

Rapport van bevindingen

Onafhankelijke commissie bij de volksraadpleging Middag-Humsterland



11 november 2016

**Y.P van Mastrigt
E. Fennema**

Inleiding

De gemeenteraden van Winsum en Zuidhorn hebben op respectievelijk 6 en 10 oktober 2016 een plan van aanpak voor de volksraadpleging in het Middag-Humsterland vastgesteld. In het plan van aanpak is opgenomen dat de volksraadpleging door een onafhankelijke commissie wordt gemonitord. De burgemeesters van de beide gemeenten hebben ons, Y.P. van Mastrigt en E. Fennema, benaderd om deze commissietaak te vervullen. Wij hebben als oud-burgemeesters van Winsum en Zuidhorn deze taak met enthousiasme op ons genomen. Wij zijn bekend met de thematiek rondom herindeling en kennen tevens het Middag-Humsterland goed. Onze bestuursperiodes in de beide gemeenten liggen tegelijkertijd dermate ver achter ons dat de mate van objectiviteit en onafhankelijkheid goed is geborgd.

Werkwijze

Wij hebben onze werkzaamheden als volgt een invulling gegeven.

Op 1 november 2016 hebben wij een oriënterend gesprek gevoerd met de burgemeesters van Winsum, R.P. Michels, de burgemeester van Zuidhorn, L.K. Swart, de gemeentesecretaris van Winsum, R. Bolt, en de projectsecretaris Herindeling voor het Westerkwartier, die tevens optreedt als projectleider van de volksraadpleging, W. Landman. Vooraf is ons het genoemde plan van aanpak toegezonden. Wij hebben voornoemde delegatie bevraagd naar de keuzes die aan het plan van aanpak ten grondslag liggen, zoals de betekenis van de uitslagen voor de besluitvorming, de communicatie en standpuntbepaling en –beïnvloeding tijdens de peilperiode, en naar de wijze waarop de volksraadpleging tot dan toe een invulling kreeg. Ook hebben wij toen afspraken gemaakt over het vervolg van onze rol.

Plan van Aanpak

De gemeenteraden hebben op respectievelijk 6 en 10 oktober 2016 het Plan van Aanpak voor de volksraadpleging vastgesteld. Het plan van aanpak ziet vooral op de technische details van de raadpleging (vraagstelling, procedure, afbakening). Die details zijn helder weergegeven. Over de wijze waarop de raadpleging geduid wordt staat in het Plan van Aanpak niets opgenomen. Ook is er in het Plan van Aanpak niets opgenomen over hoe de communicatie zal verlopen en over de ruimte die er is voor bestuurders en raadsleden van beide gemeenten om tijdens de periode van raadpleging inhoudelijke opvattingen te geven. Wij constateren evenwel dat er in de regionale bladen, op internet en via social media veel aandacht aan de volksraadpleging is besteed.

De brief

De inwoners van het Middag-Humsterland hebben een brief toegestuurd gekregen. Op de eerste twee pagina's wordt de raadpleging toegelicht. De derde en laatste pagina van de brief betreft het vragenformulier die inwoners kunnen gebruiken voor het uitbrengen van hun stem (digitaal of per post).

In de brief is opgenomen hoe de gemeenten met de uitkomsten omgaan. Wij constateren dat de gemeenteraden van Winsum en Zuidhorn er bewust voor hebben gekozen om vooraf geen uitspraken te doen over de duiding van de raadpleging. Er is afgesproken dát de uitslag achteraf door de raden wordt geduid, maar niet hoe en welke consequenties aan de mogelijke uitslagen worden verbonden.

De brief is voorzien van de logo's van beide gemeenten. Deze is op wit papier afgedrukt. Er is geen voorziening getroffen voor laaggeletterden en slechtzienden.

Inleverdatum

In het plan van aanpak staat dat inwoners tot 6 november 2016 kunnen reageren. Dat roept de vraag op of hiermee tot of tot en met is bedoeld. De gemeenten hanteren de datum van 6 november als uiterlijke datum waarop een stem uitgebracht kon worden. 6 november 2016 viel op een zondag. Maandag wordt er doorgaans geen post bezorgd. Dat betekent dat vragenlijsten die op zondag 6 november nog zijn gepost door inwoners, pas op dinsdag bij de gemeenten binnenkomen. Naast dat de medewerker van de gemeente nog de gelegenheid moet hebben om deze vragenlijsten digitaal in te voeren, vinden wij het van groot belang dat de uiterlijke datum waarop enveloppen bij de gemeenten binnenkomen, parallel moet lopen aan de laatste datum waarop nog digitaal gestemd kan worden. Daarom hebben wij op 1 november geadviseerd om de website waarop de vragenlijsten konden worden ingevuld tot en met dinsdag 8 november, 0:00 uur toegankelijk te laten zijn. Dat advies is overgenomen.

Verwerking

Op 7 november 2016 hebben wij een bezoek gebracht aan de gemeente Winsum. Daar zijn de laatst binnengekomen antwoortenveloppen geteld die door de inwoners van het Winsumse deel van het Middag-Humsterland waren gestuurd. Vervolgens hebben wij een bezoek gebracht aan de gemeente Zuidhorn, waar wij na de overdracht van de enveloppen deze opnieuw hebben geteld. Wij hebben bekeken hoe het digitaal invoeren van deze per post teruggestuurde respons is gebeurd.

De gemeente Zuidhorn heeft alle binnengekomen stemformulieren in een afgesloten kast opgeborgen. De stemformulieren met onregelmatigheden zijn gescheiden van de correcte stemformulieren. Van de onregelmatige formulieren is een excelbestand bijgehouden waarop alleen de unieke codes zijn weergegeven, eveneens gerubriceerd naar onregelmatigheid. Wij hebben op basis van deze indeling een steekproef gehouden onder de stemformulieren. De steekproef leverde het beeld op dat het door de gemeente Zuidhorn gemaakte onderscheid correct is gebeurd.

Op 8 november hebben wij een bezoek gebracht aan Enigma Research in Groningen, waar een demonstratie is gegeven over de werkwijze en een toelichting is gegeven op de analyse.

Omdat er sprake is van verwerking van persoonsgegevens uit de basisregistratie personen (brp) hebben wij gecontroleerd of Enigma voldoet aan de zogeheten MOA-norm. Dat is het geval en Enigma borgt met deze branchecode de privacy van de respondenten.

Wij hebben geconstateerd dat Enigma Research een lijst van de gemeenten heeft gekregen met NAW-gegevens en geboortedata, van inwoners van het Middag-Humsterland van 18 jaar en ouder. Enigma heeft vervolgens een unieke code en een sessienummer aan het bestand toegevoegd. Het sessienummer is nodig voor de technische inrichting van de online vragenlijst. Enigma heeft de aangevulde lijst vervolgens teruggestuurd naar de gemeenten, zodat deze de unieke code op de brieven aan de inwoners konden opnemen. Daarna heeft Enigma de vragenlijsten online gezet. Daarbij zijn alleen de gegevens 'sessienummer', 'geboortedatum' en 'unieke code' in de online omgeving geplaatst. Offline heeft Enigma naast deze gegevens de woonplaats aan het bestand gekoppeld, ten behoeve van een analyse op woonplaats-niveau. De overige persoonsgegevens zijn vernietigd, voordat de uitslag in kaart is gebracht. Dat betekent dat niemand, ook Enigma niet, heeft kunnen waarnemen welke persoon welke keuzes heeft gemaakt. Als commissie ervaren wij dat als een groot goed.

Na afronding van de raadpleging heeft Enigma de resultaten ingelezen in het offline bestand en de uitslag in beeld gebracht. De commissie is daarbij aanwezig geweest en heeft kunnen waarnemen dat dit naar behoren en zonder onregelmatigheden is verlopen.

Ten behoeve van de rapportage van Enigma heeft de commissie geadviseerd om in alle gevallen het begrip 'woonplaats' te hanteren. De begrippen 'dorp' of 'dorpskern' dekken onvoldoende de lading, omdat dat de indruk kan wekken dat inwoners uit het buitengebied daar niet toe behoren.

Wijze van stemmen

Er kon zowel per post als digitaal worden gestemd. Er zijn 1.705 stemmen uitgebracht, waarvan 817 personen online. 888 stuurden het vragenformulier terug met de antwoordenvolp.

Digitaal

Op de brief staat een unieke code waarmee op de website www.mh-land.nl kon worden ingelogd.

Om het 'ronselen' van stemmen tegen te gaan moest eveneens de geboortedatum worden ingevuld.

In de bijlage van de brief die u heeft ontvangen staat een unieke inlogcode. Wij verzoeken u deze inlogcode in onderstaand veld in te vullen. Samen met uw geboortedatum geeft deze inlogcode toegang tot de vragenlijst.

Unieke inlogcode:

Dag Maand Jaar

Geboortedatum:

Na het invullen van uw inlogcode en geboortedatum kunt u "Volgende" kiezen om de vragenlijst te starten.

Afbeelding: het inlogscherp

Na het inloggen verscheen de eerste vraag op het scherm. Men kon pas overgaan tot het invullen van de tweede (en laatste) vraag nadat men had ingevuld of men wil dat het gebied in één gemeente zal vallen of niet.

Ook op de website is geen voorziening voor slechtzienden getroffen.

Per post

De vragenlijst met de unieke code kon middels een antwoordenvolp worden teruggestuurd. Inwoners van Winsum en Zuidhorn kregen beiden een antwoordenvolp gericht aan de eigen gemeente.

Op de vragenlijst per post werd eveneens een geboortedatum gevraagd, ter voorkoming van het 'ronselen' van stemmen. Het gaat hier in onze optiek om een drempelverhogende maatregel; de kans op het ronselen van stemmen kan er niet geheel mee worden uitgesloten.

Ook op het formulier dat werd gebruikt bij het stemmen per post zijn de vragen volgordeijk weergegeven. Dat neemt niet weg dat bij een aantal opgaven (bewust of onbewust) onregelmatigheden zijn geconstateerd die zich digitaal niet konden voordoen. Wij bespreken deze onregelmatigheden hieronder.

Onregelmatigheden bij het stemmen per post

A. Dubbele stemmen

Iedere unieke code kan maar één keer worden gebruikt. Probeert men na het uitbrengen van een stem nog een keer te stemmen met de unieke code, dan verschijnt direct het 'eindscherp' in plaats van de vragenlijst.

De stemmen per post worden door de gemeentelijke organisatie digitaal ingevoerd via www.mhland.nl. Dat doen zij op dezelfde wijze als de inwoner zelf kan doen met de unieke code. In vier gevallen verscheen bij het digitaal invoeren van de stemmen per post direct het eindscherm. Dit leverde de constatering op dat er in deze vier gevallen reeds digitaal was gestemd. Deze gevallen zijn ter extra toetsing (middels het communiceren van de unieke code) door Enigma gecheckt. In alle gevallen bleek dat er inderdaad al een digitale stem had plaatsgehad. Deze vier opgaven per post zijn niet meegeteld bij het opkomstpercentage. De daaraan voorafgegane digitale opgaven uiteraard wel.



Afbeelding: bij een 'dubbele stem' verschijnt na het invoeren van de unieke code en de geboortedatum direct het 'eindscherm'.

B. Ontbreken van een (volledige) geboortedatum

Een stem kon alleen worden verwerkt als de geboortedatum volledig was ingevuld op het formulier. In 20 gevallen is de geboortedatum niet (volledig) ingevuld. Dat maakte het voor de gemeente onmogelijk om de stem per post alsnog digitaal te verwerken. Deze stemmen zijn dan ook **niet** meegenomen in de uiteindelijke uitslag. Niettemin heeft de gemeente deze stemmen wel apart in voor ons in kaart gebracht. Dat levert de volgende uitkomst op.

Van de gevallen waarbij de geboortedatum niet correct is ingevuld, hebben:

- 8 personen aangegeven dat het Middag-Humsterland onder één gemeente moet vallen en dat dit het Westerkwartier moet zijn;
- 4 personen aangegeven dat het Middag-Humsterland onder één gemeente moet vallen en dat dit het Hoogeland moet zijn;
- 3 personen aangegeven dat het Middag-Humsterland **niet** onder één gemeente hoeft te vallen en dat zij graag willen dat hun dorp bij het Westerkwartier moet horen;
- 2 persoon aangegeven dat het Middag-Humsterland **niet** onder één gemeente hoeft te vallen en dat hij/zij graag wil dat het dorp bij het Hoogeland moet horen;
- 3 personen naast het invullen van de geboortedata ook de vragen niet correct beantwoord. Deze drie stemmen zijn bij de bruto uitkomst meegerekend als 'ongeldige stem'. De andere dertien stemmen zijn niet bij de netto uitkomst, maar wel bij de bruto uitkomst meegenomen.

C. Verwisseling van geboortedata

Op de brief die inwoners kregen is hun naam alleen op het eerste blad afgedrukt. De unieke code is geplaatst op het derde blad. Dit is het blad waarmee men per post kon stemmen door (handmatig)

de geboortedatum en de vragenlijst in te vullen. Dit blad stuurde men vervolgens terug naar de gemeente. Om de anonimiteit van de inwoners te borgen is de naam van betrokkenen niet op het derde blad geplaatst. De medewerker van de gemeente die de stem digitaal invoert ziet dus alleen de unieke code, de geboortedatum en de wijze waarop is gestemd.

Bij het invoeren van de stem door de medewerker bij de gemeente was er in die gevallen geen match tussen de code en de geboortedatum. Dat leverde dan de volgende melding op.

U heeft een onjuiste combinatie van unieke inlogcode en geboortedatum ingevoerd.

Dit was bij 44 stemmen het geval.

De gemeente beschikte over de lijst met inlogcodes en geboortedata. Om de anonimiteit te borgen zijn de NAW-gegevens uit deze aparte lijst weggelaten. De betrokken medewerker kon bij voornoemde melding controleren of een geboortedatum en een unieke code overeenkwamen. Uit deze match bleek in alle gevallen dat de unieke code van persoon Y was gekoppeld aan de geboortedatum van persoon X **en andersom**. Dat leverde de conclusie op dat in sommige meerpersoonshuishoudens men het stemformulier onderling heeft verwisseld. In die gevallen vulden mensen hun stem én hun geboortedatum in op een blad dat bestemd was voor hun huisgenoot. De gemeenten hebben ons tussentijds om advies gevraagd hoe om te gaan met deze gevallen. Strikt genomen voldoen deze gevallen niet aan de voorschriften. Wij hebben echter, omdat deze kruislingse match 100% administratief herleidbaar was zonder afbreuk te doen aan het anonieme karakter van de volksraadpleging, tussentijds geadviseerd om deze gevallen in te voeren. Zij tellen daarom mee in de uiteindelijke uitkomst.

In die gevallen zijn de stemmen alsnog ingevoerd met de correcte geboortedata en is de stem dus niet verloren gegaan.

D. Afwijkingen in de beantwoording

In een aantal gevallen kon de schriftelijke opbrengst niet digitaal worden ingevoerd, omdat de vragenlijst niet op de daarvoor vereiste manier was ingevuld.

Soms is de eerste vraag niet beantwoord, soms dubbel. Soms is alleen de eerste vraag beantwoord.

Wij hebben geconstateerd dat de volgende afwijkingen in beeld zijn gekomen:

Vraag 1	Vraag 2	Aantal
Zowel ja als nee aangekruisd	Westerkwartier	9
Zowel ja als nee aangekruisd	Hoogeland	1
Beantwoord met ja	Niet beantwoord	3
Beantwoord met nee	Niet beantwoord	5
Niet beantwoord	Westerkwartier	18
Niet beantwoord	Hoogeland	10
Niet beantwoord	Niet beantwoord	2
TOTAAL		48

Voor deze categorie onregelmatige stemmen per post (bij digitaal stemmen was dit niet mogelijk) geldt dat ze allemaal niet voldoen aan voorschriften met betrekking tot het goed invullen van de formulieren en dus ongeldig zijn. Deze zijn niet ingevoerd (dat was technisch niet mogelijk) en daarmee **niet** meegenomen in de uitslag.

E. Overige

Eén persoon heeft de vragenlijst online niet afgemaakt (alleen de eerste vraag was beantwoord). De beantwoording van deze persoon is niet meegenomen in de uitslag.

17 vragenlijsten zijn te laat binnengekomen bij de gemeenten. Deze zijn **niet** meegenomen in de uitslag, ook niet in het opkomstpercentage.

Van de gemeenten hebben wij vernomen dat er via social media (Twitter), per mail en telefonisch onduidelijkheden zijn gemeld door inwoners die de brief ontvingen. Daaruit komt naar voren dat de postbezorging in het Winsumer deel van het Middag-Humsterland in het begin vertraagd is verlopen. Pas op maandag 24 oktober had iedereen de brief met de vragenlijst ontvangen. Verder is de problematiek van het verwisselen van geboortedata (categorie C) ook door een aantal inwoners onderkend. Tenslotte zijn er vragen gesteld over de vraagstelling en de wijze waarop het formulier per post moest worden ingevuld.

Resumerend

Ten aanzien van de categorie C (verwisseling geboortedata) geldt dat de gegevens zijn meegenomen in de uitslag. Deze zijn daarmee verwerkt in de rapportage van Enigma. Voor de overige categorieën geldt dat deze niet zijn meegenomen in de rapportage van Enigma. Wij hebben ondanks de ongeldigheid van deze stemmen gemeend in onze eigen rapportage wel een uitsplitsing te moeten maken van deze categorieën en daarmee de stem van deze inwoners te laten doorklinken. Het opkomstpercentage dat Enigma hanteert (56%) wijkt daarmee af van het daadwerkelijke opkomstpercentage (59%), waarin de ongeldige stemmen zijn meegenomen.

Conclusie

Wij concluderen het volgende:

- De volksraadpleging is verlopen zoals in het plan van aanpak is voorzien
- De volksraadpleging is ordentelijk verlopen
- Het administratieve proces is waterdicht
- Het onderzoeksbureau is onafhankelijk
- De raadpleging is anoniem verlopen en er is correct omgegaan met de verwerking van persoonsgegevens.
- De mogelijkheid van het online stemmen is opgerekt tot het moment waarop laatstelijk de stemmen per post konden binnenkomen.
- Er sprake is van 112 per post ingevulde stembiljetten die onregelmatigheden vertonen.
- Daarvan zijn 44 alsnog geldig verklaard, omdat dit zag op het verwisselen van de stembiljetten door mensen die op hetzelfde adres wonen. Het was goed geweest als in de begeleidende brief duidelijk was gezet dat men perse het eigen formulier moest invullen en dat een brief voorzien moest zijn van een volledige geboortedatum. Een stem zou anders niet geldig zijn.

- Het aantal ongeldige stemmen per post komt op 68, vanwege het niet correct invullen van het vragenformulier. Een duidelijker lay-out van de vragenlijst had dat mogelijk voorkomen (bijvoorbeeld door het gebruik van pijlen). Nu hebben mensen voorkeuren aangegeven die digitaal niet mogelijk zijn. Opvallend is dat binnen deze 'categorie onregelmatigheden' de meeste mensen vraag 1 niet hebben beantwoord. Kennelijk hechten zij vooral waarde aan de toekomstige gemeente waar zij kunnen wonen en hebben zij geen mening over of het gebied nu wel of niet in één toekomstige gemeente moet liggen. Het bieden van een optie 'geen mening' had dit kunnen ondervangen.
- Eén digitale stem is niet afgerond en daarmee ongeldig.
- Het totaal aantal stemmen komt op 1.705. Minus de 68 ongeldige stemmen per post en één ongeldige stem digitaal komt het aantal geldige stemmen op 1.636. Dat komt overeen met het aantal stemmen dat Enigma heeft geregistreerd. Daarmee is het aantal stemmen juist vastgesteld.

Tot slot

Wij bedanken de gemeente Winsum en de gemeente Zuidhorn voor het in ons gestelde vertrouwen. Daarnaast zeggen wij dank aan de goede ambtelijke ondersteuning die ons door de gemeenten beschikbaar is gesteld. Wij wensen de gemeenteraden veel wijsheid bij het vertalen van de opbrengst van de volksraadpleging naar hun standpuntbepaling en de uiteindelijke besluitvorming.