

Vergaderjaar 2008–2009

30 372

Voorstel van wet van de leden Kalma, Halsema en Van der Ham, houdende regels inzake het raadgevend referendum (Wet raadgevend referendum)

Nr. 32

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 maart 2009

Tijdens het debat in eerste termijn over wetsvoorstel 30 174 heeft uw lid Heijnen mij, als adviseur van de Kamer, gevraagd hoe, wanneer en onder welke voorwaarden een betrouwbaar systeem gehanteerd zou kunnen worden voor elektronische inzameling van handtekeningen om in eerste instantie een referendum aan te vragen en in tweede instantie te organiseren. Hij meende dat wij in deze tijd met veel elektronische mogelijkheden het mogelijk moeten kunnen maken dat burgers zich op een betrouwbare, zorgvuldige en tegelijk drempelvrije manier kunnen uitspreken over de wenselijkheid van een referendum. Tijdens het daarop volgende debat in eerste termijn over wetsvoorstel 30 372 stelde hij dit onderwerp eveneens aan de orde. Daarbij preciseerde hij zijn vraag in die zin, dat hij graag wilde weten wanneer een betrouwbaar systeem mogelijk is om handtekeningen in te zamelen via DigiD. Hij verzocht bovendien om een snel antwoord, zodat de indieners van het voorstel dit nog zouden kunnen betrekken bij hun beantwoording van de door hem aan hen gestelde vragen over de wenselijkheid van aanpassing van de drempels van 10 000 en 300 000 handtekeningen die zij in hun initiatiefvoorstel hebben opgenomen.

Met deze brief wil ik aan zijn verzoek voldoen. Ik doe dit mede namens de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die zowel de elektronische publieke dienstverlening als het verkiezingsproces in haar portefeuille heeft.

DigiD is een authenticatiesysteem dat overheidsinstellingen in staat stelt om bij elektronisch berichtenverkeer de identiteit van burgers te verifiëren. Door van DigiD gebruik te maken, kunnen overheidsinstellingen hun dienstverlening verbeteren. Steeds meer overheden en overheidsinstellingen maken er dan ook gebruik van. Dit wordt vanuit mijn ministerie aangemoedigd en ondersteund in het kader van het Nationaal uitvoeringsprogramma dienstverlening en e-overheid (Kamerstukken II 2008–2009, 29 362, nr. 148). Het is een relevante vraag of dit instrument niet ook geschikt is om te gebruiken in de inleidende fasen van een referendum,

een mogelijkheid die tijdens de geldigheidsduur van de Tijdelijke referendumwet (2002–2005) nog niet bestond. Hij wees er op dat zelfs de Belastingdienst er gebruik van maakt voor het ontvangen van miljoenen belastingaangiften, een proces dat ook de nodige vertrouwelijkheid vraagt.

Op het eerste gezicht lijkt DigiD inderdaad bij uitstek geschikt om het indienen van grote aantallen individuele inleidende referendumverzoeken en ondersteuningsverklaringen te vergemakkelijken. Vergeleken met een gang naar het gemeentehuis levert indiening via DigiD al gauw een factor vier minder administratieve lasten op. Indien de wet indiening van individuele verzoeken en verklaringen langs elektronische weg mogelijk zou maken en we van die mogelijkheid gebruik zouden willen maken met behulp van DigiD, zou het centraal stembureau (de Kiesraad) daartoe een applicatie moeten ontwikkelen die de inleidende verzoeken en de ondersteuningsverklaringen vastlegt. DigiD geeft dan, als de betrokkene zich – bijvoorbeeld via een website – meldt met de juiste combinatie van gebruikersnaam en wachtwoord, diens burgerservicenummer door aan het centraal stembureau. Dat kan vervolgens met behulp van de GBA vaststellen of de persoon die bij dat burgerservicenummer hoort, gerechtigd is tot het indienen van een inleidend verzoek of een ondersteuningsverklaring. Bij een positief resultaat zal het centraal stembureau het inleidend verzoek of de ondersteuningsverklaring en de gegevens van de betrokkene als zodanig vastleggen. Bij elk verzoek kan gecontroleerd worden of al eerder langs digitale weg een inleidend verzoek of ondersteuningsverklaring op naam van dezelfde persoon is vastgelegd. Dat laatste zal natuurlijk ook op een of andere manier nog moeten gebeuren met de niet digitaal ingediende verzoeken of ondersteuningsverklaringen, aannemend dat dit tevens een mogelijkheid zou blijven. Het ontwikkelen van een dergelijke applicatie is op zich niet aan DigiD gerelateerd. In technische zin is het niet complex om de applicatie op DigiD aan te sluiten.

Zo bezien lijkt het betrekkelijk eenvoudig, maar bij nadere bestudering blijkt dit bij een referendum toch gecompliceerder te liggen dan bij bijvoorbeeld het doen van een belastingaangifte of het aanvragen van een beschikking. De reden daarvan is kort gezegd, dat elke belastingaangifte of beschikkingaanvraag een afzonderlijk proces is, waarin een onverhoopte fout of vergissing voor ieder die daardoor is getroffen, zo nodig achteraf kan worden hersteld. Bij referendumverzoeken en ondersteuningsverklaringen ligt dit anders. Hier gaat het in feite telkens om één enkel, zeer omvangrijk proces waaraan een groot aantal burgers min of meer tegelijkertijd deelneemt. Anders dan bij belastingaangiften of beschikkingaanvragen, merkt de burger ook niet vanzelf of zijn bericht goed is doorgekomen dan wel of een ander zich valselijk van zijn identiteit heeft bediend. Mocht er in een referendumproces op zeker moment – al of niet terecht – twijfel rijzen over de betrouwbaarheid van een deel van de ingediende verzoeken of verklaringen of van de opslag- en verwerkingsprocedure daarvan, dan heeft dat bovendien onmiddellijk gevolgen voor het vertrouwen in het referendumproces als geheel, terwijl dit uit de aard der zaak niet even opnieuw kan worden begonnen. Dit betekent dat een referendumproces op veel punten vergelijkbare waarborgen vergt als het verkiezingsproces. Zoals bekend heeft het kabinet voor het stemmen bij verkiezingen wegens het ontbreken van die waarborgen besloten af te zien van het gebruik van elektronische hulpmiddelen.

Op twee punten kan men zich afvragen of de vergelijking met het verkiezingsproces wel helemaal opgaat. Ten eerste gaat het in de inleidende fasen van een referendum nog niet om het uitbrengen van stemmen, maar «slechts» om inleidende verzoeken en ondersteuningsverklaringen. Ten tweede gaat het in wetsvoorstel 30 372 niet om een

referendum waarvan de uitslag bindend is, zodat de wetgever eventuele (vermoedens van) onregelmatigheden in de aanloop naar het referendum, eventueel zou kunnen verdisconteren in de conclusies die hij aan de uitslag verbindt. De vraag of deze twee factoren samen het mogelijk maken om minder hoge eisen te stellen aan zaken als transparantie en controleerbaarheid, zonder dat dit het vertrouwen van burgers in het instrument zelf in onaanvaardbare mate zal aantasten, vergt bij uitstek een politieke inschatting en afweging.

Ik wijs er nog op dat de Kiesraad in zijn advies over het voorstel voor een Wet raadgevend referendum van oordeel was dat op dat moment nog geen voldoende garanties bestonden om te kunnen gaan werken met digitale verzoeken en ondersteuningsverklaringen (Kamerstukken II 2005–2006, 30 372, nr. 6, p. 4). Wij zijn geneigd de raad hierin te volgen. Dat betekent dat, indien wetsvoorstel 30 372 ongewijzigd in beide Kamers zou worden aangenomen én bovendien tot wet zou worden verheven, er niet automatisch aan een algemene maatregel van bestuur zou worden gewerkt om uitvoering te geven aan de artikelen 32 en 44 van het wetsvoorstel. Indien op een later tijdstip alsnog zou blijken dat het dan wel mogelijk lijkt om voldoende waarborgen te creëren, zal het ontwikkelen van de vereiste systemen nog de nodige tijd vergen, ook omdat dit met zorgvuldig uittesten gepaard zou moeten gaan. Op voorhand valt geen zinvolle indicatie te geven van de tijd die hiermee gemoeid zou kunnen zijn. Naar valt aan te nemen zal die tijd echter voldoende zijn om dan tevens de discussie te voeren over de vraag of digitalisering gevolgen moet hebben voor de hoogte van de drempels. Wat het bindende referendum betreft, zou de Grondwet in dat geval uiteraard wel ruimte moeten bieden om de drempels binnen zekere marges aan te passen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst