

Minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Mevrouw H.G.J. Bruins Slot
Postbus 20011
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

Datum
16 februari 2023
Kenmerk
TRE/U202300044
Telefoon
070 373 8393
Bijlage(n)
-

Onderwerp

Adviesaanvraag over Wet kwaliteitsbevordering uitvoering
verkiezingsproces

Geachte mevrouw Bruins Slot,

U hebt de VNG en NVVB gevraagd te adviseren over het concept-wetsvoorstel kwaliteitsbevordering uitvoering verkiezingsproces (hierna: het wetsvoorstel). Graag maken wij van deze door u geboden mogelijkheid gebruik.

Wij waarderen het dat wij in het kader van het Programma Transitie en Digitale Hulpmiddelen in de Verkiezingsketen en ook na de afronding daarvan de gelegenheid hebben gekregen om in een vroegtijdig stadium, in constructieve samenwerking met uw ministerie en de Kiesraad, een inhoudelijke bijdrage te leveren aan de totstandkoming van dit wetsvoorstel. Wij zetten deze samenwerking en betrokkenheid graag verder voort bij de uitwerking van de nieuwe taken opgenomen in het wetsvoorstel en het door de Kiesraad op te stellen plan over de samenwerking bij de kwaliteitsbevordering.

In het onderstaande geven we onze opmerkingen bij het wetsvoorstel. Deze bespreking van het wetsvoorstel wordt vooraf gegaan door een samenvatting van ons advies.

Samenvatting

- *Structureel borgen hoge kwaliteit verkiezingsproces; uitvoerbaarheid:* Wij zijn het in het algemeen eens met het doel en de inhoud van dit wetsvoorstel en de daarin opgenomen taken, bevoegdheden en verplichtingen van de Kiesraad. Gemeenten willen ook in de toekomst een hoge kwaliteit van uitvoering van het verkiezingsproces blijven bieden. We onderschrijven daarom het belang van ketensamenwerking. We hechten er wel aan dat ook in de nieuwe rolverdeling tussen ministerie en de Kiesraad, de door de Kiesraad op te stellen maatregelen uitvoerbaar zijn en verzoeken u daarom de betrokkenheid van gemeenten bij de totstandkoming daarvan zo nodig in het Kiesbesluit te waarborgen.

- *Verantwoordelijkheden en interbestuurlijke verhoudingen:* We zijn het eens met het gemaakte onderscheid tussen de keten minister-Kiesraad-gemeenten en de keten Kiesraad-stembureaus. Ook zijn we het eens met de door u voorgestane verhoudingen in deze ketens. We onderschrijven dat de Kiesraad jegens gemeenten geen formele interventiebevoegdheden kan uitoefenen: dat zou niet passen bij de interbestuurlijke verhoudingen. Het is terecht dat de Kiesraad jegens stembureaus dergelijke bevoegdheden (de procesaanwijzing), wel kan uitoefenen. Wij vinden de betrokkenheid van de gemeentelijke verkiezingsorganisatie hierbij wel nodig en gewenst, aangezien gemeenten de verantwoordelijkheid dragen voor de organisatie van de verkiezingen. Rondom de procesaanwijzing brengen we mede daarom enkele aandachtspunten naar voren.
- *Inlichtingplicht:* We kunnen ons vinden in deze nieuwe verplichting voor gemeenten. We verzoeken u wel om in de toelichting expliciet op te nemen dat het college en de burgemeester primair verantwoording aan de gemeenteraad afleggen over de organisatie van de verkiezingen en de uitoefening van hun taken.
- *Kosten en reële compensatie:* In de eerste plaats verzoeken we u met ons in overleg te gaan over het uitvoeren van een gedegen onderzoek om daarmee een actueel beeld van de kosten van een verkiezing te krijgen. In de tweede plaats is onduidelijk hoe u in de nieuwe rolverdeling tussen ministerie en Kiesraad zult waarborgen dat aan de financiële randvoorwaarde voor de uitvoering van de wet wordt voldaan. We verzoeken u in de toelichting op te nemen dat u over de uitvoeringsconsequenties van nieuwe instructies en kwaliteitsstandaarden van de Kiesraad met ons in overleg gaat voordat deze maatregelen worden vastgesteld.
- *Tijdige beschikbaarstelling modellen, nieuwe instructies en kwaliteitsstandaarden:* Het is essentieel dat gemeenten tijdig kunnen beschikken over de deze door de Kiesraad op te stellen stukken. We verzoeken u daarom er op toe te zien dat ze uiterlijk 3 maanden (en voor zover aan de orde: 6 maanden) vóór de verkiezing beschikbaar zijn en geven u in overweging hierover regels op te nemen in het Kiesbesluit.

Advies

1. Structureel borgen hoge kwaliteit verkiezingsproces; uitvoerbaarheid

Verkiezingen zijn het fundament van onze democratische rechtsstaat. Daarom is het van belang dat de organisatie daarvan zeer zorgvuldig verloopt en de uitslag van de verkiezing betrouwbaar tot stand komt. Het organiseren van verkiezingen vormt normaliter een grote logistieke operatie voor gemeenten, gedurende de verkiezingen in 2020-2022 kwamen daar vanwege de coronamaatregelen nog eens forse, extra inspanningen bij. Gemeenten hebben de afgelopen jaren laten zien verkiezingen zorgvuldig, veilig en betrouwbaar te kunnen organiseren, daarbij ondersteund door uw ministerie en de Kiesraad. De kwaliteit van de uitvoering van het verkiezingsproces is daarmee al jarenlang zeer hoog. Dat neemt niet weg dat het van belang is de vraag te (blijven) stellen wat er eventueel anders of meer nodig is om die kwaliteit ook in de toekomst te kunnen borgen. En: wat eventuele veranderingen in het proces betekenen voor de verantwoordelijkheden en verhoudingen in de verkiezingsketen. Dit wetsvoorstel bevat een solide overkoepelend kader ten behoeve van de verdere kwaliteitsbevordering van de uitvoering van het verkiezingsproces.

Wij kunnen in het algemeen instemmen met het doel en de inhoud van het wetsvoorstel en de daarin opgenomen taken, bevoegdheden en verplichtingen van de Kiesraad om de kwaliteit van het verkiezingsproces voorafgaand en tijdens de verkiezingen en de kwaliteitsbeoordeling na de verkiezingen structureel te borgen. Het past bij zijn onafhankelijke positie en deskundigheid om de verantwoordelijkheid voor die kwaliteitsbevordering en het bieden van ondersteuning aan de

gemeenten en de verschillende stembureaus¹ bij de Kiesraad te beleggen en hem vanuit die specifieke rol toe te rusten met bevoegdheden zoals waarnemen en het geven van een procesaanwijzing aan stembureaus.

Dat de verkiezingen kwalitatief goed verlopen, is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle bij de uitvoering van het verkiezingsproces betrokkenen. Gemeenten willen die kwaliteit ook in de toekomst graag blijven bieden en kunnen de ondersteuning van de Kiesraad daarbij in de zich snel opstapelende wijzigingen van het verkiezingsproces goed gebruiken. We onderschrijven daarom het belang van ketensamenwerking waarbij Kiesraad, ministerie, gemeenten (en waterschappen) en stembureaus, met behoud van ieders verantwoordelijkheid maar wel gezamenlijk, uitvoering geven aan het verkiezingsproces.

We hechten er wel aan dat ook in de nieuwe rolverdeling tussen uw ministerie en de Kiesraad wordt voldaan aan de randvoorwaarde van uitvoerbaarheid van nieuwe maatregelen. Voor een ordentelijk verloop van de verkiezingen is de uitvoerbaarheid van deze maatregelen immers van cruciaal belang. De onlangs geactualiseerde Code Interbestuurlijke verhoudingen (en de concretisering daarvan in de uitvoerbaarheidstoets decentrale overheid) neemt dit ook als uitgangspunt. Aandacht voor uitvoerbaarheid betekent wat ons betreft ook dat gemeenten kunnen meedenken met en input kunnen leveren voor de door de Kiesraad op te stellen modellen, instructies en kwaliteitsstandaarden. Daarmee kan in een vroeg stadium de verkiezingspraktijk bij gemeenten en daarmee de uitvoerbaarheid worden meegenomen. Wij stellen het op prijs wanneer deze werkwijze in het door de Kiesraad op te stellen plan terugkomt. Daarnaast verzoeken we u te bezien of zo nodig de grondslag zoals bedoeld in artikel A 11 lid 5 van het wetsvoorstel (in het Kiesbesluit kunnen regels worden gesteld over de voorwaarden waaronder de kwaliteitsbevorderende taak van de Kiesraad wordt uitgeoefend) kan worden benut voor het stellen van regels hierover.

2. Verantwoordelijkheden en interbestuurlijke verhoudingen

Bij de toekenning van nieuwe taken en bevoegdheden zoals het wetsvoorstel voorstaat, is het van belang de vraag te stellen in hoeverre er verschuivingen nodig zijn in de verantwoordelijkheden van alle betrokken organen bij het verkiezingsproces en de onderlinge verhoudingen in ons staatsbestel. In het wetsvoorstel wordt in dit verband – terecht – een onderscheid gemaakt tussen de keten minister-Kiesraad-gemeenten en de keten Kiesraad-stembureaus (als zelfstandige bestuursorganen met eigen taken en bevoegdheden).

Wij zijn het eens met de afwegingen die u in dit verband in het wetsvoorstel heeft gemaakt en de door u toegelichte verhoudingen tussen minister-Kiesraad, minister-gemeenten, Kiesraad-gemeenten en Kiesraad-stembureaus. De minister blijft stelselverantwoordelijke voor het functioneren van het verkiezingsproces. Gemeenten blijven verantwoordelijk voor de uitvoering in medebewind van de Kieswetgeving en daarmee voor de zorgvuldige organisatie van de verkiezingen. Wij onderschrijven daarom dat de sturing door de Kiesraad jegens gemeenten uit de aard der zaak alleen vorm kan krijgen via instructies, kwaliteitsstandaarden en adviezen die ondersteunend zijn en geen formeel-juridische status hebben. De Kiesraad behoort niet in de verantwoordelijkheid van gemeenten in te kunnen grijpen door jegens de gemeentelijke bestuursorganen formele interventiebevoegdheden (zoals een procesaanwijzing) uit te oefenen. De

¹ Te weten "elk stembureau, briefstembureau, gemeentelijk stembureau, hoofdstembureau, nationaal briefstembureau, en centraal stembureau als bedoeld in deze wet" (zie artikel A 10).

interbestuurlijke verhoudingen brengen met zich dat, voor zover aangewezen, alleen de minister jegens gemeenten een interventie vanuit het interbestuurlijk toezicht kan plegen.

De relatie Kiesraad-stembureaus is terecht gekwalificeerd als een andere: hier moet de Kiesraad ten behoeve van de kwaliteitsbevordering op de wijze van uitvoering van processen door stembureaus formeel kunnen ingrijpen en hen, als uiterst interventiemiddel, een procesaanwijzing kunnen geven.

Gelet op de faciliterende en ondersteunende rol die gemeenten in de praktijk ten aanzien van stembureaus uitvoeren en de verantwoordelijkheid die zij voor de organisatie van de verkiezingen dragen, is het daarbij van belang dat de gemeentelijke verkiezingsorganisatie weet heeft van wat er gebeurt op een stembureau en dat er met de (projectleider verkiezingen van de) gemeente overleg wordt gevoerd alvorens een procesaanwijzing wordt gegeven. Het is goed dat hiervoor aandacht is in de Memorie van Toelichting. Daarnaast zou het goed zijn dat bij de nadere uitwerking van de procedure tot het geven van een procesaanwijzing het voeren van overleg met de gemeente als standaard processtap wordt opgenomen.

Het is overigens goed voorstelbaar dat in de praktijk vragen zullen ontstaan over de afbakening wat tot de verantwoordelijkheden van een stembureau voor de feitelijke gang van zaken behoort en wat tot de verantwoordelijkheden van het college en de burgemeester voor de organisatie van de verkiezingen behoort. In aanvulling op de uitleg die hierover in de Memorie van Toelichting is opgenomen, geven we hieraan graag met u en de Kiesraad een nadere uitwerking.

Ten aanzien van de procesaanwijzing merken we tot slot op dat deze aan de voorzitter van het stembureau dan wel aan het stembureau kan worden gegeven (artikel A12 lid 1). In de Memorie van Toelichting wordt niet duidelijk uitgelegd in welke situatie aan wie de procesaanwijzing wordt gegeven. Tot wie de Kiesraad de procesaanwijzing richt zal samenhangen met de bevoegdheden die in de Kieswet aan alleen de voorzitter dan wel het stembureau als geheel zijn toegekend, maar de toelichting vermeldt dit niet. Wij verzoeken u daarom in de toelichting te verduidelijken in welke situatie de procesaanwijzing tot de voorzitter dan wel het stembureau als geheel zal worden gericht.

3. Inlichtingenplicht

In het wetsvoorstel staat dat het college van burgemeester en wethouders, de burgemeester, en de verschillende soorten stembureaus desgevraagd en uit eigen beweging gegevens en inlichtingen verstrekken die de Kiesraad nodig heeft voor de uitvoering van zijn taken en bevoegdheden rondom de kwaliteitsbevordering voor de uitvoering van het verkiezingsproces (artikel A 15). Dit past bij de verantwoordelijkheden van het college, de burgemeester en de stembureaus. We verzoeken u wel om in de Memorie van Toelichting expliciet op te nemen dat het college en de burgemeester primair verantwoording aan de gemeenteraad afleggen over de organisatie van de verkiezingen en de wijze waarop zij de aan hen opgedragen taken in de Kieswet hebben uitgevoerd.

4. Kosten en reële compensatie

In de Memorie van Toelichting is aangegeven dat het doel van het wetsvoorstel – het waarborgen dat de kwaliteit van de uitvoering in het verkiezingsproces ook in de toekomst hoog blijft -, op dit moment niet tot hogere kosten voor gemeenten leidt. Aangezien die kwaliteit inderdaad al jarenlang zeer hoog is, willen we dit graag aannemen. Het doet echter wel de vraag rijzen hoeveel het organiseren van een verkiezing op grond van de Kieswet gemiddeld eigenlijk kost. Het laatste onderzoek naar de totale kosten voor het organiseren van een verkiezing dateert van 2012: de

kosten van de Tweede Kamerverkiezingen betroffen toen circa 42 miljoen euro.² Sindsdien zijn diverse wijzigingen van de Kieswet doorgevoerd. Een actueel beeld van de kosten van een verkiezing en de compensatie van gemeenten daarvoor, ontbreekt echter. Het zou daarom goed zijn om dit wetsvoorstel, dat immers ziet op (de kwaliteit van) de uitvoering van het verkiezingsproces over de volle breedte, aan te grijpen om de kosten van een verkiezing via een gedegen onderzoek in kaart te brengen. Dergelijk onderzoek kan, voordat het wetsvoorstel van kracht wordt, als 0-meting dienen waartegen de uitvoeringsconsequenties van de nieuwe wet (en ook daarop volgende nieuwe wetgeving) in beeld kunnen worden gebracht. We verzoeken u hierover met ons in overleg te treden.

Los daarvan merken wij op dat, doordat de Kiesraad de taak heeft invulling te geven aan de kwaliteitsbevordering en de inlichtingenplicht van gemeenten, er in financieel opzicht straks een driehoeksverhouding tussen minister, Kiesraad en gemeenten ontstaat. De Kiesraad moet weliswaar bij het opstellen van nieuwe instructies en kwaliteitsstandaarden tevens ingaan op de uitvoeringsconsequenties. De vraag is niettemin hoe u in de nieuwe rolverdeling tussen uw ministerie en de Kiesraad zult waarborgen dat artikel 2 Financiële Verhoudingswet en artikel 108 lid 3 Gemeentewet feitelijk werking kunnen hebben.

Dit geldt temeer daar er volgens de Memorie van Toelichting alleen wanneer er 'substantiële' gevolgen voor de uitvoering zijn, daarover het gesprek tussen Kiesraad, gemeenten (en/of waterschappen) en uw ministerie wordt gevoerd. De term 'substantiële' heeft een subjectief karakter waarvan onduidelijk is wanneer daarvan sprake is en wie dat gaat bepalen alvorens het gesprek kan worden gevoerd. Ook is de vraag hoe kan worden voorkomen dat bijvoorbeeld één nieuwe instructie op zichzelf nog geen substantiële gevolgen heeft, maar een stapeling van verschillende instructies op een gegeven moment wel en het gesprek over de uitvoeringsconsequenties en daarmee compensatie van gemeenten dan achteraf moet worden gevoerd. Daarmee is aan de financiële randvoorwaarde voor de uitvoering van deze wet niet voldaan. We vinden dit mede in het licht van de onlangs geactualiseerde Code interbestuurlijke verhoudingen bezwaarlijk. We verzoeken u daarom in de Memorie van Toelichting op te nemen dat u over de uitvoeringsconsequenties van nieuwe instructies en kwaliteitsstandaarden van de Kiesraad met ons in overleg gaat voordat deze maatregelen worden vastgesteld.

5. Tijdige beschikbaarstelling modellen, nieuwe instructies en kwaliteitsstandaarden

De inwerkingtreding van het wetsvoorstel is vooralsnog voorzien voor 1 januari 2024. De verkiezingen van het Europees Parlement in mei 2024 zouden dan de eerste verkiezingen zijn waarvoor deze wet geldt. Het is van belang dat gemeenten voldoende tijd hebben om deze wet, de modellen en met name de door de Kiesraad op te stellen instructies en kwaliteitsstandaarden te implementeren.

In dit verband zijn de afspraken die in de Verkiezingsagenda 2030 zijn gemaakt, relevant: uiterlijk 3 maanden (bij benodigde wijzigingen van ICT-systemen: uiterlijk 6 maanden) vóór de verkiezing moet helder zijn wat nieuwe wet- en regelgeving van de uitvoering vraagt. Deze termijn geldt ook voor de door de Kiesraad op te stellen modellen, instructies, kwaliteitsstandaarden en eventuele andere door hem te ontwikkelen procedures en protocollen. De beschikbaarheid en vindbaarheid daarvan

² Zie: P.M.H.H. Bex e.a., *Onderzoek naar de kosten van gemeenten bij de organisatie en uitvoering van verkiezingen*, SIRA Consulting, 2013, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-272829.pdf>. Dit onderzoek is in opdracht van de Commissie Van Beek (Commissie elektronisch stemmen in het stemlokaal) uitgevoerd, zie *Elke stem telt. Elektronisch stemmen en tellen*, 2013, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-272828.pdf>.

zijn essentieel. Aan de hand van de nadere uitleg door de Kiesraad over de uitvoering van wet- en regelgeving zullen gemeenten zich immers bij uitstek voorbereiden op de verkiezing. Wij verzoeken u er daarom op toe te zien dat nieuwe modellen, instructies, kwaliteitsstandaarden en andere procedures uiterlijk 3 maanden (en voor zover aan de orde: uiterlijk 6 maanden) voor de verkiezing beschikbaar zijn. Wij geven u in overweging om gelet op het bepaalde in artikel A 11 lid 5 van het wetsvoorstel hierover regels op te nemen in het Kiesbesluit.

6. Redactionele opmerkingen

- In het wetsvoorstel wordt uitgegaan van het kracht van wet zijn van het Wetsvoorstel programmatuur verkiezingsuitslagen zonder dat er een verwijzing naar dit wetsvoorstel is opgenomen (zie bijvoorbeeld de formulering van artikel A 3 en de verwijzing naar de artikelen Ea 10, Ea 11 en Ea12 in dit artikel A 3). Is het niet nodig in de wettekst hiervoor een overgangsbepaling op te nemen?
- In de toelichting wordt aangegeven dat stembureaus werkzaam zijn bij de kandidaatstelling en op de dag van verkiezing tot aan de vaststelling van de verkiezingsuitslag en de procesaanwijzing daarom alleen in die periode kan worden gegeven (p. 21 en 44). Zoals ook elders in de toelichting terugkomt (p. 26), is het (centraal) stembureau echter ook belast met de registratie van de aanduiding van de politieke partijen. Ook in dat verband zou de Kiesraad een procesaanwijzing kunnen geven. We verzoeken daarom de toelichting op p. 21 en 44 hierop aan te passen.

Wij vertrouwen erop dat u bij de verdere behandeling van het wetsvoorstel rekening houdt met deze opmerkingen en bereid bent om die in de tekst en de toelichting van de wet te verwerken.

Met vriendelijke groet,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



mr L.K. Geluk
Algemeen directeur

Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken



S.A.J. Rijdsijk
Voorzitter