

# Advies Kiesraad inzake Tijdelijke referendumwet

Op grond van artikel 9 van de Wet openbaarheid van bestuur dient de minister aan hem toegezonden adviezen openbaar te maken. Hieronder volgt het advies van de Kiesraad aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzake de Tijdelijke referendumwet.

*Aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de heer A. Peper*  
*Postbus 20011*  
*2500 EA Den Haag*

*24 november 1999/KR99/U94654*

Zeer geachte heer Peper,

Bij brief van 2 november jl. verzocht u de Kiesraad uiterlijk 24 november 1999 te reageren op het ontwerp van de Tijdelijke referendumwet (Trw). Hieronder treft u het advies van de Kiesraad aan. De Raad heeft zich, gelet op zijn specifieke deskundigheid, geconcentreerd op de meer kiesrechtelijke aspecten van het ontwerp.

## 1. Algemene opmerkingen

De Kiesraad kan in grote lijnen instemmen met de gekozen procedures rond het referendum, die in sterke mate zijn ontleend aan de Kieswet. Een groot voordeel hiervan is dat uitvoerende instanties, waarbij in de eerste plaats moet worden gedacht aan gemeenten die het overgrote deel van de uitvoerende werkzaamheden moeten verrichten, min of meer gewend zijn aan die werkzaamheden. Min of meer, omdat een deel van de werkzaamheden samenhangt met het specifieke karakter van referenda en bij in de Kieswet geregelde verkiezingen niet voorkomt. De Kiesraad vraagt wel aandacht voor de in zijn ogen niet geringe lasten die op de schouders van gemeenten zullen rusten indien, anders dan blijktens de memorie van toelichting wordt verwacht, geregeld de fase van het definitieve verzoek van een referendumprocedure wordt bereikt. De Raad gaat ervan uit dat zal worden gezorgd voor vol-

doende financiële compensatie voor gemeenten.

De keuze om met de vaststelling van de aantallen verzoeken en ondersteuningsverklaringen en de uitslag van de stemming de bestaande centrale stembureaus en hoofdstembureaus te belasten, ligt voor de hand. Een blijkens de memorie van toelichting overwogen keuze de centrale stembureaus voor de verkiezingen van de gemeenteraden, provinciale staten onderscheidenlijk Tweede-Kamerverkiezing ook over de referendabiliteit van besluiten en wetten te laten oordelen, was in de ogen van de Kiesraad minder passend geweest. De centrale stembureaus beschikken niet uit hoofde van hun werkzaamheden over deskundigheid terzake. De Raad laat in het midden of toekenning van de beoordeling van de referendabiliteit aan een onafhankelijk bestuursorgaan al dan niet de voorkeur verdient.

## 2. De berekening van de drempels

In het ontwerp zijn uitsluitend de drempels voor het inleidend en definitieve verzoek van nationale referenda in absolute getallen opgenomen. Voor lokale en provinciale referenda voorziet het ontwerp in rekenregels, waarin aantallen kiesgerechtigden voor de laatstgehouden raads- respectievelijk statenverkiezingen een belangrijke rol spelen. Voor alle referenda geldt, naar de mening van de Kiesraad, dat het vanuit het belang van zekerheid en duidelijkheid verre de voorkeur verdient als de drempels in vaste aantallen in de wet zijn opgenomen, dan wel zo eenvoudig mogelijk daaruit kunnen worden afgeleid voor de gehele werkingsduur van de wet. In de voorlichting over de Trw op lokaal en regionaal niveau kunnen dan zonder voorbehoud de benodigde aantallen 'verzoekers' en 'ondersteuners' worden genoemd. Het is met name voor initiatiefnemers van een referendum van belang dat bekend is hoeveel verzoeken en ondersteuningsverklaringen nodig zijn om een referendum doorgang te laten vinden. Voor provinciale referenda is het

opnemen van de drempels in vaste aantallen in de wet geen enkel probleem, indien als uitgangspunt de aantallen kiesgerechtigden bij de statenverkiezingen van 1999 worden genomen. In de memorie van toelichting bij het voorstel tot wijziging van de Grondwet inzake het correctief referendum<sup>1</sup> wordt als argument voor het opnemen van vaste aantallen voor nationale referenda genoemd dat het totale aantal kiesgerechtigden voor de Tweede-Kamerverkiezing pas geruime tijd na de verkiezing kan worden vastgesteld door het Centraal Bureau voor de Statistiek. Dit geldt evenzeer voor provinciale referenda. Dat het aantal kiesgerechtigden bij statenverkiezingen die worden gehouden na de inwerkingtreding van de Trw wat kan afwijken van het aantal bij de verkiezingen in 1999, is in de ogen van de Raad niet bezwaarlijk nu de Trw slechts een beperkte werkingsduur heeft. Bovendien wordt ook in het voorgelegde ontwerp uitgegaan van een gefixeerd aantal kiesgerechtigden per periode van vier jaar (de zittingsduur van provinciale staten). Verder wordt ook voor nationale referenda geen rekening gehouden met wijzigingen in het aantal kiesgerechtigden.

Dat de wet ook voor gemeentelijke referenda de drempels in absolute aantallen noemt, is minder goed denkbaar gezien het grote aantal gemeenten en de tussentijdse wijzigingen van de Trw die dan nodig zouden zijn als gevolg van gemeentelijke herindelingen. Het benodigde aantal kan echter voor de gehele werkingsduur van de Trw reeds voorafgaand aan de inwerkingtreding op lokaal niveau worden berekend, indien wordt uitgegaan van het aantal kiesgerechtigden bij de (reguliere) gemeenteraadsverkiezingen van 1998. Voor gemeenten waar nadien, in verband met een gemeentelijke herindeling, gemeenteraadsverkiezingen zijn gehouden of gedurende de werkingsduur van de wet herindelingsverkiezingen worden gehouden, moet een afwijking worden opgenomen, in die zin dat voor die gevallen het aantal kiesgerechtigden bij de laatstgehouden herindelingsver-

kiezings doorslaggevend is. Ook voor de gemeentelijke drempels geldt dat eventuele verschuivingen in aantallen kiesgerechtigden verwaarloosbaar zijn gelet op de beperkte werkingsduur van de wet. De Kiesraad beseft dat zijn voorstel voor provinciale en gemeentelijke referenda uit te gaan van het aantal kiesgerechtigden bij de verkiezingen van 1998 respectievelijk 1999 voor een eventuele definitieve regeling van het referendum waarschijnlijk geen soelaas zal kunnen bieden, maar dat kan in zijn ogen geen reden zijn om daarvan dan ook in het kader van de Trw geen gebruik te maken.

### 3. Wijze van indiening en controle van verzoeken en ondersteuningsverklaringen

De voorschriften in het ontwerp met betrekking tot het indienen van verzoeken, het afleggen van ondersteuningsverklaringen en de controle van verzoeken en verklaringen door gemeenten, komen in sterke mate overeen met die voor het afleggen en controleren van ondersteuningsverklaringen bij kandidatenlijsten in de Kieswet. De Kiesraad kan deze keuze begrijpen gelet op praktijken die zich in het verleden met betrekking tot ondersteuningsverklaringen voor kandidatenlijsten hebben voorgedaan en die hebben geleid tot de thans in de Kieswet neergelegde procedurevoorschriften. Ook het belang, dat aan de drempels wordt gehecht, leidt logischerwijze tot de keuze van een systeem dat zo goed mogelijk garandeert dat alleen als de drempels ook daadwerkelijk zonder fraude worden behaald, een inleidend c.q. definitief verzoek wordt toegelaten. In de ogen van de Kiesraad is de in het ontwerp voorgeschreven controle alleen goed en efficiënt mogelijk als direct bij de indiening van het verzoek of het afleggen van de verklaring kan worden nagegaan of betrokkene als kiezer is geregistreerd en of hij nog niet eerder ten aanzien van dezelfde wet of hetzelfde besluit een verzoek heeft ingediend of een ondersteuningsverklaring heeft afgelegd. Zonder dat aan die voorwaarde is voldaan, zal van de vereiste controle van grote aantallen verzoeken en verklaringen, met name ten aanzien van de vraag of niet reeds eerder een verzoek of verklaring is ingediend c.q. afgelegd, onvoldoende terecht kunnen komen.

Een gevolg van de keuze van controle van alle verzoeken en ondersteuningsverklaringen is naar de mening van de Kiesraad daarom dat het in de praktijk alleen mogelijk zal zijn verzoeken in te dienen en ondersteuningsverklaringen af te leggen op plaatsen waar een aansluiting van de gemeentelijke basisadministratie (GBA) kan worden gerealiseerd. Hierdoor zal naar verwachting het aantal plaatsen dat een gemeente hiervoor zal aanwijzen klein blijven. Werkelijke controle op het voorkomen van meer dan één verzoek of verklaring door één en dezelfde persoon vereist gezien de grote aantallen, dat in de GBA kan worden aangetekend dat een ingeschrevene een verzoek heeft gedaan of een verklaring heeft afgelegd. Dit vergt mogelijk een aanpassing van het logisch ontwerp van de GBA.

Ook meer in het algemeen vraagt de Kiesraad aandacht voor eventueel noodzakelijke aanpassingen van het logisch ontwerp van de GBA als gevolg van de Trw.

Het feit dat de Kiesraad de keuze van een controle voor alle verzoeken kan begrijpen, betekent niet dat een zodanige controle in de ogen van de Raad ook per se noodzakelijk is. Gezien de benodigde aantallen verzoeken en verklaringen had naar de mening van de Raad ook met minder strenge voorschriften voor controle van de verzoeken en verklaringen kunnen worden volstaan. Gedacht wordt hierbij aan een steekproefsgewijze controle van handtekeningen, waarvan ook in de hoofdlijnennotitie uitvoeringswet correctief referendum wordt uitgegaan<sup>2</sup>. Hiertegen bestaat met name weinig bezwaar indien het verzoek of de verklaring wel onder toezicht van een gemeenteambtenaar wordt ingediend respectievelijk afgelegd en een legitimatiebewijs moet worden getoond. Onder verwijzing naar het onderstaande wordt in dit verband opgemerkt dat een minder strenge controle betekent dat een gemeente gemakkelijker meer plaatsen kan aanwijzen waar men voor een verzoek of ondersteuningsverklaring terecht kan. Indien voor een steekproefsgewijze controle wordt gekozen is strafbaarstelling van het indienen van meer dan één verzoek of het afleggen van meer dan één verklaring door een kiezer geïndiceerd. De kiezer zou hierop dan door middel

van het voorgeschreven formulier ook moeten worden gewezen.

Hoewel het ronselen van handtekeningen ten behoeve van een inleidend of definitief verzoek voor een referendum, gelet op de grote aantallen die nodig zijn, minder loont dan het ronselen van ondersteuningsverklaringen bij kandidatenlijsten, voelt de Kiesraad niet voor de mogelijkheid handtekeningen op een lijst te verzamelen. Hiermee zou de kans dat handtekeningen worden verzameld onder valse voorwendselen (zoals ondersteuningsverklaringen voor kandidatenlijsten wel zijn verzameld onder het voorwendsel van een actie tegen hoge gasprijzen) naar de mening van de Kiesraad te groot zijn.

In de artikelen 51 en 84 Trw is geregeld dat bij algemene maatregel van bestuur (amvb) kan worden voorzien in de mogelijkheid met behulp van elektronische datacommunicatie een verzoek in te dienen of een ondersteuningsverklaring af te leggen. Van deze mogelijkheid kan, gelet op het tweede lid van genoemde artikelen, alleen gebruik worden gemaakt als de aldus ingediende verzoeken en afgelegde verklaringen even betrouwbaar en even goed controleerbaar zijn als in persoon gedane verzoeken en afgelegde verklaringen. De Kiesraad benadrukt dat in zijn ogen pas van de geboden mogelijkheid van elektronische communicatie in de inleidende en definitieve fase gebruik moet worden gemaakt als de beveiliging hiervan voldoende is. Het valt te betwijfelen of dit binnen de termijn van de werkingsduur van de wet gerealiseerd zal kunnen worden.

In de artikelen 54 en 87 worden de gronden voor ongeldigheid van de verzoeken in de inleidende fase en de ondersteuningsverklaringen in de definitieve fase opgesomd. Strikt genomen moet, op grond van artikel 54, worden aangenomen dat een verzoek dat is ingediend in een gemeente waar men niet als kiezer is geregistreerd, wel geldig is als het verzoek overigens aan de vereisten voldoet. Hetzelfde geldt op grond van artikel 87 voor de ondersteuningsverklaringen. In de ogen van de Raad moet om de wet op dit punt voor gemeenten uitvoerbaar te houden ondubbelzinnig worden vastgelegd dat men uitsluitend verzoeken kan indienen en ondersteuningsverklaringen kan afleggen in de gemeente waar

men als kiezer is geregistreerd en dat verzoeken en verklaringen elders ingediend niet geldig zijn. De kiezer moet zelf aan het juiste adres zijn. Wel zal de gemeente uiteraard personen die zich aan het loket melden om een verzoek in te dienen en die zich bij een andere gemeente hadden moeten voegen, hierop moeten wijzen. Indien een kiesgerechtigde dan toch volhardt in zijn verzoek, moet de gemeente niet de verplichting hebben het verzoek door te zenden. Hetzelfde geldt voor de ondersteuningsverklaring.

#### 4. Kiezers in het buitenland

Het is gezien de relatie tussen deelname aan een referendum en deelname aan verkiezingen voor algemeen vertegenwoordigende organen begrijpelijk dat ook Nederlanders in het buitenland gerechtigd zijn aan de stemming voor een nationaal referendum deel te nemen. Hun recht op deelname vormt echter onmiskenbaar een complicerende factor, gezien de onvoorspelbaarheid van een referendum en de onwenselijkheid van een langdurige procedure. Vanuit dat laatste oogpunt heeft de Kiesraad begrip voor het voorstel de registratieprocedure te laten aanvangen op het moment dat het inleidend verzoek is toegelaten. Wel kan dit, afhankelijk van hoe de praktijk zich zal ontwikkelen, betekenen dat de gemeente Den Haag en kiezers in het buitenland niet zelden administratieve handelingen gaan verrichten met het oog op een registratie voor een referendum dat niet zal worden gehouden. Dit zal naar verwachting irritatie wekken bij de kiezer in het buitenland. Dit zal er ook toe kunnen leiden dat pas als min of meer duidelijk is dat ook het definitieve verzoek zal worden toegelaten, registratieverzoeken worden ingediend. Indien de stemming dan relatief kort na het koninklijk besluit bedoeld in artikel 110 plaatsvindt, kan de gemeente Den Haag problemen ondervinden bij de administratieve afdoening van een groot aantal laat ingediende registratieverzoeken. De hier geschetste problemen rond registratie zouden in belangrijke mate kunnen worden opgelost door invoering van een permanent register van kiezers in het buitenland, in plaats van het semi-permanente register dat nu op grond van artikel D 3a van de Kieswet

bestaat. De Kiesraad heeft zich tot op heden steeds een tegenstander getoond van permanente registratie en daaraan gekoppelde automatische toezending van stembescheiden, omdat anders dan voor Nederlandse ingezetenen, er geen verplichting bestaat adreswijzigingen en dergelijke door te geven. Het register raakt daardoor snel vervuild. De ontwikkelingen rond de centrale aanmaak (personalisatie)<sup>3</sup> en gedigitaliseerde aanvragen van paspoorten lijken echter mogelijkheden te bieden voor een redelijk betrouwbaar register van kiezers in het buitenland. Deze ontwikkelingen zullen kunnen leiden tot een centrale paspoortenadministratie of tot de mogelijkheid een gedecentraliseerde, maar in een netwerk gekoppelde, paspoortenadministratie digitaal vanaf een willekeurige plaats te benaderen en bevragen. Deze ontwikkelingen zijn voor zover de Kiesraad weet nog onvoldoende ver om in de Kieswet en daarmee in de Trw reeds te voorzien in een permanente registratie van kiezers in het buitenland waarbij gebruik wordt gemaakt van de gedigitaliseerde paspoortenadministratie. De Kiesraad is van opvatting dat zodra de verwachte ontwikkelingen op dit gebied dat mogelijk maken, tot permanente registratie van kiezers in het buitenland moet worden overgegaan.

In artikel 34 Trw is de registratie van Nederlandse kiezers in het buitenland voor referenda geregeld. De Kiesraad geeft in overweging in dit artikel tevens te bepalen dat Nederlandse kiezers in het buitenland die zich hebben laten registreren voor een referendum maar niet voorkomen in het semi-permanente register bedoeld in artikel D 3a Kieswet, daarin worden opgenomen. Door de van overeenkomstige toepassingverklaring van hoofdstuk M van de Kieswet is de verplichte instelling van buitenlandse briefstembureau op grond van artikel M 13 Kieswet gekoppeld aan voor een referendum geregistreerde Nederlanders (met uitzondering van briefstembureaus op de Nederlandse Antillen of Aruba). Dit betekent dat voor het eerste nationale referendum dat wordt gehouden geen verplichting bestaat om briefstembureaus in te richten buiten de Nederlandse Antillen en Aruba. De Kiesraad geeft in overweging voor het eerste nationale referendum een

overgangsregeling te treffen, in die zin dat voor dit referendum in elk geval briefstembureaus worden ingericht in niet EG-landen waar bij de laatstgehouden Tweede-Kamerverkiezing ten minste 500 als kiezer geregistreerde Nederlanders een werkelijke woonplaats hadden. Indien u hiervoor niet voelt dan zou toch tenminste in de memorie van toelichting de intentie kunnen worden uitgesproken dat in die landen briefstembureaus zullen worden ingericht.

De kiezers in het buitenland wordt niet alleen het recht gegeven aan de stemming voor een referendum deel te nemen, maar ook in de inleidende fase een verzoek in te dienen en in de definitieve fase een ondersteuningsverklaring af te leggen. Dit impliceert dat kiezers in het buitenland desgevraagd formulieren moeten worden toegezonden en ambassades over deze formulieren moeten beschikken. Kiezers in het buitenland zullen niet kunnen volstaan met terugzending van het formulier maar ook door middel van een kopie van een identiteitsbewijs moeten aantonen aan de vereisten voor het kiesrecht te voldoen. Dit zullen ze opnieuw moeten doen bij het verzoek zich als kiezer te laten registreren. Nu reeds kunnen klachten over niet tijdige toezending van formulieren aan belangstellende kiezers en te late ontvangst in Nederland worden voorspeld, met name in de inleidende fase, gezien de korte tijd die daarvoor staat. Het is de vraag of het bezwaar tegen de administratieve rompslomp die de voorfase door kiezers in het buitenland met zich brengt, niet zwaarder moet wegen dan het voordeel van het toekennen van de bevoegdheid. Bij de beantwoording van deze vraag kunnen het tijdelijke karakter van de wet en de tamelijk geringe belangstelling van kiezers in het buitenland aan de verkiezingen deel te nemen een rol spelen. De Kiesraad geeft dit alles overziende in overweging Nederlandse kiezers in het buitenland ten aanzien van referenda uitsluitend de bevoegdheid te geven aan de stemming deel te nemen. Naar aanleiding van ervaringen met de Trw kan in een definitieve wet worden voorzien in de bevoegdheid verzoeken in te dienen en ondersteuningsverklaringen af te leggen. Mogelijk is dan ook het

perspectief van elektronische indiening bewaarheid geworden.

Ten aanzien van kiezers in het buitenland merkt de Kiesraad ten slotte op dat de Raad ervan uitgaat dat in de fase van de stemming kiezers in het buitenland uitsluitend een stembiljet wordt toegezonden en dat zij niet, zoals in Nederland verblijvende kiezers, op hun adres worden geïnformeerd door middel van een samenvatting van de regeling die aan een referendum wordt onderworpen. Indien dit laatste wel de bedoeling zou zijn, betekent dit dat de samenvatting zeer ruim voor de stemming gereed moet zijn voor verzending. Informatieverstrekking via internet vormt voor veel Nederlanders in het buitenland mogelijk een goed alternatief.

### **5. De taken van het centraal stembureau**

Zoals in de inleiding reeds is aangegeven stemt de Kiesraad in met de inschakeling van bestuursorganen, waaronder de Raad zelf, die reeds een rol spelen bij de verkiezingen. De aard van de werkzaamheden die de hoofdstembureaus en centrale stembureaus moeten verrichten komt in belangrijke mate overeen met de werkzaamheden bij de in de Kieswet geregelde verkiezingen en zij zullen in het algemeen voor deze organen dan geen problemen opleveren. De opgenomen termijnen voor beslissingen van het centraal stembureau lijken haalbaar, tenzij zich de omstandigheid voordoet dat het centraal stembureau op grond van artikel 70, tweede lid, of artikel 103, tweede lid, Trw besluit tot een hernieuwde beoordeling van verzoeken of ondersteuningsverklaringen. In dat geval zal het wellicht niet mogelijk zijn op de tweede dag na ontvangst van de processen-verbaal van het hoofdstembureau te beslissen over de geldigheid van het inleidend of definitieve verzoek. De Kiesraad gaat ervan uit dat zo'n geval zich slechts bij hoge uitzondering zal voordoen. Deze aannahme is gebaseerd op ervaringen bij verkiezingen waarbij beslissingen over de geldigheid van stembiljetten slechts zelden ter discussie staan.

De Kiesraad gaat ervan uit dat zal worden gezorgd voor voldoende extra ondersteuning van het secretariaat van de Kiesraad ten behoeve van de extra werkzaamheden die de Raad zal

moeten verrichten op grond van de Trw. Het gaat hier om werkzaamheden als centraal stembureau in de inleidende en definitieve fase voor nationale referenda en in de gevallen dat nationale referenda worden gehouden. Ook moet ermee rekening worden gehouden dat de functie van centrale vraagbaak van het secretariaat in het algemeen zal toenemen. In het bijzonder vraagt de Kiesraad aandacht voor het feit dat hij, optredend als centraal stembureau voor de nationale referenda, anders dan in zijn functie als centraal stembureau voor de Eerste en Tweede Kamer en het Europees Parlement, ook moet beslissen over geschillen die met betrekking tot de stemming rijzen. Dit betekent dat de Kiesraad na afloop van de stemming binnen enkele dagen de processen-verbaal van alle gemeentelijke stembureaus moet doornemen op bezwaren en onregelmatigheden. In verband hiermee merkt de Kiesraad tevens op dat ermee rekening moet worden gehouden dat het niet mogelijk zal zijn de uitslag van de stemming voor een referendum op even korte termijn vast te stellen als de uitslag van de verkiezing voor de leden van de Eerste of Tweede Kamer of het Europees Parlement. In die gevallen vindt immers de beslissing over eventuele geschillen pas plaats na de vaststelling van de uitslag bij het onderzoek naar de geloofsbriefven. De werkzaamheden rond de stemming kunnen enigszins worden vereenvoudigd door in de wet een verplichting op te nemen voor de burgemeester om op het formulier bedoeld in artikel 123, tweede lid, te vermelden in welke stembureaus gebruik is gemaakt van de mogelijkheid mondeling bezwaren in te dienen.

Ook voor de centrale stembureaus voor provinciale referenda geldt dat zij voldoende moeten zijn toegerust om de processen-verbaal van de stembureaus te bezien op bijzonderheden. De Raad gaat ervan uit dat de beslissing over eventuele geschillen wordt opgenomen in het proces-verbaal waarin de uitslag van de stemming wordt vermeld. Tevens veronderstelt de Raad dat ten aanzien van zowel de beslissing tot vaststelling van de uitslag als ten aanzien van de beslissing over eventuele geschillen de publicatie van het proces-verbaal

bedoeld in artikel 138 Trw, een (voldoende) bekendmaking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht is. Om misverstanden over de wijze van bekendmaking van de beslissing op geschillen te voorkomen, verdient het naar de mening van de Raad de voorkeur als in de wet wordt geregeld dat de beslissing op de eventuele geschillen onderdeel uitmaakt van het proces-verbaal bedoeld in artikel 137, eerste lid.

### **6. Stemmachines**

De artikelen uit de Kieswet met betrekking tot het stemmen anders dan door middel van stembiljetten worden in artikel 115 Trw van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit brengt met zich dat bij referenda uitsluitend kan worden gestemd met behulp van een stemmachine indien deze voor het gebruik bij referenda is goedgekeurd. De Kiesraad betwijfelt of een aparte goedkeuring voor stemmachines ten behoeve van referenda nodig is. Het aantal knoppen op de machine dat wordt geactiveerd is bij een referendum minder groot dan bij in de Kieswet geregelde stemmingen (bij een referendum drie – voor, tegen en blanco – bij in de Kieswet geregelde stemmingen zoveel knoppen als er kandidaten zijn plus de knop voor de blanco stem), maar het uitgangspunt is hetzelfde. De stemmachine moet net als bij verkiezingen niet meer en minder doen dan het registreren van de keuzen en het optellen van gelijke keuzen. Stemmachines die zijn goedgekeurd voor het gebruik van twee verkiezingen worden nu in de praktijk ook gebruikt voor het houden van een verkiezing en een referendum. In dit verband is van belang dat ook artikel J 6 van de Kieswet betreffende een combinatie van verkiezingen en de desbetreffende uitvoeringsbepalingen van overeenkomstige toepassing zijn. Hieruit vloeit in de ogen van de Raad voort, dat in geval van een combinatie van een in de Kieswet geregelde stemming en een referendum, de stemmachine die voor twee verkiezingen tegelijk is goedgekeurd, voor beide stemmingen tegelijk mag worden gebruikt. In het licht hiervan zou het ook bepaald vreemd zijn dat dan wel een aparte goedkeuring nodig is als de stemmachine uitsluitend voor een referendum wordt gebruikt.

## 7. Combinatie van verkiezingen en referenda

De Kiesraad constateert dat wordt gekozen voor een combinatie van referenda met in de Kieswet geregelde verkiezingen. Over het principiële aspect van deze combinatie kan verschillend worden gedacht. De Raad laat in het midden of van een combinatie om principiële redenen moet worden afgezien. In praktisch opzicht ziet de Raad bezwaren tegen een combinatie, met name als wordt gekozen voor een verdergaande combinatie van verkiezingen.

De praktische bezwaren houden vooral verband met de thans in gebruik zijnde stemmachines. De Raad wijst erop dat een combinatie van stemmingen voor gemeenten die stemmachines gebruiken, kan betekenen dat zij voor één van de stemmingen daarvan geen gebruik kunnen maken. Dit is in de eerste plaats het geval indien de gemeente gebruik maakt van stemmachines die niet zijn goedgekeurd voor het gebruik voor twee stemmingen tegelijkertijd.<sup>4</sup> In de tweede plaats kan dit worden veroorzaakt door de beperkte capaciteit van de stemmachine. Deze laatste situatie zal zich vaker voordoen naarmate meer stemmingen met elkaar worden gecombineerd.<sup>5</sup> Voor gemeenten wier hele organisatie is afgestemd op het stemmen met behulp van stemmachines zal het een wezenlijk organisatorisch probleem opleveren indien voor één of meer van de stemmingen stembiljetten moeten worden gebruikt. Hiervoor zullen tijdig oplossingen moeten worden gezocht. Op termijn zal deze problematiek door introductie van andere typen stemmachines of andere wijzen van (elektronisch) stemmen in de ogen van de Raad verdwijnen. Dit biedt echter voor de werkingsduur van de Trw geen oplossing.

Doordat artikel J 6 Kieswet en de desbetreffende uitvoeringsbepalingen van overeenkomstige toepassing zijn bij een combinatie van verkiezingen en referenda, kunnen bepaalde verkiezingsbescheiden zoals oproepingskaarten worden gecombineerd. In de meeste gevallen zullen de categorieën kiesgerechtigden voor de stemmingen uiteenlopen. Dit is alleen anders indien een gemeentelijk referendum wordt gecombineerd met een verkiezing voor de gemeenteraad, een provinciaal referendum met een verkie-

zing voor provinciale staten en een landelijk referendum met een verkiezing voor de Tweede Kamer én de dag van kandidaatstelling valt op de datum van het besluit waarbij de dag van de stemming voor het referendum wordt vastgesteld. In werkelijkheid zal dus alleen van de mogelijkheid van gecombineerde verkiezingsbescheiden gebruik kunnen worden gemaakt als het mogelijk is om met behulp van de GBA de categorieën kiesgerechtigden voor de onderscheiden stemmingen te koppelen. Hiermee wordt bedoeld op een zodanige koppeling dat bijvoorbeeld oproepingskaarten kunnen worden uitgedraaid voor kiezers die zowel gerechtigd zijn voor de verkiezing als voor het referendum, ook al gelden er verschillende referentiedata, en aparte oproepingskaarten voor kiezers die maar aan één van beide stemmingen mogen deelnemen.

In het ontwerp wordt terecht een combinatie van referenda die in dezelfde periode worden gehouden niet voorgeschreven. De Raad is het eens met de redenen die hiervoor in de memorie van toelichting worden aangevoerd en wijst er bovendien op dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties niet per definitie op de hoogte zal zijn van eventuele plaatselijke referenda. Bovendien zouden onduidelijkheden kunnen ontstaan indien bestuursorganen in dezelfde periode moeten beslissen over de datum voor een referendum. Een en ander neemt, zoals ook in de memorie van toelichting is aangegeven, niet weg dat de bevoegdheid bestaat referenda op dezelfde dag te houden. Naar de mening van de Raad zou ook voor die gevallen moeten worden geregeld dat artikel J 6 van de Kieswet en de krachtens dit artikel bij of krachtens amvb vastgestelde voorschriften van overeenkomstige toepassing zijn. Zonder expliciete regeling is dit niet het geval, omdat artikel J 6 van de Kieswet van toepassing is op een combinatie van een uit de Kieswet voortvloeiende stemming met een door de gemeenteraad uitgeschreven stemming.

## 8. Vaststelling aantal kiesgerechtigden

Op grond van de artikel 134 Trw moet ten behoeve van de vaststelling van de uitslag van de stemming het aantal kiesgerechtigden voor het referendum worden vastgesteld. De stem-

bureaus moeten hiertoe op grond van artikel 120, eerste lid, onder e, Trw het aantal kiesgerechtigden vaststellen dat bevoegd is in het stemdistrict aan de stemming deel te nemen. De burgemeester moet deze aantallen op grond van artikel 123, eerste lid, Trw bij elkaar tellen. De Kiesraad adviseert de stembureaus van deze taak te ontlasten en de burgemeester te verplichten op het formulier bedoeld in artikel 123, tweede lid, Trw het aantal in zijn gemeente geregistreerde kiesgerechtigden te laten opnemen. Bij gemeentelijke referenda moet de burgemeester worden verplicht het aantal kiesgerechtigden aan het centraal stembureau te melden. De kans op fouten wordt hierdoor verkleind. Voordeel van het toekennen van deze bevoegdheid aan de burgemeester is ook dat er, anders dan bij vaststelling van de aantallen door de stembureaus, geen bijzondere voorzieningen behoeven te worden getroffen in verband met volmachtstemmen en kiezerspassen.

Hierboven is reeds aangegeven dat het in de inleidende en definitieve fase de voorkeur van de Kiesraad heeft ten aanzien van de berekening van de drempels voor provinciale en gemeentelijke referenda uit te gaan van de aantallen kiesgerechtigden bij de statenverkiezingen van 1999 en de raadsverkiezingen van 1998 (latere herindelingsverkiezingen even buiten beschouwing gelaten). Deze aantallen kunnen worden ontleend aan de desbetreffende publicatie van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

## 9. Overige opmerkingen

– Op grond van artikel H 1, derde lid, wordt de gehele periode van 1 juli tot 15 augustus buiten beschouwing gelaten voor de vaststelling van de termijn waarbinnen de stemming voor een referendum moet worden gehouden. Indien de zomervakantie niet geschikt wordt geacht voor campagnes en voorbereidende activiteiten voor referenda, valt niet in te zien waarom niet de gehele zomerperiode waarin schoolvakanties worden gehouden (dus van 1 juli tot plm. 5 september) wordt uitgesloten. Overigens ziet de Kiesraad geen reden voor het niet meetellen van de zomervakantieperiode. De stemming kan worden vastgesteld in een periode van 50 dagen tot vier maanden na de datum van het besluit waarbij de dag

van de stemming wordt vastgesteld. In beginsel is die periode lang genoeg om, ook indien daarin de zomer valt, de dag van de stemming zo te kiezen dat zonder grote problemen de stemming kan worden voorbereid. De Raad wijst erop dat ook ontbindingsverkiezingen wel begin september zijn gehouden en dus in de zomervakantieperiode zijn voorbereid. Ook ten aanzien van de inleidende en definitieve fase is niet een voorziening getroffen met het oog op de vakantieperiode.

Indien het toch wenselijk wordt geacht op een of andere wijze rekening te houden met de zomervakantie, dan kan dit in de ogen van de Raad beter op een andere manier worden gedaan. De Raad denkt daarbij aan de bepaling dat indien de termijn waarbinnen een stemming kan worden gehouden op grond van de artikelen 110 of 112 eindigt in de zomervakantieperiode, deze termijn wordt verlengd tot een week na afloop van die periode. In dat geval is het wel van belang de gehele termijn te noemen waarin de zomervakantie kan vallen, omdat het houden van een stemming tijdens de schoolvakanties op bezwaren zal stuiten.

– In artikel 113 is geregeld dat de burgemeester ervoor moet zorgen dat iedere kiezer ten minste veertien dagen voor de stemming een samenvatting van de wet of het besluit aan zijn adres bezorgd krijgt. Ten behoeve van de gemeenten verdient het in de ogen van de Raad aanbeveling tevens te bepalen dat degene die de samenvatting moet vaststellen, ervoor zorgt dat gemeenten de samenvatting uiterlijk vijf weken voor de stemming ontvangen.

Verder kan de Raad zich voorstellen dat over de inhoud van de samenvatting gemakkelijk verschil van mening kan ontstaan. De Kiesraad is er daarom voorstander van ook de samenvatting democratisch te laten ‘vaststellen’ door de Tweede Kamer, provinciale staten of de gemeenteraad tegelijk met de stemming over de wet of regeling. Voordeel hiervan is ook dat de gemeente steeds tijdig beschikt over de samenvatting voor toezending aan de kiezers.

– Het verdient in de ogen van de Kiesraad aanbeveling in de artikelen 45 en 78 aan te geven met behulp van welke documenten de kiesgerechtigde zich kan identificeren. Voor de

hand ligt de documenten bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht aan te wijzen, maar ook kan aan nog andere documenten worden gedacht zoals het rijbewijs als bedoeld in artikel 107 van de

Wegenverkeerswet 1994.

– Verwacht mag worden dat er in de praktijk behoefte zal bestaan aan ‘tussenstanden’ van aantallen verzoeken en ondersteuningsverklaringen in de inleidende en definitieve fase van de referendumprocedure. In de Trw is hiervoor geen voorziening getroffen.

De Kiesraad vraagt aandacht voor dit punt. Het GBA biedt in dit opzicht wellicht mogelijkheden (middels een afnemersindicatie) als daarin ingediende verzoeken en afgelegde verklaringen worden aangetekend.

– In hoofdstuk 10 Trw betreffende de vaststelling van de uitslag van het referendum is voorzien in een regeling inzake de bewaring en vernietiging van verzegelde pakken met stembiljetten die berusten bij het centraal stembureau. Ten onrechte ontbreekt een vergelijkbare bepaling in de hoofdstukken 6 en 7 ten aanzien van pakken met verzoeken respectievelijk ondersteuningsverklaringen die op grond van artikel 70 respectievelijk 103 naar het centraal stembureau zijn overgebracht.

De Kiesraad geeft u in overweging om bij de definitieve vaststelling van het wetsvoorstel met bovenstaande opmerkingen rekening te houden.

*Hoogachtend,*

*F.J.W.M. van Dooren, voorzitter.*

*A.G. van Dijk, secretaris.*

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 1996/97, 25 153, nr. 3.

<sup>2</sup> Kamerstukken I, 1998/99, 26 156, nr. 221a, blz. 30.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 1998/99, 25 764, nr. 10.

<sup>4</sup> Waarbij de Kiesraad zoals is aangegeven onder 6 ervan uitgaat dat een stemmachine die is goedgekeurd voor het gebruik van twee stemmingen tegelijk, tegelijk kan worden gebruikt voor een in de Kieswet geregelde stemming en een referendum.

<sup>5</sup> Zonder wijziging van artikel J 14a van het Kiesbesluit is het in het geheel niet mogelijk een stemmachine te gebruiken voor meer dan twee stemmingen.

*Inlichtingen kunnen worden ingewonnen bij het secretariaat van de Kiesraad, telefoon 070-4266266.*