

Referendumkamer Leiden

Secretariaat: Breestraat 70, 2311 CS Leiden, telefoon 071 - 5165111

Aan het presidium van de gemeenteraad

Leiden, 26 november 2009

Onderwerp: Raadsvoorstel tot wijziging van de Referendumverordening in verband met DigiD

Geacht presidium,

Bij brief van 27 oktober 2009 verzocht u ons advies uit te brengen over het concept-raadsvoorstel tot wijziging van de Referendumverordening in verband met de toepassing van DigiD bij de ondersteuning van referendumverzoeken. Aan dit verzoek geven wij graag gevolg.

Het gebruik van DigiD bij de ondersteuning van referendumverzoeken

In onze brief van 15 juni 2009 hebben wij gesignaleerd dat er in de eerste helft van dit jaar op landelijk niveau twee stukken zijn verschenen waarin op de toepassing van DigiD in dit kader werd ingegaan: een brief van de minister van BZK van 16 maart aan de Tweede Kamer (Kamerstuk 30 372, nr. 32) en de op 29 mei door de VNG aan haar leden toegezonden Modelreferendumverordening. Het ligt voor de hand om de overwegingen inzake het gebruik van DigiD die in deze stukken naar voren komen, te betrekken bij de discussie over de vraag in hoeverre toepassing in Leiden wenselijk is.

De minister maakt in haar brief een vergelijking tussen enerzijds de gangbare toepassingen van DigiD, zoals bij belastingaangiften en beschikkingaanvragen, en anderzijds de toepassing bij referendumverzoeken en ondersteuningsverklaringen. Zij schrijft dat de burger niet vanzelf merkt of zijn bericht goed is doorgelopen dan wel of een ander zich valselijk van zijn identiteit heeft bediend. Dit zou onder bepaalde omstandigheden al dan niet terecht twijfel kunnen doen rijzen aan de betrouwbaarheid van een deel van de ingediende verzoeken of verklaringen, terwijl met het referendumproces uit de aard der zaak niet opnieuw kan worden begonnen. Volgens de minister betekent dit dat een referendumproces op veel punten vergelijkbare waarborgen vergt als het verkiezingsproces. Zij voegt daaraan toe dat het kabinet wegens het ontbreken van die waarborgen heeft besloten af te zien van het gebruik van elektronische hulpmiddelen voor het stemmen bij verkiezingen. De VNG heeft zich bij de minister aangesloten.

Het college stelt voor om aan het bezwaar van de minister tegemoet te komen door bij ondersteuning via DigiD twee aanvullende processtappen op te nemen: ten eerste het versturen van een bevestiging per e-mail aan de kiezer en ten tweede een ontvangstbevestiging van en akkoord met die e-mail door de kiezer.

Naar onze mening levert dit voorstel geen extra waarborgen op tegen de door de minister genoemde mogelijkheid van identiteitsfraude. Het e-mailadres van gebruikers van DigiD is namelijk niet vastgelegd. Als iemand erin zou slagen om de DigiD-gebruikersnaam en het wachtwoord van een ander te bemachtigen, zou hij bij de ondersteuning van een referendumverzoek zonder probleem een mailadres kunnen opgeven waartoe hijzelf toegang heeft. Het door de gemeente versturen van een mailbericht aan dat adres en het binnenkomen van een reactie daarop garandeert dus niet dat alles in orde is.

Het is echter de vraag of dit moet leiden tot de conclusie dat het mogelijk maken van ondersteuning van referendumverzoeken via DigiD niet verantwoord zou zijn.

Wij zijn het niet eens met de nauwe koppeling die de minister legt tussen de vereisten die zouden moeten gelden voor de twee belangrijkste delen van het referendumproces: het referendumverzoek en het referendum. Naar onze mening moet er een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds het voortraject van een verkiezing of referendum en anderzijds de verkiezing of het referendum zelf.

De stemming behoort volstrekt geheim te zijn. Daarom kunnen bij een stemming de controlemechanismen die bij een digitaal proces nodig zijn, niet worden toegepast. Het ondersteunen van een referendumverzoek daarentegen is niet iets dat met geheimhouding behoeft te worden omgeven. De tot nu toe gebruikte handtekeninglijsten zijn niet geheim en behoren dat ook niet te zijn. Dat is in overeenstemming met de situatie bij reguliere verkiezingen, waarbij volgens vaste jurisprudentie de ondersteuningsverklaringen door iedereen moeten kunnen worden ingezien.

Naar onze mening moet DigiD, dat ook op grote schaal wordt gebruikt bij de bepaald niet onbelangrijke belastingaangiften van burgers en bedrijven, voldoende betrouwbaar worden geacht om het te kunnen gebruiken als middel voor de ondersteuning van referendumverzoeken. In het naar verwachting zeldzame geval dat er vermoedens zouden rijzen dat een deel van de binnenkomende ondersteuningsverklaringen vals is, kan daar altijd een al dan niet steekproefsgewijs onderzoek naar worden ingesteld. De mogelijkheid van identiteitsfraude kan desgewenst nog verder worden beperkt door een bevestiging van een DigiD-ondersteuning per post toe te zenden aan het adres van de ondersteuner zoals dat vastligt in de gemeentelijke basisadministratie. Zoals hiervoor werd vermeld, biedt een ontvangstbevestiging per e-mail geen garanties, al kan het verzenden daarvan wel de duidelijkheid voor de betrokkenen ten goede komen.

De regeling in de Referendumverordening

Bij de introductie van de DigiD-variant zal artikel 10 van de Referendumverordening ingrijpender moeten worden gewijzigd dan het college voorstelt. De term 'schriftelijke en digitale lijsten' zoals die voorkomt in het eerste lid van de door het college voorgestelde tekst is bijvoorbeeld onjuist. Bij DigiD is er immers geen sprake van een lijst. In de leden 2, 3, 5 en 6 van artikel 10 moeten behalve de handtekeningen ook de digitale ondersteuningsverklaringen worden vermeld.

Wij geven u in overweging om aan de raad de onderstaande gewijzigde tekst van artikel 10 ter vaststelling aan te bieden. Voor de duidelijkheid zijn de wijzigingen ten opzichten van de nu geldende tekst van de Referendumverordening 2008 vet gedrukt. Op het in het eerste lid op te nemen aantal kiesgerechtigden komen wij later in deze brief terug.

Artikel 10 Ondersteuning van een definitief verzoek

1. Een definitief verzoek tot het houden van een referendum kan worden ingediend door ten minste kiesgerechtigden via het plaatsen van hun handtekening **op een handtekeninglijst of via het inzenden van een ondersteuningsverklaring met gebruikmaking van DigiD. De handtekeninglijsten en de inhoud van de bij de digitale ondersteuning te gebruiken internetpagina worden vastgesteld door het presidium** en zijn voorzien van de door de raad vastgestelde vraagstelling.
2. De handtekeninglijsten zijn gedurende zes weken beschikbaar in het Stadhuis en op ten minste vier andere door het college, in overeenstemming met de raad, aangewezen locaties. Het college draagt er zorg voor dat op een wekelijkse koopavond en op zaterdag ten minste een van deze locaties geopend is. **Het inzenden van een ondersteuningsverklaring met gebruikmaking van DigiD is in dezelfde periode van zes weken mogelijk.**
3. De in het tweede lid genoemde termijn van zes weken vangt aan op een door het college, in overeenstemming met de raad, bekend te maken dag. In de bekendmaking wordt aangegeven op welke locaties en gedurende welke tijdstippen de handtekeninglijsten beschikbaar zijn **en via welke internetpagina digitale ondersteuning mogelijk is.** Indien het benodigde aantal geldige handtekeningen **of digitale ondersteuning** al eerder dan na zes weken is verkregen, kan de mogelijkheid tot het plaatsen van een handtekening **en het inzenden van een digitale ondersteuning** worden beëindigd.
4. Bij het plaatsen van een handtekening op een lijst dient de kiesgerechtigde zich te legitimeren met een geldig identiteitsbewijs.
5. In overleg met het presidium wordt periodiek onderzocht in hoeverre de geplaatste handtekeningen **en ingezonden ondersteuningsverklaringen** geldig zijn.
6. De burgemeester maakt wekelijks bekend hoeveel geldige ondersteunende handtekeningen **en ondersteuningsverklaringen** door de kiesgerechtigden zijn geplaatst, **respectievelijk ingezonden.**
7. Indien het verzoek niet voldoende wordt ondersteund, stelt het presidium de raad voor het verzoek niet-ontvankelijk te verklaren.
8. Als het definitieve verzoek voldoende wordt ondersteund, neemt de raad zo spoedig mogelijk een beslissing op het verzoek. Indien de raad van oordeel is dat er na het besluit over het inleidend verzoek sprake is van nieuwe feiten of omstandigheden van substantiële aard, kan hij het verzoek, gehoord de referendumsamer, alsnog afwijzen.

Wij tekenen hierbij aan dat het ons is opgevallen dat de hiervoor genoemde aanvullende maatregelen die het college voorstelt niet terug te vinden zijn in de door het college voorgestelde verordeningstekst. Wanneer er ondanks de door ons genoemde bedenkingen voor zou worden gekozen om de geldigheid van een ondersteuning via DigiD afhankelijk te laten zijn van een daarop volgende e-mailwisseling tussen de gemeente en degene van wie de ondersteuning afkomstig is, dan zal de verordening daarvoor een nader te formuleren basis moeten bieden.

De hoogte van de drempel

De raad heeft het college verzocht om de drempel in het eerste lid van artikel 10 met nader onderzoek te onderbouwen. Uit het concept-raadsvoorstel blijkt dat het college daartoe geen kans heeft gezien. Daaraan wordt toegevoegd: "*Om desondanks tegemoet te komen aan de wens de werking van de drempel gelijk te houden stelt het college voor de drempel vast te stellen op 10% van het aantal kiesgerechtigden. (Het aantal kiesgerechtigden in Leiden is ongeveer 80.000.)*"

Allereerst moet worden vastgesteld dat volgens de eigen gegevens van de gemeente (zie http://gemeente.leiden.nl/uploads/media/Gemeenteraad_2006.pdf) het aantal kiesgerechtigden bij de laatstgehouden gemeenteraadsverkiezing op 7 maart 2006 niet ongeveer 80.000, maar 93.317 bedroeg. Het voorstel van het college komt dus neer op een verhoging van 4000 naar meer dan 9000 ondersteuning.

Dat met deze verhoging tegemoet wordt gekomen aan de wens om de werking van de drempel gelijk te houden, kan onmogelijk worden aangetoond. Het college merkt terecht op: "*Het is zinniger, maar nog lastig genoeg, onderzoek te doen naar het gedrag wanneer er daadwerkelijk een referendumverzoek voorligt. (...) De mogelijkheden om dit tijdens/achteraf bij een concreet referendumverzoek te onderzoeken zijn in ieder geval beter dan vooraf.*"

Om te voorkomen dat nu een wellicht onhaalbaar hoge drempel wordt geïntroduceerd, stellen wij voor om vooralsnog te volstaan met een bescheiden verhoging. Daarbij denken wij aan een totaal van 5000 ondersteuning. Aan de hand van onderzoek bij een referendumverzoek waarbij de mogelijkheid van ondersteuning via DigiD openstaat, kan meer worden gezegd over de vraag wat een gelijkwaardige drempel is.

Hoogachtend,
De referendumkamer van de gemeente Leiden,

F.D.M.M. Osinga, secretaris

L. Beijen, voorzitter