kunnen verwerken. De papieren formulieren werden na ontvangst door middel van substitutie vervangen door digitaal gescande exemplaren⁴, die vervolgens door de Kiesraad werden gecontroleerd. In de beslisperiode van het definitieve verzoek zijn op deze manier gedurende een aantal dagen 90.000 verklaringen per dag verwerkt. Zonder deze applicatie zou verwerking binnen de gestelde termijnen niet mogelijk zijn geweest.

Applicatie GeenPeil

In de aanloop naar het referendum van 6 april is ook door de initiatiefnemers van het referendum een applicatie ontwikkeld, waarmee verzoeken op elektronische wijze konden worden ingezameld. Kiezers konden met behulp van deze applicatie digitaal een verzoekschrift invullen en ondertekenen. Deze verklaringen werden vervolgens door GeenPeil geprint en op papier ingediend bij de Kiesraad.

Er zijn vragen gerezen over (de rechtsgeldigheid van) de op deze wijze gegenereerde verzoeken, en de bescherming van de persoonsgegevens die de initiatiefnemers hierdoor in hun bezit kregen. De Kiesraad heeft zich, na raadpleging van deskundigen van de ministeries van BZK en Veiligheid en Justitie, op het standpunt gesteld dat de Wrr onvoldoende basis bood om aldus tot stand gebrachte en ingediende verzoeken – niet voorzien van een zgn. 'natte handtekening' – te weigeren, omdat zich in casu geen van de in artikel 45, derde lid, van de Wrr limitatief opgesomde gronden voor ongeldigheid voordeed. De verzoeken waren namelijk op papier, conform het voorgeschreven format, ingediend en alle voorzien van een handtekening. De controle van de aldus ingediende formulieren kon verder enkel een controle zijn van de ingevulde persoons- en adresgegevens en niet van de onder het verzoek geplaatste handtekening, om de eenvoudige reden dat wij in ons

² Zie artikel 31 respectievelijk artikel 43 van de Wrr.

³ Zie onder meer: Kamerstukken II, 30372, nr. 3, p. 36).

⁴ De Kiesraad heeft hiertoe een besluit genomen, dat in de Staatscourant is gepubliceerd (Staatscourant 2015, nr. 18419, 30 juni 2015).

Datum
24 mei 2016

Kenmerk
2016-0000299557

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
4 van 13

land geen handtekeningenregister kennen. Die controle zou mogelijk anders zijn geweest wanneer de Wrr een kopie ID-bewijs zou hebben gevraagd aan indieners van referendumverzoeken, maar die eis heeft de wetgever bewust – teneinde de regeling zo laagdrempelig mogelijk te houden – niet willen stellen. In het licht hiervan was het voor de Kiesraad niet relevant of onder het verzoek een zogeheten ‘natte handtekening’ stond dan wel een via de app van GeenPeil elektronisch gegenereerde handtekening.

Toekomstige wijze van indiening van verzoeken

Naar het oordeel van de Kiesraad verdient de wijze van indiening van verzoeken tot het houden van een referendum om meerdere redenen aanpassing. Het proces zoals dat zich in de aanloop naar het referendum voltrok, was buitengewoon omslachtig, niet erg klantvriendelijk, niet efficiënt en voorts ook niet in lijn met het kabinetsstreven om digitale communicatie met de overheid te faciliteren.⁵ Elektronisch gegenereerde verzoeken moesten op papier worden afgedrukt en ingediend en vervolgens weer worden omgezet in elektronisch bestanden. Voorts biedt deze wijze van indiening onvoldoende mogelijkheden tot controle van de identiteit van de indieners en daarmee ook ter uitsluiting of meerdere verzoeken zijn ingediend door eenzelfde persoon. Dat is op dit moment weliswaar strafbaar gesteld, maar is niet uitgesloten. Elektronische indiening van verzoeken heeft wat dat aangaat grote voordelen, zeker wanneer dat gebeurt in combinatie met DigiD.

De Raad wijst erop dat niet slechts de betrouwbaarheid van het proces is gediend met elektronische indiening van verzoeken. Het op dit moment ontbreken van deze mogelijkheid levert ook onbegrip op bij burgers. Het staat bovendien in schril contrast met het actieplan van de overheid dat erop is gericht dat in 2017 al het verkeer met de overheid digitaal geschiedt. Digicommissaris Eenhoorn wees hier al in september 2015 op in een van zijn blogs: *‘De overheid heeft de keus mee te gaan op de digitale weg en in dit geval geeft de wet de minister de mogelijkheid daartoe. Maar....de 300.000 stemmen moeten worden “geprint” om ze daarna officieel in te leveren. Om vervolgens op de overheidsburelen weer te worden gescand en naar Den Haag gestuurd. Wat zijn we aan het doen? Wat houdt ons, de overheid, tegen om, nu er over de rechtsgeldigheid van de digitale handtekening geen juridisch dispuut is, helemaal “digitaal te gaan”?’*⁶

Eerder al gaf de Kiesraad te kennen voorstander te zijn van elektronische indiening van referendumverzoeken.⁷ Met DigiD is een betrouwbaar elektronisch identificatiemiddel voorhanden, waarmee door een groot deel van de kiezers ruime ervaring is opgedaan. Bij een dergelijke wijze van indiening kunnen de persoonsgegevens van de indieners van verzoeken al direct bij indiening worden gecontroleerd, is het omzetten van papieren verzoeken in digitale bestanden niet meer nodig, waardoor de verwerking ervan eenvoudiger en efficiënter kan

⁵ Zie ook het wetsvoorstel ‘Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer’, dat van 19 februari tot en met 1 mei 2016 ter consultatie voor heeft gelegen. Dit wetsvoorstel beoogt een wijziging van afdeling 2.3 van de Algemene wet bestuursrecht, waarbij wordt geregeld dat bestuursorganen het mogelijk *moeten* maken om voor ieder type bericht een elektronisch kanaal aan te wijzen.

⁶ Nationale Commissaris voor de Digitale Overheid Eenhoorn, blog d.d. 3 september 2015.

⁷ Zie voor advies van de Kiesraad van 1 oktober 2013:

https://www.kiesraad.nl/sites/default/files/Advies%20Besluit%20raadgevend%20referendum_0.pdf.

Datum
24 mei 2016

Kenmerk
2016-0000299557

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
5 van 13

plaatsvinden, en krijgt de Kiesraad een adequaat middel in handen om meervoudige indiening van verzoeken te detecteren. Voorts biedt elektronische indiening in combinatie met DigiD een grotere waarborg voor bewust handelen van kiezers in dezen en ook dat komt de Raad van belang voor. De Kiesraad wijst in dit verband ook op een advies van 15 februari 2015 van het Adviescollege toetsing regeldruk (Actal) aan de minister van BZK over het gebruik van DigiD in de referendumprocedure: *'De meest genoemde digitaliseringsvorm in dit kader is DigiD en de geplande opvolger Idensys. Het gebruik van DigiD vraagt om een extra wachtwoord. Daarom is ten opzichte van de huidige praktijk het gebruik van dit elektronische identificatiemiddel een kleine extra barrière en een kleine verhoging van de regeldruk. Ten opzichte van een uitsluitend papieren proces, kan DigiD wel een vermindering van de regeldruk opleveren. Bijkomend voordeel van dat identificatiemiddel is dat de controle op een efficiëntere en betrouwbare manier kan plaatsvinden.'*⁸

Interessant is de vraag naar mogelijke effecten – los van de door Actal genoemde regeldruk – van een dergelijke wijze van indiening, die overigens naar het oordeel van de Kiesraad slechts aanvullend kan zijn op de – te handhaven – mogelijkheid tot indiening van verzoeken op papier. Deze vraag is mede relevant in verband met de positie van het raadgevend referendum binnen onze parlementaire democratie. De Raad ziet twee – mogelijke tegengestelde – effecten: naast het grotere gebruiksgemak van elektronische indiening voor kiezers (mogelijk drempelverlagend) zou wel eens het mindere gemak kunnen staan van een bij elektronische indiening verplicht voorgeschreven gebruik van DigiD (mogelijk drempelverhogend). Of, en zo ja, in welke mate, deze effecten zich daadwerkelijk zullen voordoen, zal in de praktijk moeten blijken. Op voorhand wordt hierin evenwel geen reden gezien om de mogelijkheid van elektronische indiening van verzoeken te blijven uitsluiten. Meer principieel is de Raad overigens van oordeel dat de wijze van indiening van verzoeken niet als drempel in dezen behoort te functioneren.

Geadviseerd wordt om het mogelijk te maken kiezers via een door de Kiesraad te ontwikkelen applicatie op de website referendumovereenwet.nl in staat te stellen inleidende en definitieve verzoeken tot het houden van een referendum in te dienen. Een dergelijke, van overheidswege met de nodige waarborgen voor kwaliteit en persoonsbescherming te ontwikkelen, applicatie verdient verre de voorkeur boven het overlaten hiervan aan particuliere ad hoc-initiatieven.

4. Termijn beoordeling verzoeken

De termijnen die de Wrr stelt voor de beoordeling van referendumverzoeken zijn uiterst kort. Zo dient de voorzitter van de Kiesraad al binnen een week na afloop van de termijn voor het indienen van inleidende verzoeken te besluiten over de toelating daarvan (art. 32, eerste lid Wrr) en heeft de Kiesraad twee weken de tijd voor het

⁸ Zie voor advies Actal:

<http://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwi8rozVhfDMAhVLvRQKHeO1Ab0QFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.actal.nl%2Fwp-content%2Fuploads%2F006-Advies-Min-BZK-Raadgevend-referendum.pdf&usq=AFQjCNHAYFDJ7jFIBEHUby7AQfn24Bo5cg&bvm=bv.122676328,bs.2,d.ZGg>

Datum
24 mei 2016

Kenmerk
2016-0000299557

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
6 van 13

nemen van een besluit over de toelating van een definitief verzoek. Verwerking en beoordeling van de ingediende verzoeken was met gebruikmaking van de door de Kiesraad ontwikkelde applicatie ternauwernood mogelijk. Hierbij was ook van belang dat het grootste aantal verzoeken pas tegen het einde van de indieningstermijn werd ontvangen, terwijl de steekproef pas kan worden getrokken als het totaal aantal binnengekomen verzoeken bekend is. De Kiesraad adviseert u bedoelde termijnen te verlengen met een week. Dit ook om voorbereid te zijn op mogelijk nog grotere aantallen inleidende en definitieve verzoeken in de toekomst.

5. De opkomstdrempel

De opkomstdrempel bij een raadgevend referendum ingevolge de Wrr is een onderwerp waarover velen binnen en buiten de politiek zich reeds hebben uitgelaten. De Raad acht het niet op zijn weg liggen om te oordelen over de wenselijkheid noch over de gewenste hoogte daarvan. De Raad acht dit primair de verantwoordelijkheid van regering en parlement. Wel wijst de Raad erop dat de huidige regeling de mogelijkheid in zich draagt dat kiezers in verwarring worden gebracht. Voorstanders van een aan een referendum onderworpen wet zien zich namelijk geplaatst voor het maken van een strategische keuze. Zij kunnen aan het referendum deelnemen en voor de wet stemmen, maar zij kunnen ook besluiten om niet aan het referendum deel te nemen in de hoop dat daarmee de opkomstdrempel niet wordt gehaald. Dit onbedoelde effect van de huidige regeling – dat bij reguliere verkiezingen niet aan de orde is – is in de ogen van de Kiesraad ongewenst.

6. Tussenstanden opkomstcijfers en aantal ingediende verzoeken

Opkomstcijfers

Gemeenten bleken op de dag van stemming verschillend om te gaan met het tussentijds verstrekken van opkomstpercentages. Sommige gemeenten gingen hiertoe over, terwijl andere dat juist niet wilden doen vanwege mogelijke opkomst- en stemeffecten richting kiezers. Gelet op het belang van de opkomstdrempel in de huidige wettelijke constellatie is er vanuit het oogpunt van transparantie veel voor te zeggen deze gegevens te verstrekken, maar anderzijds kan ook worden beargumenteerd dat de overheid zich hier verre van moet houden vanwege in dezen te betrachten objectiviteit en neutraliteit. De situatie is hier wezenlijk anders dan bij reguliere verkiezingen, waar het al jarenlang gebruikelijk is dat gemeenten tussentijds opkomstpercentages melden en de media hierover rapporteren. Gelet op alle vragen die hierover zijn gerezen, komt het de Kiesraad wenselijk voor dat de wetgever 'de praktijk' hierin richting geeft. Het gaat hierbij om een principiële belangenafweging die een expliciet politiek oordeel vergt.

Aantal ingediende verzoeken

Een zekere parallel met het gedurende de dag van stemming van overheidswege doorgeven van opkomstpercentages dringt zich op daar waar het de vraag betreft of tussentijds informatie kan worden verschaft omtrent het aantal ontvangen inleidende

Datum
24 mei 2016

Kenmerk
2016-0000299557

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
7 van 13

en definitieve verzoeken. De Wrr zwijgt ook hierover. Het onderwerp is wel aan bod gekomen in het kader van de totstandkoming van de Tijdelijke referendumwet (verder: Trw), in veel opzichten de voorloper van de Wrr. Uit de parlementaire stukken blijkt dat de toenmalige minister van BZK zich op het standpunt stelde dat het niet op de weg lag van het met de organisatie van een referendum belaste overheidsorgaan om gedurende de indieningstermijn officiële mededelingen te doen over tussentijds bereikte aantallen.⁹ Dit zou het proces van steunverwerving kunnen beïnvloeden, aldus de minister, en de overheid hoort daar geen actieve rol in te vervullen. Bovendien oordeelde de minister het geven van tussenstanden om praktische redenen onwenselijk: *'De vaststelling van een officiële tussenstand zou met dezelfde procedurele waarborgen moeten worden omgeven als de vaststelling van de eindstand.'*¹⁰

Ook op dit punt is de Kiesraad van oordeel dat de wetgever richting moet geven op het punt van de afweging tussen van overheidswege te betrachten transparantie enerzijds en objectiviteit en neutraliteit anderzijds. Wel tekent de Raad hierbij aan dat deze kwestie, meer dan het hiervóór besproken punt van het wel of niet tussentijds bekend maken van opkomstpercentages, raakt aan de taakuitvoering van de Kiesraad. Het tussentijds bekend maken van aantallen ontvangen verzoeken zou voor de Raad op zich praktische voordelen kunnen hebben. Mogelijk zou op die manier kunnen worden voorkomen dat op het laatste moment nog grote aantallen verzoeken ter controle bij de Kiesraad worden ingediend. Toch kiest de Kiesraad, alles afwegende, voor de lijn die in het verleden van regeringszijde is gevolgd bij de totstandkoming van de Trw., dat wil zeggen, om hiervan af te zien en dit wettelijk in de Wrr te verankeren.

7. Geringer aantal stembureaus

Bij het recente referendum werden in totaal 8.379 stembureaus ingesteld. Een aantal dat in opvallende mate achterbleef in vergelijking met eerdere reguliere verkiezingen (ca. 9.300). Aan het lagere aantal stembureaus lag de overweging ten grondslag dat gemeenten een lagere opkomst verwachtten. Ook speelden voor sommige gemeenten financiële overwegingen een rol.

De Kieswet legt de verantwoordelijkheid voor de instelling van stembureaus nadrukkelijk in handen van de colleges van B&W vanuit de gedachte dat zij het beste in staat zijn om, de lokale omstandigheden in aanmerking nemende, de meest geschikte locaties te bepalen voor de stembureaus. Ook de benoeming van stembureauleden en de instructie van die leden is op goede gronden in lokale handen gelegd. Bij reguliere verkiezingen doen zich op dit punt in de praktijk vrijwel nooit problemen voor, al vraagt het vinden van ook voor kiezers met een fysieke beperking toegankelijke stemlokalen onverminderd om aandacht. Het referendum van 6 april 2016 was evenwel niet een reguliere verkiezing, met name niet, omdat de geldigheid of ongeldigheid van het referendum afhing van de opkomst. Hoewel ook voor referenda geldt dat de verantwoordelijkheid voor het instellen van een

⁹ Kamerstukken II, 1999-2000, 27034, nr. 5, p. 43/44.

¹⁰ Kamerstukken II, 1999-2000, 27034, nr. 5, p. 44.

Datum
24 mei 2016

Kenmerk
2016-0000299557

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
8 van 13

voldoende aantal stembureaus op lokaal niveau is belegd, is hier nog meer van belang dat de invulling van deze taak door gemeenten vanuit een objectieve en neutrale invalshoek gebeurt.

In veel landen is wettelijk voorgeschreven hoeveel stembureaus dienen te worden ingesteld.¹¹ In Nederland is dat sedert de algehele herziening van de Kieswet van 1989 niet langer het geval en is de verantwoordelijkheid hiervoor, als gezegd, in handen gelegd van het lokaal bestuur. De Kiesraad adviseert om – uit oogpunt van toegankelijkheid van het verkiezingsproces en het waarborgen van voornoemde objectiviteit en neutraliteit – gemeenten handvatten te bieden waarmee voor de toekomst bij de instelling van (het aantal) stembureaus rekening dient te worden gehouden. Ook het gelijkheidsbeginsel vergt in de ogen van de Kiesraad dat het ongewenst moet worden geacht dat kiezers in de ene gemeente substantieel meer moeite moeten doen om hun stem in persoon uit te brengen dan in een andere. Bedoelde handvatten – richtlijnen – kunnen hiertoe behulpzaam zijn, zonder de gemeentelijke autonomie te zeer te schaden. De richtlijnen kunnen wellicht marges inhouden met betrekking tot het aantal kiezers dat per stembureau kan worden opgeroepen en de afstand die kiezers maximaal dienen af te leggen naar het stembureau. Mogelijk kunnen ook sociaal-geografische gegevens hierbij nog worden betrokken. De Raad adviseert u te bezien op welke wijze dit vorm gegeven kan worden en is gaarne bereid hier een bijdrage aan te leveren.

In een aantal gevallen leidde de vermindering van het aantal stembureaus tot juridische procedures.¹² In het kader daarvan is gebleken dat er onduidelijkheid bestaat over de vraag of het instellen van stembureaus en stemlokalen als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) moet worden aangemerkt en als gevolg daarvan over de vraag welke rechter in dezen rechtsbescherming kan bieden. De Kiesraad acht het van belang dat deze onduidelijkheid wordt weggenomen en verwijst op dit punt naar punt 9 van de bijgevoegde bijlage met wetstechnische adviezen.

8. Vormgeving stembiljet en blanco stemmen

Op het stembiljet voor het referendum kan door de kiezer worden aangegeven of hij 'voor' of 'tegen' de aan het referendum onderhevige wet stemt. Hiervoor zijn twee vakjes op het stembiljet weergegeven, met daarin een wit stipje:



U stemt door het rood maken van één wit stipje.

¹¹ Handbook for European Union Election Observation, European Commission, 2008, p. 75.

¹² Zie: Rechtbank Oost-Brabant, 14 maart 2016, zaaknr. C/01/305210 / KG ZA 16-104; Rechtbank Overijssel, 8 maart 2016, zaaknr. 16/562 en Rechtbank Den Haag, 11 maart 2016, zaaknr. C/09/506305 / KG ZA 16/263.

Datum
24 mei 2016

Kenmerk
2016-0000299557

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
9 van 13

In de aanloop naar het referendum van 6 april is er onduidelijkheid en discussie geweest over de vormgeving van het stembiljet. Zo kwam de vraag aan de orde hoe omgegaan moet worden met stembiljetten waarop niet het witte stipje (deels) is rood gemaakt, maar het gehele vakje met de tekst 'voor' of 'tegen'. Naar aanleiding hiervan heeft de Raad op zijn website een geactualiseerd overzicht gepubliceerd met voorbeelden van geldige, ongeldige en blanco stemmen.¹³ Daarmee zijn de nodige problemen voorkomen. Uit de door de Kiesraad, als centraal stembureau, onderzochte processen-verbaal van de stembureaus is gebleken dat kiezers in een aantal gevallen kritiek hadden op de doorschijnendheid van de stembiljetten. Ook het ontbreken van een vakje voor het uitbrengen van een blanco stem werd door kiezers bekritiseerd. De Kiesraad was zelf niet gelukkig met de geringe grootte van het door de kiezer rood te kleuren witte stipje. Dit had in de ogen van de Raad groter gekund en ook ontmoeten. De Raad constateert voorts een opmerkelijk verschil tussen het stembiljet voor kiezers in Nederland en het – duidelijker – stembiljet voor kiezers buiten Nederland, dat er als volgt uitzag:



Ook is het de Kiesraad nog opgevallen dat er soms sprake was van verschillen tussen de stembiljetten van gemeenten op het punt van de vormgeving en de vouwwijze.¹⁴

Voorgesteld wordt om, gelet op de hiervoor in dit advies reeds gememoreerde belangen van objectiviteit en neutraliteit van de kant van de overheid in dezen, het stembiljet voor referenda over een wet in het vervolg niet langer door de minister te laten vaststellen, maar door een onafhankelijke instantie, zoals de Kiesraad. Hoewel er argumenten zijn aan te voeren om hiertoe ook over te gaan in relatie tot reguliere verkiezingen, lijkt de kans dat (de vormgeving van) het stembiljet onderdeel wordt van politiek debat groter bij referenda, zoals recent in ons land ook daadwerkelijk het geval bleek.¹⁵ De Kiesraad zou dit willen voorkomen en wijst erop dat het ook elders in de wereld niet ongebruikelijk is dat stembescheiden zoals stembiljetten worden vastgesteld door een 'Electoral Management Body' vergelijkbaar met de Kiesraad. In de huidige situatie is sprake van een merkwaardige verdeling van verantwoordelijkheden wat betreft het stembiljet. De minister van BZK stelt de lay-out

¹³ Zie hiervoor:

<https://www.kiesraad.nl/sites/default/files/ongeldige%20geldige%20en%20blanco%20stembiljetten%20bij%20referendum.pdf>.

¹⁴ Zo plaatsten sommige gemeenten logo's en vermeldingen op het stembiljet, terwijl andere dat niet deden. Ook konden sommige stembiljetten tweemaal en ander driemaal worden gevouwen.

¹⁵ Vgl. Kamerstukken II 2015-2016, Handelingen 5-4-2016, nr. 73, Regeling van Werkzaamheden, 25.

Datum
24 mei 2016

Kenmerk
2016-0000299557

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
10 van 13

ervan vast, de gemeenten laten de stembiljetten drukken (waarbij hen, zo blijkt, enige beoordelingsmarge toekomt) en daarnaast staat op de achterzijde van ieder stembiljet dan nog de handtekening van de voorzitter van de Kiesraad. Een handtekening, die autorisatie veronderstelt of op zijn minst authenticiteit. Beide zijn in de huidige situatie niet gegarandeerd.

De opmerkingen die door kiezers zijn gemaakt over het op dit moment nog ontbreken van de mogelijkheid tot het expliciet uitbrengen van een blanco stem, zouden erop kunnen wijzen dat bij referenda meer behoefte bestaat aan het uitbrengen van een dergelijke stem (of aan de in het buitenland gehanteerde variant 'None of the above') dan bij reguliere verkiezingen. Of dit daadwerkelijk zo is en of dit ertoe zou moeten leiden dat (voor referenda) het stembiljet wordt aangevuld met een specifieke mogelijkheid tot het uitbrengen van een blanco stem, valt op dit moment moeilijk te zeggen. Kijkend naar de situatie elders in Europa dan lijkt dit samen te hangen met de wijze van stemming. In het sporadische geval van elektronisch stemmen (met een stemcomputer) wordt veelal expliciet de mogelijkheid geboden om een blanco stem uit te brengen. Ook de in ons land tot 2006 gebruikte stemcomputers kenden die mogelijkheid. In geval met potlood en papier wordt gestemd, ontbreekt een apart vakje voor de blanco stem en kan een blanco stem worden uitgebracht door een stembiljet ongevuld in de stembus te deponeren. De Raad adviseert u de wenselijkheid van een blanco stemvakje op het stembiljet voor referenda nader te bezien en onderzoek hiernaar te laten uitvoeren. Uiteraard is de Raad bereid hieraan desgewenst een bijdrage te leveren.

De Kiesraad merkt in relatie tot het stembiljet voorts nog op te hechten aan een verplichtend voorgeschreven uniforme vormgeving van de stembiljetten in het gehele land. Verschillen tussen gemeenten, zoals bij het referendum van 6 april 2016, worden onwenselijk geacht.

In relatie tot blanco stemmen komt het de Kiesraad tot slot nog van belang voor in de Wrr te bepalen dat blanco stemmen als aparte categorie worden vastgesteld, zoals dat in de Kieswet reeds het geval is. De kiezer die een blanco stem uitbrengt is noch voor, noch tegen, en heeft ook geen ongeldige stem uitgebracht. Uit de memorie van toelichting bij de wet kan worden opgemaakt dat dit ook de bedoeling is geweest van de wetgever.¹⁶

9. Vaststelling uitslag

Het bepalen van de meerderheid

Op grond van artikel 81 van de Wrr is de Kiesraad als centraal stembureau verantwoordelijk voor de vaststelling van de uitslag. Dit doet hij door vast te stellen hoeveel procent van de kiezers die een geldige stem hebben uitgebracht zich voor en hoeveel procent zich tegen de aan het referendum onderhevige wet (of het verdrag) heeft uitgesproken. De wet laat zich niet expliciet uit over de vraag wanneer sprake is van 'een meerderheid'. De Raad ziet dit als een lacune in de wet die op

¹⁶ Dit in reactie op de Tijdelijke referendumwet (Trw), waarin blanco stemmen tot de ongeldig uitgebrachte stemmen werden gerekend, zie Kamerstukken II, 2005-2006, 30372, nr. 9, p. 29.

Datum
24 mei 2016

Kenmerk
2016-0000299557

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
11 van 13

korte termijn vraagt om een oplossing. Op een zo essentieel onderdeel van de wet dient volstreekte duidelijkheid te bestaan. Volgens de Kiesraad is sprake van een meerderheid voor een raadgevende uitspraak tot afwijzing wanneer, bij voldoende opkomst, het percentage kiezers dat een geldige stem tegen heeft uitgebracht, hoger is dan het percentage dat een geldige stem vóór heeft uitgebracht. De Raad adviseert de tekst van de artikelen 3 en 81 van de wet in deze zin te verduidelijken.

10. Belanghebbende-begrip in de Wrr

Het besluit van de Kiesraad van 13 augustus 2015, inhoudende toelating van het inleidend verzoek, is in rechte aangevochten voor de Afdeling rechtspraak van de Raad van State. Dit beroep werd door de rechter niet ontvankelijk verklaard, omdat appelland niet als belanghebbende kon worden aangemerkt.¹⁷

De Wrr bevat geen specifieke bepalingen over de kring van beroepsgerechtigden, hetgeen betekent dat wordt teruggevallen op het belanghebbende-begrip uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Onder belanghebbende wordt in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Om als belanghebbende te kunnen worden aangemerkt, dient een natuurlijk persoon een voldoende objectief en actueel, eigen en persoonlijk belang te hebben dat hem in voldoende mate onderscheidt van anderen en dat rechtstreeks wordt geraakt door dat besluit.

Anders dan op een enkele plaats in de Kieswet (vgl. art. 17: beroep tegen het besluit van de Kiesraad inzake de geldigheid van kandidatenlijsten), is in de Wrr derhalve niet bepaald dat beroep kan worden ingesteld door 'een belanghebbende en iedere kiezer'. De rechter oordeelde dat het zijn van kiesgerechtigde dan ook niet voldoende is om als belanghebbende te kunnen worden aangemerkt. Dit roept de vraag op of het wenselijk is ook in de Wrr voor een ruimer belanghebbende-begrip te opteren. De Kiesraad zou deze vraag bevestigend willen beantwoorden. Kijkend naar de uitspraak van de Afdeling rechtspraak concludeert de Raad dat bij ongewijzigde wetgeving een positief besluit van de Raad tot toelating van een referendum niet snel in rechte kan worden aangevochten, aangezien het zeer lastig zal zijn om aan te tonen dat er sprake is van een voldoende direct en onderscheidend belang. Rechterlijke toetsing van besluiten van de Kiesraad komt de Raad van belang voor. Dit klemt mogelijk nog meer waar het gaat om de mogelijkheid tot instelling van beroep tegen de vaststelling van de uitslag van een referendum. Waar in het reguliere verkiezingsproces nog altijd een vertegenwoordigend orgaan kan oordelen over de juistheid en rechtmatigheid van een door het centraal stembureau vastgestelde uitslag, ontbreekt die voorziening bij raadgevende referenda. Om deze reden wordt geadviseerd voor wat betreft de beroepsmogelijkheden die de Wrr kent, te bepalen dat beroep kan worden ingesteld door 'een belanghebbende en iedere kiezer' (voor het referendum).

¹⁷ Afdeling Rechtspraak Raad van State, 26 oktober 2015, zaaknr. 201507896/1/A2.

Datum
24 mei 2016

Kenmerk
2016-0000299557

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
12 van 13

11. Wet bescherming persoonsgegevens en de Wrr

Op grond van de Wrr dienen ongeldig verklaarde verzoeken ter inzage te worden gelegd. Aangezien er in de huidige situatie één of twee verzoeken op een lijst kunnen staan, roept dit de vraag op hoe te handelen ten aanzien van een op die lijst mogelijk ook voorkomend geldig verzoek. Gesteld kan worden dat terinzagelegging van dat (geldige) verzoek op gespannen voet zou staan met de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), nu hier geen directe en duidelijke wettelijke grondslag in de Wrr voor bestaat. Aangezien in de Wbp is bepaald dat deze wet niet van toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de uitvoering van de Kieswet, speelt dit vraagstuk niet bij reguliere verkiezingen. Dat de Wrr, anders dan de Kieswet, niet in zijn geheel van de Wbp is uitgezonderd, is opmerkelijk.¹⁸ Uit de Kamerstukken is de reden hiervan niet te herleiden. Gelet op de overeenkomsten tussen beide wetten wordt voorgesteld ook de Wrr van de Wbp uit te zonderen.

12. Software ter ondersteuning van het verkiezingsproces

In ons land wordt al vele jaren voor wat betreft kandidaatstelling en uitslagvaststelling door gemeenten, hoofdstembureaus en centrale stembureaus gebruikgemaakt van in opdracht van de Kiesraad ontwikkelde software.¹⁹ Ten behoeve van de vaststelling van de uitslag van raadgevende referenda is in deze software ook een referendum-module ontwikkeld. Deze software stelt de Kiesraad kosteloos ter beschikking van genoemde instanties en verzorgt ter zake ook instructie. Hoewel het gebruik van ervan niet wettelijk is verplicht, wordt hiervan bij reguliere verkiezingen alomtegenwoordig gebruikgemaakt. Hierdoor is de Kiesraad in staat om de Databank Verkiezingsuitslagen te vullen met uitslaggegevens tot op stembureauniveau. Tevens kan de Raad hierdoor deze verkiezingsuitslagen in EML (Election Markup Language) aanbieden op data.overheid.nl. Dit, als uitvloeisel van het door de rijksoverheid gevoerde actief open databeleid, waarbij databestanden zoveel mogelijk aan burgers en instellingen worden aangeboden voor (her)gebruik.

Nu is de Raad bij het recente referendum gebleken dat een aantal gemeenten geen gebruik heeft gemaakt van de beschikbaar gestelde software, met als gevolg dat van die gemeenten geen gegevens op stembureauniveau beschikbaar zijn, maar slechts op gemeenteniveau. Door de handelwijze van deze gemeenten kunnen nu geen complete uitslagbestanden worden aangeboden. De Raad vraagt uw aandacht hiervoor en treedt graag met u in overleg over een mogelijke oplossing in dezen, die wat de Raad betreft ligt in een wettelijke verplichting voor verkiezingsautoriteiten in ons land (gemeenten, hoofdstembureaugemeenten en centraal stembureaugemeenten) tot het gebruik van de van overheidswege door de Kiesraad ter beschikking gestelde software, zowel bij reguliere verkiezingen als bij referenda.

¹⁸ Uit de parlementaire behandeling valt overigens niet op te maken wat destijds de achterliggende gedachte is geweest van uitsluiting van de Kieswet van de werking van de Wbp.

¹⁹ Software genaamd: Ondersteunende Software Verkiezingen (OSV).

Datum
24 mei 2016

Kenmerk
2016-0000299557

Onderdeel
Secretariaat Kiesraad

Blad
13 van 13

13. Wetstechnische opmerkingen

Zoals in de inleiding reeds is opgemerkt, bevat dit advies een bijlage met een groot aantal adviezen op wetstechnisch vlak ter verbetering van de Wrr. De bijlage maakt integraal onderdeel uit van dit advies. In deze bijlage komen de navolgende onderwerpen aan de orde:

1. Terminologie
2. Aantal verzoeken per formulier
3. Mededeling toelating inleidend verzoek
4. Mededeling toelating definitief verzoek
5. Tonen verklaring in openbare zitting
6. Besluit definitief verzoek
7. Verzoeken ingediend in Caribisch Nederland
8. Dichtstbijzijnde stembureau
9. Rechtskarakter beslissing tot instelling van stembureaus
10. Terinzagelegging processen-verbaal stembureaus
11. Besluit raadgevend referendum (Brr) en de modellen
12. Ambtshalve hertelling door centraal stembureau
13. Toepassing Kieswettelijke bepalingen bij hertelling
14. Mededeling over besluit ongeldigheid stemming
15. Combinatie landelijk en gemeentelijk referendum
16. Raadgevende uitspraak tot afwijzing
17. Gebruik programmatuur bij vaststelling opkomst en uitslag van referenda
18. Artikel 121 Wrr (referendum in een openbaar lichaam)
19. Vernietigen verzoeken

DE KIESRAAD,
voor deze,

H.R.B.M. Kummeling,
voorzitter

M. Bakker,
secretaris-directeur