KIESRAAD

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 2016 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.

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.

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 exemplaren[4], 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).

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 wijzing 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.

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&usg=AFQjCNHAYFDJ7jFIBEHUby7AQfn24Bo5cg&bvm=bv.122676328,bs.2,d.ZGg

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

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.

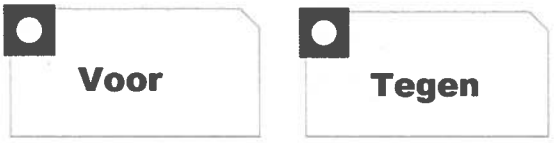
voldoende aantal stembureaus op lokaal niveau is belegd, is hier nog meer van belang dat de invulling van deze taak door gemeenten vanuit een objectieve en neutrale invalshoek gebeurt.

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.

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 gemoeten. 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.

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 oningevuld 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.

korte termijn vraagt om een oplossing. Op een zo essentieel onderdeel van de wet dient volstrekte 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 appellant 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. I 7: 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.

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 alom 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).

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

Bijlage Wetstechnische adviezen

1. Terminologie

De terminologie in de Wrr en de bijbehorende toelichting is niet helder en consequent. Voor een deel wordt dat veroorzaakt door het feit dat het proces uit twee voorfasen bestaat, die deels identiek zijn. Voor de inleidende en de definitieve fase wordt voor dezelfde soort handeling regelmatig een andere term gebruikt. De Raad ziet mogelijkheden voor vereenvoudiging en doet een drietal voorstellen hiertoe.

Indienen versus afleggen

Er wordt gesproken van het '*indienen* van verzoeken' en van het '*afleggen* van verklaringen ter ondersteuning van het inleidend verzoek', dit laatste naar analogie met het 'afleggen van ondersteuningsverklaringen bij een kandidatenlijst'.[1] In de toelichting bij de Tijdelijke referendumwet (verder: Trw), die in veel opzichten als voorbeeld heeft gediend voor de Wrr, wordt opgemerkt dat de fase van het definitieve verzoek de eigenlijke ondersteuningsfase is. Wellicht speelt ook een rol dat verklaringen onder de Trw op het gemeentehuis ten overstaan van een ambtenaar moesten worden getekend, evenals bij ondersteuningsverklaringen in het verkiezingsproces het geval is. Hiervan is onder de Wrr echter geen sprake. Mogelijk heeft de wetgever de in de Trw gehanteerde terminologie zonder daar langbij stil te staan, in de Wrr overgenomen. Hoewel op zich te begrijpen, is het verwarrend dat als consequentie hiervan bijvoorbeeld in artikel 29 wordt gesproken van 'indienen' en in artikel 41 van 'afleggen', terwijl beide artikelen zien op dezelfde soort handeling: het tekenen en inleveren van een verklaring voor een inleidend respectievelijk definitief verzoek. Voorgesteld wordt de term 'afleggen' derhalve overal te vervangen door 'indienen', hetgeen taalkundig beter is en ook meer aansluit op de beschreven handelingen.

Inleidende en definitieve verzoeken

In de Wrr wordt gesproken van 'het inleidend verzoek' (vgl. art. 28) en van 'het definitieve verzoek' (vgl. art. 40). In relatie tot het eerste kunnen kiezers 'verzoeken tot het houden van een referendum' indienen en in relatie tot het tweede kunnen kiezers 'verklaringen tot ondersteuning van het inleidend verzoek' afleggen. In de praktijk worden in dit verband andere benamingen gehanteerd: inleidende verzoeken en definitieve verzoeken, in te dienen tijdens resp. de inleidende fase dan wel de definitieve fase. In zijn advies hanteert de Raad ook deze laatste – sterk vereenvoudigde – terminologie en de Kiesraad geeft u in overweging de wettelijke terminologie hiermee in overeenstemming te brengen.

Lijst versus formulier

In de Wrr wordt daar waar het de inzameling van verzoeken en ondersteuningsverklaringen betreft steeds gesproken over 'lijsten'. Deze term werd ook gebruikt in de eerdere Trw. Hoogstwaarschijnlijk is hiermee aansluiting gezocht bij de handtekeningenlijsten waar men in andere landen mee langs de deuren ging. Op deze lijsten konden meerdere mensen hun handtekening plaatsen om een bepaald initiatief te ondersteunen. Op de lijsten die nu op grond van de Wrr worden gebruikt voor verzoeken en verklaringen, is dit aantal teruggebracht tot maximaal twee. Omdat met de term 'lijst' de suggestie wordt gewekt dat deze een grotere hoeveelheid handtekeningen bevat, is de Kiesraad van mening dat het beter is te spreken van 'formulier'. Met de term 'formulier' wordt ook beter aangesloten bij de Kieswet, waarin eveneens van formulieren wordt gesproken, ook daar waar het het afleggen van ondersteuningsverklaringen betreft.

[1] Kamerstukken II, 1999-2000, 27034, nr. 3, p. 50.

2. Aantal verzoeken per formulier

Zoals bekend, heeft de Kiesraad ten behoeve van een goede en tijdige controle van binnengekomen verzoeken een applicatie (RAPP) laten ontwikkelen. De RAPP is in staat gebleken om het referendumproces goed en solide te kunnen ondersteunen. Het is evenwel niet mogelijk gebleken om het aantal ontvangen verzoeken per formulier – één of twee – op een goede en betrouwbare wijze te kunnen vaststellen met behulp van optical character recognition (OCR), waardoor dit – als enige element in het controleproces – nog handmatig moet geschieden. Bij elektronische indiening van verzoeken met behulp van DigiD, zoals voorgesteld door de Kiesraad, zal dit probleem in beginsel tot het verleden behoren (één verzoek per persoon). Mocht dit voorstel van de Raad evenwel niet worden opgevolgd, dan zal het probleem ook naar de toekomst toe in volle omvang blijven bestaan. Dat is slechts op één manier te voorkomen, nl. door slechts één verzoek per formulier toe te staan in plaats van de huidige twee. De Kiesraad adviseert dan ook hiertoe te besluiten.

3. Mededeling toelating inleidend verzoek

In artikel 38, tweede lid, van de Wrr is bepaald dat de voorzitter van het centraal stembureau van het besluit inzake de toelating van een inleidend verzoek mededeling doet aan de voorzitter van de Tweede Kamer, Eerste Kamer en minister. De Kiesraad leest deze bepaling zo dat hij in geval van meerdere besluiten hiervan 'binnen redelijke grenzen' gelijktijdig mededeling kan doen. Een dergelijke lezing van deze bepaling komt wenselijk voor, omdat het in de meeste gevallen slechts om een relatief gering aantal verzoeken gaat, zo leert de ervaring. De Kiesraad neemt hierbij overigens in ogenschouw dat wanneer het wel een groot aantal verzoeken betreft, een aparte en tijdige mededeling aan de beide Kamers en minister gelet op de impact die dat in het vervolg kan hebben, wel van belang is.

4. Mededeling toelating definitief verzoek

In artikel 53, tweede lid, van de Wrr is opgenomen dat de voorzitter van het centraal stembureau van de toelating van het 'inleidend verzoek' mededeling doet aan de voorzitter van de Tweede Kamer, Eerste Kamer en minister. In dit artikel wordt per abuis gesproken van 'inleidend verzoek', bedoeld is 'definitief verzoek'. Geadviseerd wordt om deze verschrijving te corrigeren.

5. Tonen verklaring in openbare zitting

In artikel 49 van de Wrr is bepaald dat bij twijfel over de geldigheid van de verklaring en bij ongeldigheid van de verklaring, de redenen hiervoor alsmede de beslissing daarover onmiddellijk openbaar dienen te worden gemaakt tijdens de openbare zitting. Indien een van de aanwezige kiezers dit verlangt, dient de betreffende lijst te worden getoond. Deze bepaling is in zijn uitwerking praktisch onuitvoerbaar en de gevolgen ervan zijn onwenselijk. Het is ondoenlijk om alle verklaringen die als ongeldig en/of twijfelgeval zijn aangemerkt ter zitting paraat te hebben om te kunnen tonen aan kiezers. Niet valt in te zien waarom niet met de terinzagelegging van ongeldige verklaringen kan worden volstaan. Geadviseerd wordt om de betreffende bepaling te schrappen.

6. Besluit definitief verzoek

Bij het nemen van een besluit over een definitief verzoek, spelen in de tijdslijn drie momenten een belangrijke rol:

1) Het centraal stembureau moet binnen twee weken na afloop van de termijn van zes weken waarbinnen definitieve verzoeken kunnen worden ingediend, besluiten of het definitief verzoek tot het houden van een referendum wordt toegelaten;
2) Twee dagen na afloop van deze beslistermijn moet de voorzitter van het centraal stembureau dat besluit bekendmaken in een openbare zitting;
3) Vervolgens dient het besluit zo spoedig mogelijk openbaar te worden gemaakt door mededeling van het besluit in de Staatscourant.

De spreiding van besluitvorming en bekendmaking over deze drie momenten is omslachtig en verwarrend. Zo kan de vraag rijzen wat de exacte datum is van het besluit, onduidelijkheid bestaan

over het moment waarop de beroepstermijn aanvangt en welke gevolgen verbonden kunnen worden aan mondelinge bezwaren van kiezers tijdens de zitting. De Kiesraad adviseert om deze reden de bepalingen omtrent de besluitvorming inzake een definitief verzoek en de bekendmaking daarvan, nader te bezien en beter te laten aansluiten op de wijze van besluitvorming en bekendmaking bij verkiezingen. Net als bij verkiezingen het geval is, zou bepaald kunnen worden dat de besluitvorming plaatsvindt in de openbare zitting waarin het besluit bekend wordt gemaakt.

In artikel 38 van de Wrr is bepaald dat het proces-verbaal voor de inleidende fase ter inzage wordt gelegd. Voor de definitieve fase schrijft de Wrr dit niet voor, een soortgelijke bepaling ontbreekt in artikel 53 van de Wrr. Het ligt echter voor de hand dat ook dit proces-verbaal ter inzage wordt gelegd. Dat de bekendmaking van de beslissing inzake het definitieve verzoek – anders dan bij het inleidende verzoek het geval is – in een openbare zitting geschiedt, doet hier niet aan af. De Raad stelt dan ook voor ook in artikel 53, eerste lid, van de Wrr te bepalen dat een afschrift van het proces-verbaal inzake het definitieve verzoek voor een ieder ter inzage wordt gelegd.

7. Verzoeken ingediend in Caribisch Nederland

Op grond van hoofdstuk 13a van de Wrr, kunnen kiesgerechtigde ingezetenen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba een verzoek of verklaring indienen bij de gezaghebber. Op grond van artikel 116 en 118, derde lid, stelt de gezaghebber het aantal ingediende en het aantal geldige en ongeldige verzoeken en verklaringen vast. Het vijfde lid bepaalt dat hij de opgave van de door hem vastgestelde aantallen en de lijsten met de verzoeken en verklaringen op de tweede dag na afloop van de termijn voor indiening, aan de voorzitter van het centraal stembureau ter kennis brengt (ofwel overbrengt).

Zowel de Kiesraad als de gezaghebbers geven er de voorkeur aan dat de lijsten (formulieren met één of twee verzoeken/ondersteuningsverklaringen) niet elektronisch hoeven te worden gezonden aan de Kiesraad. Het is immers niet het centraal stembureau die deze lijsten controleert, maar de gezaghebber.[2] Ook privacyoverwegingen spelen hierbij een rol, aangezien de lijsten persoonsgegevens bevatten. In de toelichting bij de Wrr wordt opgemerkt dat de voorzitter respectievelijk het centraal stembureau verantwoordelijk is voor de vaststelling van de aantallen verzoeken en verklaringen en dat het hiervoor ook de bij de gezaghebbers ingediende lijsten verkrijgt. Verzending van de lijsten is echter niet nodig om de aantallen te kunnen vaststellen. Voorgesteld wordt daarom om de in artikel 116 en 118, vijfde lid opgenomen bepaling dat deze lijsten elektronisch naar de voorzitter van het centraal stembureau worden gezonden, te schrappen. Hiernaast blijkt de opgavetermijn van twee dagen – zeker zolang elektronische indiening niet mogelijk is – niet realistisch, omdat dit ertoe leidt dat het centraal stembureau dan effectief maar drie dagen overhoudt voor het houden van een steekproef.[3] Een termijn van vier dagen is meer op zijn plaats. Zolang elektronische indiening niet mogelijk is, kan dit echter alleen als ook de termijn voor de beoordeling van de verzoeken en verklaringen wordt opgerekt.

8. Dichtstbijzijnde stembureau

Op grond van artikel 10, eerste lid, van het Brr jo. artikel Z 12, eerste lid, van de Kieswet dient informatie over de adressen en openingstijden van de stemlokalen, de adressen en zittingstijden van de mobiele stembureaus en over de toegankelijkheid van stemlokalen voor minder validen, uiterlijk op de vierde dag voor de stemming ter openbare kennis worden gebracht. Anders dan bij reguliere verkiezingen het geval is, is niet bepaald dat deze informatie ook aan het adres van de kiezers moet worden bezorgd.

Uit het model voor de stempas voor referenda volgt echter dat op de stempas strikt genomen wel het adres van het dichtstbijzijnde stemlokaal dient te worden vermeld. In de aanloop naar het referendum

[2] De lijsten worden ook door de gezaghebber ter inzage gelegd, zie onder andere artikel 116, zevende lid, van de Wrr.
[3] Om het totaal te kunnen bepalen waaruit de steekproef wordt getrokken, dient duidelijk te zijn hoeveel verzoeken door de gezaghebbers geldig zijn verklaard.

bleek dat veel gemeenten de wens hadden om hier geen stemlokaal te vermelden, aangezien veel gemeenten voor het referendum een kleiner aantal stemlokalen hadden ingesteld dan bij recente reguliere verkiezingen. Om te voorkomen dat een aanpassing nodig was in het gemeentelijke (genummerde) bestand met stemlokalen, gaven zij er de voorkeur aan op de stempas niet het dichtstbijzijnde stemlokaal te vermelden, maar te verwijzen naar een lijst met (adressen) van stemlokalen. De Kiesraad en het ministerie hebben geantwoord dat dit mogelijk is, maar wel onder de voorwaarde dat alsdan de betreffende lijst met stemlokalen ook inderdaad moet zijn bijgevoegd, zodat de benodigde info in één en dezelfde postzending ter kennis van de kiezer wordt gebracht.

De Kiesraad acht het wenselijk dat het model voor de stempas met deze praktijk in overeenstemming wordt gebracht en dat daarop wordt aangegeven dat bij referenda op de stempas het dichtstbijzijnde stemlokaal wordt vermeld, dan wel dat bij de stempas een overzicht wordt verstrekt van alle stemlokalen in de gemeente.

9. Rechtskarakter beslissing tot instelling van stembureaus
Gebleken is 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) kan worden aangemerkt. Dit levert verwarring op ten aanzien van de rechtsbeschermingsmogelijkheden die kiezers hierin hebben. Omdat dit een onwenselijke situatie is, adviseert de Kiesraad in de Kieswet en de Wrr regels op te nemen over het karakter van de beslissing tot het instellen van stembureaus en stemlokalen, zodat helder is dat het besluiten betreft.

10. Terinzagelegging processen-verbaal stembureaus
In artikel 68 van de Wrr is bepaald dat de burgemeester er zorg voor draagt dat de processen-verbaal van de stembureaus en de opgaven van de door hem vastgestelde aantallen stemmen en kiesgerechtigden, voor een ieder ter inzage worden gelegd tot de uitslag van het referendum is vastgesteld. Dit betekent strikt genomen dat deze stukken reeds vernietigd zouden kunnen worden op het moment dat er nog beroep ingesteld kan worden tegen de uitslag van het referendum. Om deze reden adviseert de Raad het woord ‘onherroepelijk’ aan de laatste zinsnede toe te voegen, zodat duidelijk is dat de stukken ter inzage dienen te liggen totdat de uitslag van het referendum onherroepelijk is vastgesteld.

11. Besluit raadgevend referendum (Brr) en de modellen
Uit artikel 9, eerste lid, van het Brr volgt dat het totaal aantal geldige en ongeldige verzoeken respectievelijk ondersteuningsverklaringen indien een steekproef is gehouden, niet wordt uitgedrukt in absolute getallen, maar als een percentage van het totaal aantal geverifieerde verzoeken en ondersteuningsverklaringen. De processen-verbaal van de beoordeling van het inleidend verzoek en het definitief verzoek, te weten de modellen Wrr 37 en Wrr 52, wekken echter wel de indruk dat het aantal geldige en ongeldige verzoeken wordt weergegeven in absolute aantallen. Geadviseerd wordt de tekst van de modellen Wrr 37 en Wrr 52 zo aan te passen en aan te scherpen dat daarin overeenkomstig artikel 9 van het Brr duidelijk wordt verwoord dat het aantal geldige en ongeldige verzoeken en verklaringen wordt uitgedrukt in een percentage van het totaal aantal geverifieerde verzoeken onderscheidenlijk ondersteuningsverklaringen. In de toelichting kan dan vervolgens de berekening die is gemaakt exact worden uitgeschreven.[4]

12. Ambtshalve hertelling door centraal stembureau
Op grond van artikel 77, eerste lid, van de Wrr onderzoekt het centraal stembureau de geldigheid van de stemming en de juistheid van de vaststelling van de uitkomsten van de stemming door de

[4] In de toelichting zou bijvoorbeeld de volgende tekst kunnen worden opgenomen: ‘Het aantal verzoeken dat voor de steekproef is geselecteerd bedraagt: 4.112. Het aantal in de steekproef als geldig aangemerkte verzoeken – 3.726 – is gedeeld door de totale omvang van de steekproef: 4.112. De uitkomst van deze breuk geeft het percentage geldige verzoeken weer ten opzichte van het totaal aantal onderzochte verzoeken in de steekproef. Op basis van dit percentage zijn in totaal 427.939 verzoeken als geldig aangemerkt.’

stembureaus en hoofdstembureaus, en beslist in de geschillen die ten dien aanzien rijzen. Het neemt daartoe kennis van de processen-verbaal van de stembureaus en de hoofdstembureaus. Ten behoeve van dit onderzoek, kan het centraal stembureau op grond van het tweede lid van dit artikel tot een nieuwe opneming (hertelling) besluiten. Blijkens de wetsgeschiedenis kan het centraal stembureau hier ook ambtshalve of naar aanleiding van ingediende bezwaren toe besluiten. Dat dit ook voor referenda geldt, valt op te maken uit de memorie van toelichting bij de Wrr.[5] Een met een in artikel P 21 van de Kieswet opgenomen vergelijkbare grondslag hiervoor, ontbreekt echter in de Wrr. Omdat artikel 77 van de Wrr alleen lijkt te zien op een hertelling in het kader van het onderzoek van de processen-verbaal, kan dit (althans voor niet ingewijden in de parlementaire geschiedenis) twijfels oproepen over de vraag op of het centraal stembureau in geval van een referendum ook ambtshalve of naar aanleiding van ingediende bezwaren tot een hertelling kan besluiten. Aangezien dit dus wel het geval is, adviseert de Kiesraad dit ook duidelijk in het betreffende artikel tot uitdrukking te laten komen.

13. Toepassing Kieswettelijke bepalingen bij hertelling

Uit artikel 77, tweede lid, van de Wrr volgt dat bij een hertelling van het centraal stembureau naar aanleiding van het onderzoek naar de processen-verbaal, hoofdstuk N, paragraaf 1, van de Kieswet van overeenkomstige toepassing is. Het is de Kiesraad opgevallen dat voor een gewone stemopening ofwel telling, in de artikelen 63, 64 en 65 van de Wrr een van de Kieswet iets afwijkende regeling is opgenomen. De betreffende paragraaf in de Kieswet is dus niet van toepassing verklaard op een gewone telling. Het is niet aannemelijk dat de wetgever een verschil beoogd heeft in de wijze waarop een stemopneming in beide gevallen geschiedt. Opmerkelijk is daarbij ook dat daar waar in de Kieswet wordt gesproken over een hertelling ook niet wordt verwezen naar de gehele paragraaf 1 van hoofdstuk N, maar slechts naar de artikelen N 5, N 8 en N 9 van de Kieswet.[6] Volgens de Kiesraad zou daar waar in artikel 77, tweede lid, van de Wrr wordt verwezen naar hoofdstuk N, paragraaf 1, van de Kieswet, eigenlijk verwezen moeten worden naar de artikelen 63, 64 en 65 van de Wrr. Het ligt in de rede dat het deze artikelen zijn die van overeenkomstige toepassing dienen te worden verklaard om de regeling uitvoerbaar te maken. De Kiesraad adviseert artikel 77, tweede lid, van de Wrr dienovereenkomstig aan te passen.

14. Mededeling over besluit ongeldigheid stemming

In artikel 78, eerste lid, van de Wrr is bepaald dat indien het centraal stembureau besluit dat het referendum ongeldig is wegens de ongeldigheid van de stemming in één of meer stembureaus, de voorzitter daar onverwijld kennis van geeft aan de minister. Indien het referendum wel geldig wordt geacht, doet blijkens artikel 85 Wrr de voorzitter van het centraal stembureau een afschrift van het proces-verbaal met de uitkomst van de stemming toekomen aan de minister alsook aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer. De Kiesraad kan zich voorstellen dat het parlement ook op de hoogte wenst te worden gebracht als besloten is tot ongeldigverklaring van een referendum. Hij acht het dan ook wenselijk dat ook in geval van een dergelijk besluit, naast de minister, de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer daarvan in kennis worden gesteld. De Raad adviseert artikel 78 van de Wrr dienovereenkomstig aan te passen.

15. Combinatie landelijk en gemeentelijk referendum

In artikel 56, eerste lid, van de Wrr wordt de mogelijkheid geopend voor het gelijktijdig organiseren van een referendum op grond van de Wrr en een verkiezing voor de Tweede Kamer, provinciale staten, algemeen bestuur van een waterschap, gemeenteraad of het Europees Parlement. In het tweede lid van dit artikel is bepaald dat bij of krachtens AMvB voorschriften kunnen worden gegeven met het oog op de combinatie van stemmingen als bedoeld in het eerste lid. Niet gesproken wordt over de combinatie met een gemeentelijk referendum. Uit de toelichting bij de Wrr kan worden opgemaakt dat dit echter wel de bedoeling was: ‘De toepassing van artikel J 6, J 6a en J 6b bij

[5] Kamerstukken II, 2005-2006, 30372, nr. 3, p. 38.
[6] Zie artikel P 21, derde lid en artikel V 4, vierde lid, van de Kieswet.

gecombineerde stemmingen met de gemeentelijke referenda of bij de gecombineerde staten- en waterschapsverkiezing is overbodig, nu artikel 56, tweede lid, daar reeds een grondslag voor biedt.' Artikel 11 van het Brr maakt de combinatie met een gemeentelijk referendum wel mogelijk en schept daar voorwaarden voor, hoewel hier dus geen grondslag voor geboden wordt in de Wrr. De Kiesraad gaat er van uit dat het combineren van een gemeentelijk referendum met een landelijk referendum op grond van de Wrr wel degelijk mogelijk is en stelt voor dit ten behoeve van de duidelijkheid en wetstechnische consistentie ook zo op te nemen in artikel 56 van de Wrr.

16. Raadgevende uitspraak tot afwijzing

In de Wrr is niet uitdrukkelijk bepaald dat de Kiesraad bij het vaststellen van de uitslag, indien een meerderheid tegen heeft gestemd, ook vaststelt dat sprake is van een raadgevende uitspraak tot afwijzing. Hoewel dit uit de wetssystematiek zou kunnen worden afgeleid en overigens ook het meest voor de hand liggend is [7], is de Raad van mening dat het de voorkeur verdient dit expliciet in de wet zelf te bepalen.

17. Gebruik programmatuur bij vaststelling opkomst en uitslag van referenda

Op grond van artikel 76, tweede lid, van de Wrr mag ten behoeve van de berekening van de uitslag van het referendum programmatuur worden gebruikt. Het is de Kiesraad opgevallen dat in het eerste lid van het betreffende artikel wordt gesproken over 'werkzaamheden ter vaststelling en berekening van de opkomst en de uitslag van het referendum', maar dat in dit tweede lid wordt bepaald dat programmatuur kan worden gebruikt ten behoeve van de vaststelling en berekening 'van de uitslag van het referendum'. De Kiesraad gaat er vanuit dat programmatuur evenwel ook gebruikt mag worden om de 'opkomst' te berekenen (in de praktijk gebeurt dat ook met behulp van programmatuur), maar dit volgt dus niet ondubbelzinnig uit de tekst van de wet. Om onduidelijkheid te voorkomen, adviseert de Kiesraad in artikel 76, tweede lid, van de Wrr te regelen dat de programmatuur ook voor het berekenen van de opkomst gebruikt kan worden.

18. Artikel 121 Wrr (referendum in een openbaar lichaam)

In artikel 121, sub a, staat dat in artikel Ya 11, eerste lid, van de Kieswet, in plaats van «artikel N 12, eerste lid» wordt gelezen «artikel 70». De Wrr kent echter geen artikel 70. Naar alle waarschijnlijkheid wordt bedoeld artikel 68. In artikel 121, sub c, is bepaald dat in artikel Ya 12, tweede lid, van de Kieswet, in plaats van «artikel O 5, eerste lid» wordt gelezen: artikel 76, derde lid. Hier wordt waarschijnlijk bedoeld artikel 74, derde lid. Hiernaast dienen op grond van artikel 121, sub c van de Wrr jo. artikel Ya 12, tweede lid van de Kieswet de processen-verbaal van de stembureaus en de opgaven van de gezaghebbers niet naar de Kiesraad, maar naar de Tweede Kamer te worden overgebracht. Dit is niet juist. Omdat ze naar de Kiesraad dienen te worden overgebracht, had in artikel 121, sub c moeten staan: 'In artikel Ya 12, tweede lid, in plaats van «artikel O 5, eerste lid» wordt gelezen «artikel 74, derde lid» en in plaats van «de Tweede Kamer» wordt gelezen: het centraal stembureau;". Het vermoeden rijst dat artikel 121 van de Wrr niet is aangepast aan de wijzigingen die in de loop van het wetgevingstraject in de Wrr zijn doorgevoerd. Geadviseerd wordt artikel 121 hierop alsnog aan te passen.

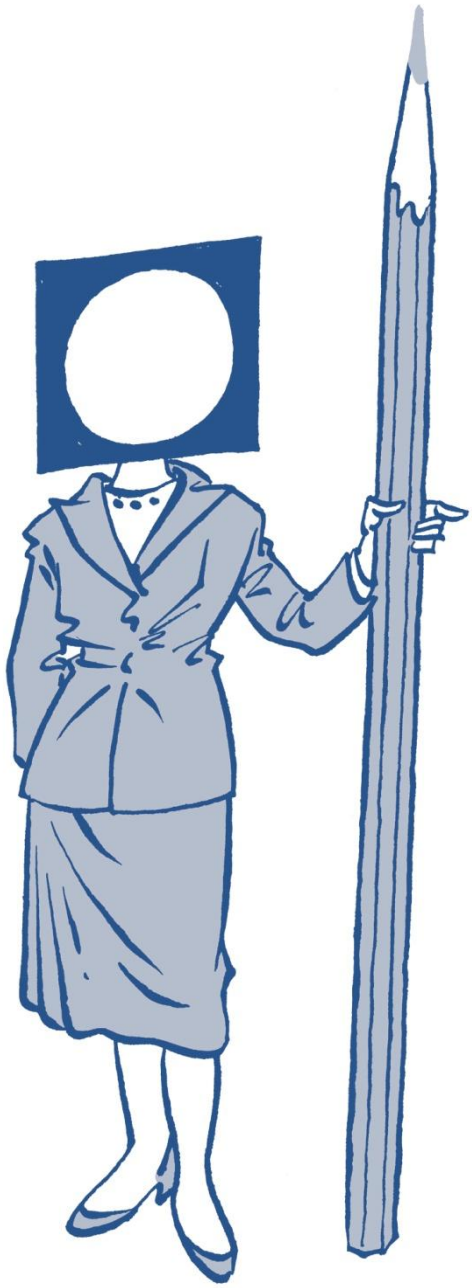
[7] Zo is in artikel 11 van de Wrr bepaald dat, indien 'onherroepelijk' is vastgesteld dat een referendum heeft geleid tot een raadgevende uitspraak tot afwijzing, zo spoedig mogelijk een voorstel van wet wordt ingediend dat uitsluitend strekt tot intrekking van de wet of tot regeling van de inwerkingtreding van de wet. De zinsnede 'onherroepelijk is vastgesteld' ziet op de mogelijke beroepszaken tegen de vaststelling van de uitslag door het centraal stembureau. Hieruit kan worden afgeleid dat de wetgever ervan uitgaat dat het centraal stembureau bepaalt of de uitslag als raadgevende uitspraak tot afwijzing moet worden aangemerkt. Een zelfde conclusie kan ook worden getrokken na lezing van de volgende passage in de memorie van toelichting: 'Bij een referendum totaliseert het centraal stembureau de aantallen voor en tegen uitgebrachte stemmen en het aantal ongeldige stemmen. Vervolgens wordt aan de hand van deze aantallen vastgesteld of een meerderheid zich tegen de wet heeft uitgesproken. Is dit het geval, dan geldt de uitslag van het referendum als een raadgevende uitspraak tot afwijzing van de wet.' (Kamerstukken II, 2005-2006, 30372, nr. 3, p. 19).

19. Vernietigen verzoeken

Uit de artikelen 39 en 54 van de Wrr volgt dat de verzegelde pakken met inleidende en definitieve verzoeken worden vernietigd drie maanden nadat onherroepelijk is vastgesteld dat *geen* referendum zal worden gehouden, of een eventueel strafrechtelijk onderzoek is afgerond. Niet bepaald is wanneer de lijsten dienen te worden vernietigd, indien onherroepelijk is vastgesteld dat *wel* een referendum zal worden gehouden of een inleidend verzoek onherroepelijk is toegelaten. Verondersteld wordt dat ook hiervoor een termijn van drie maanden geldt. Om onduidelijkheid te voorkomen wordt geadviseerd dit zo wettelijk vast te leggen.

Rapportage Informatiepunt Verkiezingen

Raadgevend referendum over Associatieverdrag tussen de EU en Oekraïne 2016



Colofon

Kiesraad
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

T 070-426 6266
E kiesraad@kiesraad.nl
I www.kiesraad.nl

Bezoekadres:
Herengracht 21
Den Haag

Inhoudsopgave

1. **Inleiding**

2. **Organisatie Informatiepunt Verkiezingen**

3. **Totaaloverzicht**
   - **3.1 Totaal aantal vragen**
   - **3.2 Aantal vragen per categorie**

4. **Onderwerpen**
   - **4.1. Categorieën**
   - **4.2 Aantal vragen per categorie**

5. **Slot**

1. Inleiding

Deze rapportage heeft betrekking op alle vragen die door het Informatiepunt Verkiezingen (hierna te noemen: Informatiepunt) zijn afgehandeld in de periode rondom het raadgevend referendum over het Associatieverdrag tussen de EU en Oekraïne.

Dit verslag gaat over de periode van 14 oktober 2015 tot en met 22 april 2016. In deze periode zijn door het Informatiepunt in totaal 1232 vragen beantwoord. Deze eindrapportage gaat nader in op het aantal vragen. Aangegeven wordt welke betrokkenen het Informatiepunt benaderden, op welke manier (per telefoon of per e-mail), en waarover.

In deze rapportage wordt eerst de organisatie van het Informatiepunt belicht (Hoofdstuk 2). Daarna wordt een totaalbeeld gegeven van de gestelde vragen (Hoofdstuk 3). Vervolgens worden afzonderlijk de onderwerpen en categorieën uitgewerkt (Hoofdstuk 4). Hoofdstuk 5 bevat enkele slotbeschouwingen.

2. Organisatie Informatiepunt Verkiezingen

Bij elke verkiezing sinds 2006 wordt een Informatiepunt opgezet. Het Informatiepunt is een gezamenlijk initiatief van de Kiesraad en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). In de praktijk is de personele bezetting en de inrichting van het Informatiepunt een verantwoordelijkheid van de Kiesraad.

De door het Informatiepunt verstrekte informatie wordt inhoudelijk afgestemd binnen het secretariaat van de Kiesraad. Waar het gaat om de beantwoording van beleidsvragen wordt de beantwoording afgestemd met het ministerie, wat ook het geval is bij vragen over de toolkit of de stembureau-instructie van BZK.

Het Informatiepunt was telefonisch bereikbaar op werkdagen van 09:00 tot 17:00 uur. Op de dag van stemming dagen hanteerde het Informatiepunt ruimere openingstijden (van 07:00 tot 02:00 uur). Verder was het Informatiepunt per mail en per brief bereikbaar, hoewel van die laatste mogelijkheid geen gebruik is gemaakt.

Omdat dit het eerste raadgevend referendum betrof en daardoor niet bekend was hoe druk het daadwerkelijk zou worden met binnenkomende vragen, is dit keer besloten geen externe medewerkers aan te trekken voor het Informatiepunt.

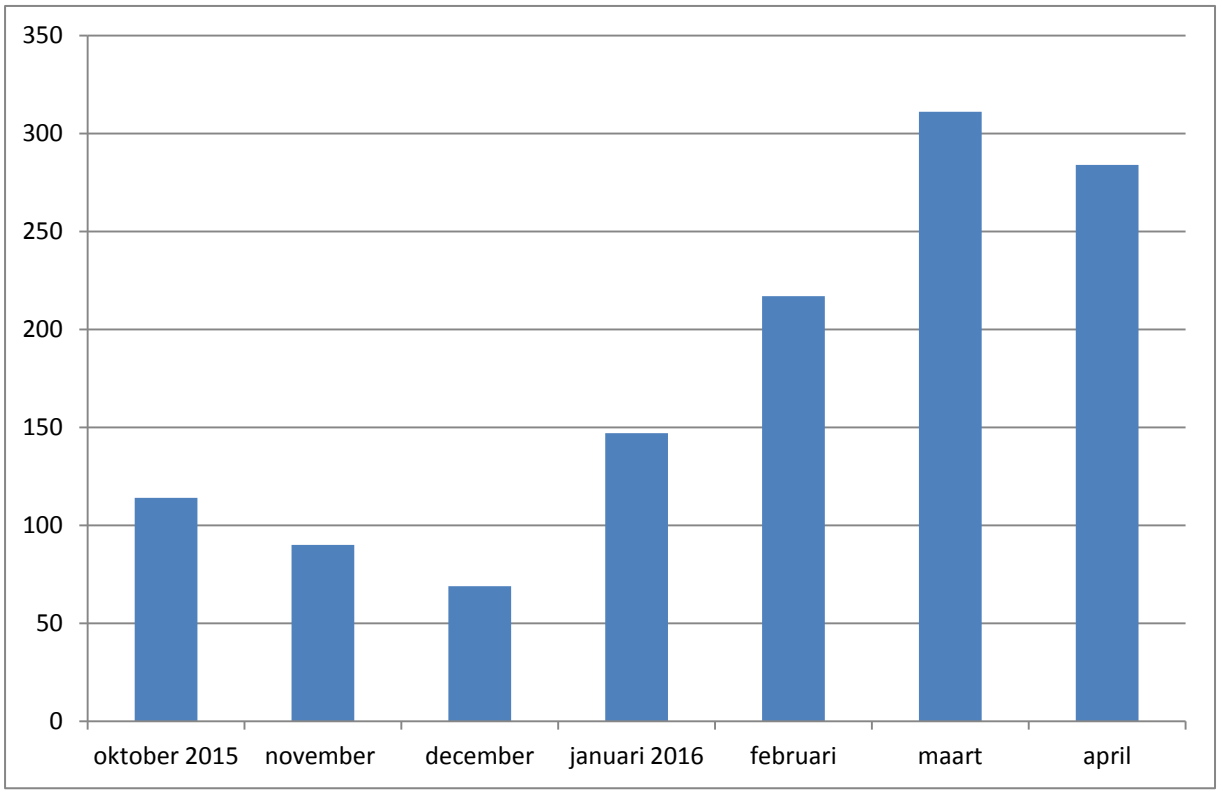
De door het Informatiepunt afgehandelde vragen werden geregistreerd in FileMaker Pro (FMP).

3. Totaaloverzicht

3.1 Totaal aantal vragen

In de periode dat het Informatiepunt actief was, werden 1232 vragen gesteld. Dat is in vergelijking met de gecombineerde provinciale staten- en waterschapsverkiezingen van 2015 een flinke afname - toen werden 2342 vragen beantwoord. Die verkiezingen hadden echter een heel ander karakter en er waren andere actoren bij betrokken. Vergelijkingen met voorgaande verkiezingen worden hierna daarom niet gemaakt.

Grafiek 1: totaal aantal vragen per maand

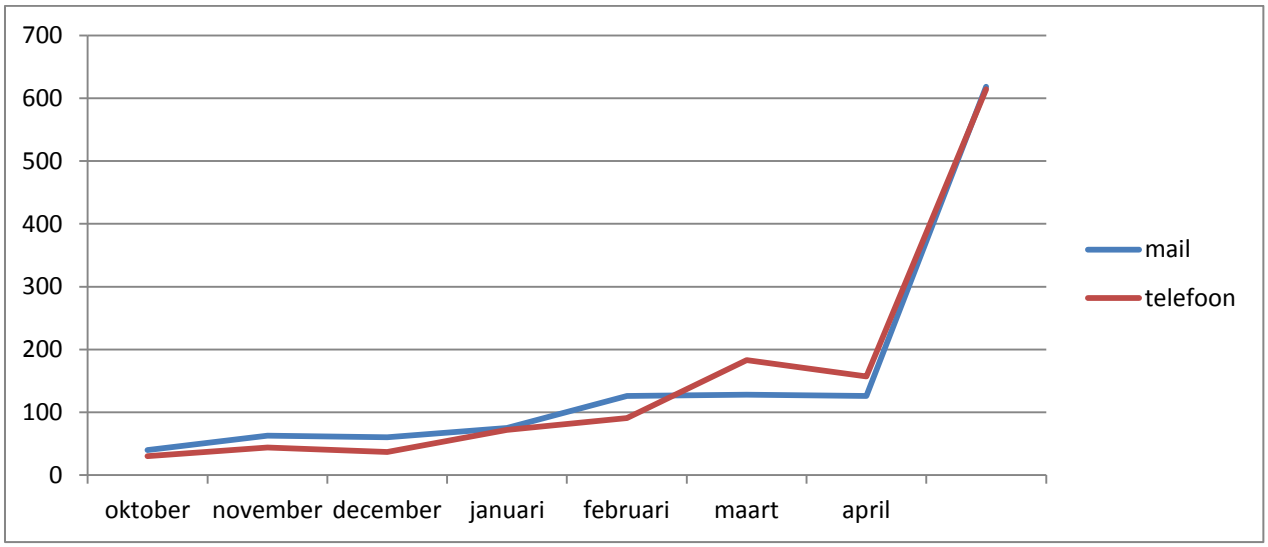


In de laatste maanden van 2015 was een licht dalende lijn te zien. In de maand januari was het aantal vragen ten opzichte van de voorgaande maand sterk toegenomen. In de maand maart was het aantal meldingen per maand het hoogst, met 311 vragen. In april vlakte dat weer wat af. De verschillen per maand hangen deels samen met de voorbereidingen voor de dag van stemming en de feestdagen/vakanties in de maand december.

Totaal aantal vragen per dag

Ook in het verloop van het aantal vragen per dag was een toename in de aanloop naar de dag van stemming en de zitting ter bekendmaking van de uitslag te zien.
Het Informatiepunt heeft de binnengekomen vragen telefonisch of per mail beantwoord. In totaal werden 618 vragen per mail afgedaan en werden 614 vragen telefonisch beantwoord. Het verschil tussen telefonische vragen en vragen per mail bleek bij het raadgevend referendum kortom minimaal.

Grafiek 2: aantal vragen per mail of telefoon



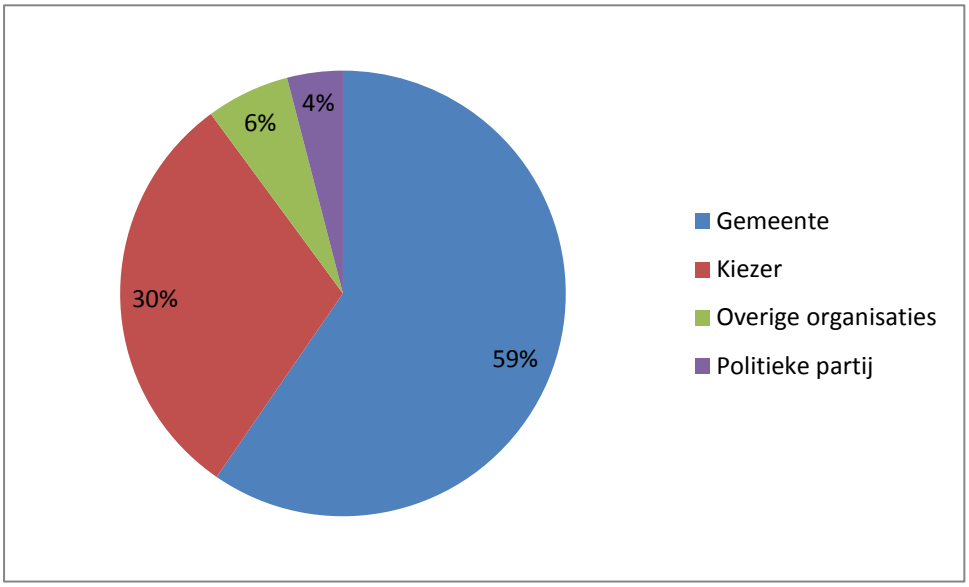
3.2 Aantal vragen per categorie

Van de binnengekomen meldingen is bijgehouden door wie deze gesteld zijn. De verschillende categorieën betrokkenen worden met het daarbij behorende totaal in de onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 1: aantal vragen per categorie

Categorie:	Totaal aantal
Gemeente	730
Kiezers	371
Politieke partij	53
Overige organisaties	78

Grafiek 3: aantal vragen per categorie



Uit deze gegevens blijkt dat het grootste aantal vragen is gesteld door gemeenten (59%). Gemeenten zijn intensief betrokken bij de uitvoering van het verkiezingsproces. Verder blijken kiezers het Informatiepunt relatief veel te hebben benaderd (30%). Tot slot zijn er vragen gesteld door ambassades en andere (overheids)organisaties. Persvragen zijn niet in de eindrapportage van het Informatiepunt meegenomen, omdat dit niet onder de verantwoordelijkheid van het Informatiepunt valt.

Bovenstaande gegevens geven een beeld van het totaal aantal vragen dat door het Informatiepunt is afgedaan. Een vergelijking met voorgaande verkiezingen laat staan eerdere referenda is echter niet mogelijk. Dit is de eerste keer dat er een Informatiepunt is opengesteld voor het beantwoorden van vragen over het raadgevend referendum.

4. Onderwerpen

4.1 Categorieën

Het Informatiepunt Verkiezingen heeft de binnengekomen meldingen op onderwerp gerubriceerd. Er zijn ook vragen binnengekomen die niet te maken hadden met het raadgevend referendum. Deze vragen zijn wel geregistreerd en worden onder het kopje 'overige vragen' uiteengezet. Van alle vragen worden hieronder de verschillende onderwerpen belicht.

Tabel 2: rangschikking diverse onderwerpen

Onderwerpen over het referendum	**Aantal**	**Percentage**
Stembureau	152	12%
Stempas	131	11%
Stemming	128	10%
Overige	119	10%
Vaststellen en bekendmaken uitslag	92	7%
Campagne BZK	47	4%
Stemmen bij volmacht	45	4%
Identificatieplicht	36	3%
OSV	33	3%
Campagnevoering	31	3%
Incidenten	21	2%
Kiesgerechtigdheid	21	2%
Inleidend Verzoek	9	1%
Referendumcommissie	6	0%
Privacy	2	0%
Digitaal Aanleveren	1	0%
Overige vragen	**Aantal**	**Percentage**
Tijdelijke vacatures	52	4%
Databank Verkiezingsuitslagen	51	4%
Tussentijdse vervanging	47	4%
Registratieverzoeken	42	3%
Tweede Kamerverkiezing 2017	22	2%
OSV	14	1%
Afsplitsing	13	1%
Herindelingsverkiezingen 2016	13	1%
Website	8	1%
Gemeenteraadsverkiezing 2014	7	1%
Kandidaatstelling	7	1%
Vereisten lidmaatschap	7	1%
Stemmen	4	0%
Kiesgerechtigdheid	3	0%
Zetelverdeling	3	0%
Europees Parlementsverkiezing 2014	2	0%

Provinciale Statenverkiezingen 2015	2	0%
Herindelingsverkiezingen 2015	1	0%
Waterschapsverkiezingen 2015	1	0%
Overige	59	5%

Hieronder worden vervolgens de vijf categorieën meest gestelde vragen toegelicht.

Stembureau (12%)

Er kwamen vragen van gemeenten binnen over het aantal in te stellen stembureaus voor het referendum. Ze wilden weten of ze minder stembureaus konden instellen voor het referendum dan bij reguliere verkiezingen. Dit in verband met het lagere budget (vergeleken met reguliere verkiezingen) dat was toegekend voor de organisatie van het referendum.
Ook de vraag of het verplicht was om het dichtstbijzijnde stembureau op de stempas te vermelden, werd vaak gesteld door gemeenten. Bij een aantal gemeenten bleek er onduidelijkheid te bestaan over het filmen in een stemlokaal. Bij het raadgevend referendum bleek hier meer belangstelling voor te zijn dan bij reguliere verkiezingen.

Stempas (11%)
Omdat er bij het raadgevend referendum geen kandidatenlijsten worden gebruikt, stelden gemeenten de vraag of zij, afgezien van de stempas, eventuele andere informatie ook huis aan huis dienden te verspreiden.
Net als bij reguliere verkiezingen kwamen er vragen van drukkers en gemeenten binnen over de specificaties van de stempassen.
Een aantal klachten zijn binnengekomen van kiezers buiten Nederland die geen stembescheiden hadden ontvangen, maar zich wel hadden geregistreerd als kiezer buiten Nederland. Ook een aantal kiezers in Nederland bleken geen stempas te hebben ontvangen. Een ander deel van de kiezers was niet goed op de hoogte van de procedure voor het aanvragen van een kiezerspas, en kon daardoor niet meer stemmen.

Stemming (10%)
Een aantal kiezers stelde de vraag wanneer de dag van stemming zou zijn voor het referendum, toen de Referendumcommissie dit nog niet bekend had gemaakt.
Een aantal kiezers en gemeenten vond onduidelijk wanneer een stem ongeldig zou zijn. Hierop heeft de Kiesraad een document opgesteld met daarin voorbeelden van ongeldige en geldige stemmen.
Een aantal gemeenten stelde de vraag of het wettelijk gezien was toegestaan om gedurende de dag opkomstpercentages te communiceren.
Ook het stemmen met een andere achternaam op de stempas dan die op het identiteitsbewijs kwam aan de orde.
Er werden opmerkingen gemaakt over het stembiljet; een aantal kiezers vond het onduidelijk of ze het vakje of het stipje rood moesten maken, en andere kiezers vonden dat het stembiljet doorschijnend was en dat daardoor het stemgeheim niet was gewaarborgd.

Overige (10%)
Een aantal gemeenten belde met de vraag over het plaatsen van aanplakborden voor het raadgevend referendum.
Een aantal kiezers had vragen over de subsidie die beschikbaar wordt gesteld door de Referendumcommissie. Deze mensen werden doorverwezen naar de Referendumcommissie.
Ook vragen over een gemeentelijk referendum of over de vergoeding van het Rijk per kiesgerechtigde behoorden tot de binnengekomen vragen. Zo ook enkele opmerkingen van kiezers die vonden dat het referendum niet rechtsgeldig was. Een aantal kiezers vroeg zich af waarom er tussentijdse opkomstpercentages werden doorgegeven.

Vaststellen en bekendmaken uitslag (7%)
Er werden vragen gesteld over hoe het opkomstpercentage is vastgesteld en hoeveel kiesgerechtigden er meetellen voor het bepalen van de uitslag en dan met name de vraag hoeveel kiesgerechtigden er in het buitenland wonen. Ook waren er vragen over het moment van

bekendmaking van de officiële uitslag bekend en over de ondertekening van het proces-verbaal van het stembureau.

4.2 Aantal vragen per categorie

Aan het Informatiepunt zijn door diverse betrokkenen vragen gesteld. De verschillende categorieën worden met het daarbij behorende aantal vragen in de onderstaande tabel weergegeven

Om inzicht te krijgen in het soort vragen dat is gesteld, is hieronder per categorie uitgesplitst hoe deze vragen aan het Informatiepunt gesteld waren, en welke onderwerpen deze betroffen. Hieruit blijkt dat kiezers hun vragen met name per mail stelden en dat in de andere gevallen het Informatiepunt veelal telefonisch benaderd werd (rond de 50%). Verder zijn het vooral kiezers geweest die het Informatiepunt bevroegen over onderwerpen die de dag van stemming betroffen, zoals de wijze van stemming, de stempas en overige onderwerpen zoals de doorzichtigheid van het stembiljet. Ook de andere categorieën onderscheiden zich door hun eigen kenmerkende top-3 van de meest gestelde vragen. De verschillen hierin zijn verklaarbaar gezien de aard van de groep melders die het betreft.

Tabel 3: kiezers

Communicatiemiddel	Aantal	Percentage
Totaal	371	
Per telefoon	126	34%
Per e-mail	245	66%

Onderwerpen Top 3	Aantal	Percentage
Referendum Stemming	57	15%
Referendum Stempas	45	12%
Overige	34	9%

Tabel 4: gemeenten

Communicatiemiddel	Aantal	Percentage
Totaal	730	
Per telefoon	417	57%
Per e-mail	313	43%

Onderwerpen Top 3	Aantal	Percentage
Referendum Stembureau	112	15%
Referendum Stempas	79	11%
Referendum Overige	77	11%

Tabel 5: politieke partijen

Communicatiemiddel	Aantal	Percentage
Totaal	53	
Per telefoon	29	55%
Per e-mail	24	45%

Onderwerpen Top 3	Aantal	Percentage
Registratieverzoeken	12	23%
Tweede Kamerverkiezing 2017	8	15%
Tijdelijke vacatures	6	11%

Tabel 6: overige organisaties

Communicatiemiddel	Aantal	Percentage
Totaal	78	
Per telefoon	43	55%
Per e-mail	49	63%

Onderwerpen Top 3	Aantal	Percentage
Overige	7	10%
Databank Verkiezingsuitslagen	7	10%
Referendum Overige	5	7%

5. Slot

Tijdens de verkiezingsperiode van het raadgevend referendum zijn door het Informatiepunt 1232 vragen beantwoord. Hierin zijn ook begrepen de vragen die niet gerelateerd waren aan het raadgevend referendum, zoals vragen over tussentijdse vacatures en de databank Verkiezingsuitslagen.

Het Informatiepunt heeft zich ingespannen de vragen zo snel mogelijk te beantwoorden. Telefonische vragen werden vrijwel allemaal direct beantwoord; 95% van de telefonische vragen werd nog dezelfde dag beantwoord. In sommige gevallen was dat echter niet mogelijk en belde het Informatiepunt zo spoedig mogelijk terug. Gemiddeld werden telefonische vragen uiterlijk de dag na de melding beantwoord. Ook mailvragen werden zo snel mogelijk beantwoord; 70% van de vragen die per mail gesteld werden, werd nog diezelfde dag beantwoord. Doordat de beantwoording van mailvragen per definitie intern afgestemd werd, nam de beantwoording hiervan soms langer in beslag dan bij de telefonische vragen. Gemiddeld werden alle mailvragen uiterlijk twee dagen na de melding beantwoord.

Het merendeel van de vragen werd per mail aan het Informatiepunt gesteld (50%) en was afkomstig van gemeenten (59%). Gebleken is dat met name kiezers hun vragen veelal per mail stelden, en alle overige betrokkenen dit bij voorkeur telefonisch deden. Mogelijk houdt dit verband met het feit dat veel kiezers tijdens kantoortijden niet in de gelegenheid zijn om het Informatiepunt (van 09:00 tot 17:00 uur) te raadplegen. Op de dag van stemming voorzag het Informatiepunt in de behoefte om ook buiten kantooruren bereikbaar te zijn.

Het aantal vragen is zowel in vergelijking met verkiezingsjaar 2014 (meest recente verkiezingen) als met verkiezingsjaar 2011 (meest recente soortgelijke verkiezingen) lager. Die verkiezingen hadden echter een heel ander karakter. Vergelijkingen met voorgaande verkiezingen laat staan referenda konden daarom zoals gezegd niet worden gemaakt.

In enkele gevallen gaven bevindingen van het Informatiepunt aanleiding om deze in de evaluatie van de Kiesraad te betrekken. Dit gaat om kleine verbeteringen van het proces die voor meer duidelijkheid kunnen zorgen, veelal ten aanzien van onderwerpen waar vaak vragen over zijn gesteld. Suggesties voor aanpassingen die hiervoor zijn gedaan, zijn meegenomen in het evaluatieadvies van de verkiezingen van de Kiesraad (te vinden op www.kiesraad.nl). Ook andere bevindingen van meer inhoudelijke aard zijn daarin meegenomen.