

Vergaderjaar 2024–2025

36 552

Wijziging van de Kieswet, houdende regels over taken van de Kiesraad met het oog op de bevordering van de kwaliteit van de uitvoering van het verkiezingsproces (Wet kwaliteitsbevordering uitvoering verkiezingsproces)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 5 februari 2025

ALGEMEEN

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
2.	Transitie van de Kiesraad	1
3.	Taken van de Kiesraad	2
4.	Structuur verkiezingsketen	7
5.	Overige vragen	11

1. Inleiding

Graag dank ik de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal voor de schriftelijke inbreng inzake het wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet, houdende taken van de Kiesraad met het oog op de bevordering van de kwaliteit van de uitvoering van het verkiezingsproces (Wet kwaliteitsbevordering uitvoering verkiezingsproces). Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van de door de leden van de fracties van VVD, D66, GroenLinks-PvdA, NSC, BBB, en SGP gestelde vragen en gemaakte opmerkingen over dit wetsvoorstel. In het navolgende reageer ik daarop, hierbij beantwoord ik de vragen langs een aantal hoofdthema's zoals weergegeven in de inhoudsopgave. Deze nota naar aanleiding van het verslag bied ik u gelijktijdig aan met een nota van wijziging op dit wetsvoorstel.

2. Transitie van de Kiesraad

De leden van de VVD-fractie vragen aan de regering met het onderhavige wetsvoorstel de transitie helemaal is afgerond, of dat er nog meer wetsvoorstellen volgen die hier betrekking op hebben. Is de Kiesraad hiermee nu een verkiezingsautoriteit geworden? De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie ontvangen graag een planning van de nog te

verwachten volgende wetwijzigingen die nog volgen in het kader van de transitie van de Kiesraad tot verkiezingsautoriteit.

De transitie van de Kiesraad is opgedeeld in twee fasen. De eerste fase wordt geregeld in de Wet programmatuur verkiezingsuitslagen en behelst de taakuitbreiding van de Kiesraad omtrent het beheer van de uitslagprogrammatuur. Dit voorstel is reeds aangenomen door uw Kamer op 7 maart 2024 en vervolgens op 19 maart 2024 door de Eerste Kamer. Volgens de huidige planning treedt het wetsvoorstel 1 juli 2025 in werking. Het voorliggende voorstel regelt de tweede fase van de transitie, waarmee de Kiesraad wordt toegerust op het waarborgen en bevorderen van de kwaliteit van de uitvoering van het verkiezingsproces. Na deze tweede fase heeft de Kiesraad de bevoegdheden die horen bij de rol van verkiezingsautoriteit. De Kiesraad is zich al geruime tijd aan het voorbereiden op deze rol. Er zijn op dit punt geen verdere wetsvoorstellen voorzien.

Uiteraard blijf ik voortdurend in gesprek met de Kiesraad over zijn rol en taken en bevoegdheden. Zo werk ik op dit moment aan een wetsvoorstel voor de versterking van de kandidaatstellingsprocedure, waarbij wordt gezien of de Kiesraad de taak krijgt om de modellen ten behoeve van de kandidaatstellingsprocedure op te stellen. Het streven is dit voorstel in maart 2025 in consultatie te brengen.

De leden van de BBB-fractie wijzen erop dat het hoofdlijnenakkoord stevige hervormingen van het kiesstelsel beoogt, waaronder de mogelijke introductie van districten. Kan de Minister met de Kamer delen welke implicaties zo'n hervorming kan hebben voor het wetsvoorstel? Deze leden vragen zich af of het niet verstandig zou zijn als de Tweede Kamer de behandeling van dit wetsvoorstel pauzeert tot er meer bekend is over de beoogde kiesstelsel hervormingen, en naar aanleiding van dat voorstel bekijkt of het huidige wetsvoorstel nog wel van waarde is.

In antwoord op deze vraag wijs ik er graag op dat het belang van kwaliteitsbevordering van de uitvoering van het verkiezingsproces losstaat van de vraag hoe het kiesstelsel precies is ingericht. Dit wetsvoorstel regelt de wijze waarop de Kiesraad de verschillende actoren binnen het verkiezingsproces ondersteunt. Het heeft echter geen directe raakvlakken met de materiële kant van het verkiezingsproces zelf, zoals de wijze waarop kiezers hun stem uitbrengen en hoe deze doorwerkt in de berekening van de uitslag. Om die reden ziet de regering geen aanleiding om dit wetsvoorstel aan te houden in afwachting van een nieuw kiesstelsel. Ondersteuning van gemeenten en andere uitvoerders binnen het verkiezingsproces is onder elk stelsel nodig. Gelet op het voorgaande is het niet nodig en ook niet wenselijk om de behandeling van dit wetsvoorstel aan te houden.

3. Taken van de Kiesraad

3.1 Adviestaak Kiesraad

De leden van de VVD-fractie merken op dat met het wetsvoorstel de adviestaak van de Kiesraad verbreed wordt naar een algemene adviesbevoegdheid over aangelegenheden die verkiezingen betreffen. Tegelijkertijd kan ook de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) advies uitbrengen. Deze leden krijgen graag een nadere verduidelijking van de adviestaken van de Kiesraad en de Raad voor het Openbaar Bestuur en de verschillen tussen beide adviescolleges.

Graag beantwoord ik deze vraag als volgt. De ROB ziet op de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur, met bijzondere aandacht voor de beginselen democratie en rechtstaat. Daarbij beziet de ROB het functioneren van de overheid vooral vanuit het perspectief van de burger en diens vertrouwen in de democratie. Vertaald naar het onderwerp verkiezingen betekent dit bijvoorbeeld dat de ROB kan adviseren over het materiële kiesrecht van burgers. Zoals bijvoorbeeld over de minimumleeftijd om te mogen stemmen, of eventuele gronden om iemand het kiesrecht te ontnemen. De Kiesraad adviseert in de huidige situatie, en na invoering van onderhavige wetsvoorstel – naast aangelegenheden die de verkiezingen betreffen – alleen over de uitvoeringstechnische aangelegenheden van het kiesrecht. De ROB en de Kiesraad hebben dus onderscheiden rollen als het gaat om thema's die raken aan het kiesrecht.

De voorgenomen wijziging van artikel A 3, tweede lid, aanhef en onder b van de Kieswet betreft slechts de taak om te adviseren over de *verkiezingen*. Daaronder wordt verstaan alles dat te maken heeft met de wijze waarop verkiezingen worden georganiseerd en ingericht. In de praktijk adviseert de Kiesraad al over verkiezingen in brede zin. De voorgestelde wijziging is dan ook een codificering van bestaande praktijk.

3.2 Taakverschuiving

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen in het wetsvoorstel en in de toelichting dat een aantal taken en bevoegdheden van gemeenten en van de Minister naar de Kiesraad verschuiven. Deze leden vragen de regering of er in overzichtelijk «was-wordt-overzicht» schematisch kan worden weergegeven waar de taken en bevoegdheden (en de betreffende wettelijke grondslag) nu liggen en waar deze taken na aanneming van dit wetsvoorstel belegd zijn, zodat het voor iedereen in een oogopslag duidelijk is welke taken en bevoegdheden nu precies wijzigen.

In de onderstaande tabel zijn de met dit wetsvoorstel veranderende taken en bevoegdheden van de Kiesraad weergegeven, inclusief wettelijke grondslag en of – en zo ja, waar – de taak of bevoegdheid op dit moment is belegd.

Taak/bevoegdheid	Wettelijke grondslag	Was	Wordt
De regering en beide Kamers adviseren over verkiezingen of uitvoeringstechnische aangelegenheden die het kiesrecht betreffen	Kieswet artikel A 3, eerste lid, onderdeel b	Kiesraad	Kiesraad ¹
Kwaliteitsbevorderende taak met betrekking tot de uitvoering van het verkiezingsproces	Kieswet artikel A 3, eerste lid, onderdeel d (nieuw)	Niet expliciet belegd, in de praktijk deels uitgevoerd door het Ministerie van BZK	Kiesraad
Aanwijzen personen ter ondersteuning bij kwaliteitsbevorderende taak	Kieswet artikel A 9	Nvt	Kiesraad
Ondersteunen van de burgemeester, college burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur en een stembureau ter bevordering van de kwaliteit van het verkiezingsproces (o.a. via instructies, factsheets en kwaliteitsstandaarden)	Kieswet artikel A 11, eerste en derde lid	Niet expliciet belegd, in de praktijk uitgevoerd door het Ministerie van BZK	Kiesraad

Taak/bevoegdheid	Wettelijke grondslag	Was	Wordt
In geval van onvoorziene omstandigheden gedurende de uitvoering van het verkiezingsproces regels stellen met betrekking tot de wijze waarop de stembureaus in die omstandigheden moeten handelen	Kieswet artikel A 11, vierde lid	Niet expliciet belegd, in de praktijk uitgevoerd door het Ministerie van BZK	Kiesraad ²
De voorzitter van een stembureau of een stembureau een procesaanwijzing geven	Kieswet artikel A 12, eerste lid	Nvt	Kiesraad
Rapporteren aan het vertegenwoordigend orgaan waarvoor de verkiezing werd gehouden over mogelijke onregelmatigheden die zijn vastgesteld bij de uitvoering van een verkiezing	Kieswet artikel A 13	Nvt	Kiesraad
Een advies geven aan het vertegenwoordigend orgaan over een herstemming bij een of meer stembureaus	Kieswet artikel A 14	Nvt	Kiesraad
Inlichtingen verstrekken aan de Minister van BZK in geval van een geconstateerde onregelmatigheid die leidt tot risico's voor het verloop van de verkiezing of de betrouwbaarheid van de uitslag van de verkiezing ³	Kieswet artikel A 16	Nvt	Kiesraad
Vaststellen van een aantal modellen (m.n. van processenverbaal van de verschillende stembureaus)	Kieswet artikelen N 10, N 29, Na 14, Na 31, O 7, O 20, P 1e, P 1f, P 22, T 11, W 1, W 2, W 4	Minister van BZK	Kiesraad ⁴

¹ Na inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel is de bestaande adviestaak van de Kiesraad ten aanzien van de verkiezingen niet langer geclausuleerd tot uitvoeringstechnische aangelegenheden.

² De door de Kiesraad gestelde regels behoeven de goedkeuring van de Minister van BZK.

³ In aanvulling op de inlichtingenplicht van artikel 20 van de Kaderwet zbo's.

⁴ De modellen behoeven de goedkeuring van de Minister van BZK.

3.3 Functiescheiding

De leden van de VVD-fractie vragen hoe het voorkomen van onwenselijke functievermenging vorm wordt gegeven, gelet op de meerdere rollen die de Kiesraad in de toekomst zal vervullen. Deze leden vragen daarbij met name een verduidelijking van de rol van de voorzitter van de Kiesraad, en of de functiescheiding ook voor de voorzitter voldoende is geregeld. Hierbij vragen zij te betrekken dat de Kiesraad aan het centraal stembureau bij landelijke verkiezingen een procesaanwijzing kan geven.

De regering acht het van belang dat functievermenging wordt voorkomen. De Raad van State heeft daar in zijn advies ook op gewezen. In het voorstel zijn daarom een aantal waarborgen opgenomen. Zo regelt artikel A 3, derde lid, dat de taken en bevoegdheden met betrekking tot het waarnemen en beoordelen van het gebruik van de (uitslag)programmatuur en van de uitvoering van het verkiezingsproces door de stembureaus, bij andere leden worden belegd dan de leden die belast zijn met de taken van de Kiesraad als centraal stembureau. Naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie en na overleg met de Kiesraad meent de regering dat het goed is om ook voor de voorzitter van de Kiesraad op het niveau van de wet de functiescheiding te regelen, in plaats van dat de Kiesraad hiertoe een voorziening zou treffen in het

bestuursreglement, bedoeld in artikel A 7. Hiertoe wordt in bijgevoegde nota van wijziging voorgesteld om te bepalen dat in het geval van verkiezingen waarbij de Kiesraad optreedt als centraal stembureau, de beoordelende taken als bedoeld in artikelen A 12, A 13, Ea 10, Ea 11 en Ea 12 worden verricht door een ondervoorzitter en leden die niet zijn belast met centraal stembureau-taken.

Het wetsvoorstel kent de mogelijkheid dat de Kiesraad in zijn kwaliteitsbevakende rol een procesaanwijzing geeft aan stembureaus, en daarmee ook aan de Kiesraad in zijn rol als centraal stembureau. Dat dit laatste in de praktijk zal voorkomen is evenwel hoogst onwaarschijnlijk, aangezien de procesaanwijzing een uiterst middel is dat pas kan worden aangewend als overleg niet tot het gewenste resultaat heeft geleid. De verwachting is niet dat de Kiesraad intern ernstig van mening zal verschillen over te ondernemen stappen in het verkiezingsproces.

3.4 Ondersteuners van de Kiesraad

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zijn benieuwd naar de concrete uitwerking van de waarnemingen die de Kiesraad gedurende het verkiezingsproces kan doen. Daarbij vragen zij hoe vaak waarnemingen zullen plaatsvinden en aan de hand van welke concrete criteria. Ook vragen zij of de Kiesraad hier voldoende capaciteit voor heeft. De leden van de SGP-fractie zouden graag meer concreet vernemen hoe intensief en op welke wijze de Kiesraad voornemens is waarnemingen te gaan doen. Deze leden vinden het belangrijk dat vooraf duidelijkheid bestaat over de verwachtingen en dat gemeenten weten waar zij op kunnen rekenen. Hoe wordt bijvoorbeeld bepaald welke gemeenten worden bezocht en hoe sprake is van representativiteit van de waarnemingen?

Om invulling te kunnen geven aan zijn kwaliteitsbevorderende rol heeft de Kiesraad inzicht nodig in de uitvoering van het verkiezingsproces. Naast andere informatie kunnen waarnemingen een manier zijn om dit inzicht te verkrijgen en de kwaliteit te bevorderen. Op basis hiervan kunnen ketenpartners in het verkiezingsproces geadviseerd worden. Als er sprake is van risico's voor het verloop van de verkiezing, bijvoorbeeld wanneer een stembureau onvoldoende leden heeft of wanneer personen niet worden toegelaten tot het stemlokaal, kan in het uiterste geval, als onderling overleg niet afdoende blijkt om het geconstateerde risico te verhelpen, uiteindelijk een procesaanwijzing volgen. Dit kan voortkomen uit een waarneming, maar ook uit andere manieren waarop informatie tot de Kiesraad komt zoals vragen van burgers of berichten in de media. De Kiesraad kan niet in elk stembureau aanwezig zijn, dit is ook niet het streven. Uitgangspunt is dat waarnemingen selectief gebeuren. Het is de verwachting dat de waarnemingen, juist vanwege de relatie met kwaliteitsbevordering, veelal een thematisch karakter hebben. Daarbij kan gedacht worden aan onderwerpen als documentcontrole bij de toelating van kiezers tot de stemming en de inrichting van het stemlokaal. De Kiesraad zal naast waarnemingen ook op andere manieren informatie verzamelen, bijvoorbeeld door analyse van de processen-verbaal van de stembureaus. Het voornemen van de Kiesraad is het instrument waarneming bij alle verkiezingen in te zetten, al zal dat niet bij elke verkiezing op hetzelfde thema of met dezelfde intensiteit zijn. Over frequentie, reikwijdte, thema's en wijze van waarnemen zal de Kiesraad met de ketenpartners nadere afspraken maken.

De leden van de VVD-fractie merken op dat in de memorie van toelichting is vermeld dat de bevoegdheid tot waarneming niet wettelijk wordt geregeld, omdat daar geen noodzaak voor is nu eenieder tijdens de verkiezingsperiode het verkiezingsproces kan waarnemen. Nu de

taakuitbreiding van de Kiesraad wettelijk wordt geregeld, vragen zij zich af of het dan niet voor de hand ligt om het onderdeel «waarnemen» in de wet op te nemen. Ook de leden van de SGP-fractie vragen een toelichting op de stelling dat een regeling voor waarneming niet nodig is omdat iedereen het verkiezingsproces kan waarnemen. Deze leden menen dat niet van alle onderdelen van het verkiezingsproces gesteld kan worden dat burgers waarnemingen kunnen verrichten. Doorgaans betreft het formele momenten zoals de kandidaatstelling en de vaststellen van de uitslag en het bijwonen van het tellen van de stemmen, maar niet de interne organisatie van de verkiezingen bij gemeenten. Deze leden zouden graag vernemen hoe ver de bevoegdheid tot waarneming van de Kiesraad reikt. Zij vragen of voor het waarnemen in de interne organisatie van gemeenten een specifieke regeling niet wenselijk is. Daarbij wijzen zij er op dat er voor toezichthouders wel regelingen bestaan. Ook vragen de leden van de SGP-fractie waarom de regering niet heeft besloten om eerst eens de praktijk te beproeven alvorens een wettelijke regeling te treffen? Deze leden menen dat het aanstellen van personen door de Kiesraad ten behoeve van het ondersteunen in de behoeften van gemeenten iets anders is dan het actief op pad sturen van waarnemers om steekproeven te doen.

Allereerst hecht de regering eraan op deze plek te benadrukken dat met het voorliggende wetsvoorstel geen toezichthoudende taak bij de Kiesraad wordt belegd. De taken die met dit wetsvoorstel bij de Kiesraad worden belegd zijn instruerend, ondersteunend en beoordelend van aard. Daarmee bevorderen ze de kwaliteit van de uitvoering van het verkiezingsproces zonder dat bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen kunnen worden ingezet.

De regering wil ook graag van de gelegenheid gebruik maken om erop te wijzen dat er in de passage van de memorie van toelichting over waarnemingen (2.3.3.) een misverstand is geslopen, dat aan het licht is gekomen door de oplettende opmerkingen en vragen van de leden van de VVD- en SGP-fractie. Zoals in de toelichting vermeld, is het niet nodig om de waarnemingen door de personen die door de Kiesraad worden aangewezen voor de uitvoering van de kwaliteitsbevorderende taak specifiek in de wet te regelen. Dat is echter niet omdat eenieder reeds bevoegd is om het verkiezingsproces waar te nemen. Zoals de SGP-fractie terecht opmerkt is dat immers slechts ten dele het geval.

Het doen van waarnemingen vanuit (en namens) de Kiesraad is onderdeel van de ondersteuning door de Kiesraad bij de kwaliteitsbevordering bij de gemeenten. Artikel A 11 lid 1 geeft daarvoor de wettelijke titel: Ter bevordering van de kwaliteit van het verkiezingsproces ondersteunt de Kiesraad de burgemeester, burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur en een stembureau bij de uitvoering van de taken die op grond van de wet aldaar zijn belegd. Artikel A 9 geeft de Kiesraad de bevoegdheid daarvoor personen aan te wijzen.

Het doen van waarnemingen is dus onderdeel van de (brede) bevoegdheid tot ondersteunen. Niet alleen op de dag van stemming en bij het telproces (wat iedereen kan waarnemen), maar ook bijvoorbeeld bij het verzenden van stempassen en opstellen van het register ongeldige stempassen. De waarnemingen zullen gebruikt worden voor het bevorderen van de kwaliteit, bijvoorbeeld als input voor de verbetering van instructies. De Kiesraad heeft, om zich voor te bereiden op deze nieuwe taak, de afgelopen verkiezingen al informeel en laagdrempelig (met eigen medewerkers) geoefend met het doen van waarnemingen.

4. Structuur verkiezingsketen

4.1 Verhouding verantwoordelijken binnen het verkiezingsproces

De leden van de NSC-fractie lezen in de memorie van toelichting dat verschillende instanties betrokken zijn bij het verkiezingsproces, zowel op algemeen als op lokaal niveau (bijvoorbeeld het ministerie, de Kiesraad, de gemeente, het stembureau). Deze instanties hebben ieder eigen verantwoordelijkheden en hiërarchische relatie tot elkaar. Deze leden vragen om een algemene onderbouwing geven van de functieafbakeningen, rolverdeling en hiërarchische structuur van deze governance. Volgens deze leden is het onvermijdelijk dat sommige functies zullen overlappen en er bij de uitvoering spanningen kunnen ontstaan tussen de verschillende instanties. Zij vragen daarom of de regering een risico-analyse heeft gemaakt naar de knelpunten in deze governance, en of de regering die kan delen dan wel alsnog maken. De leden van de VVD-fractie vragen de regering eveneens om een verduidelijking van de bevoegdheden en de advisering van de Kiesraad jegens stembureaus enerzijds en jegens gemeenten en waterschappen anderzijds. Verder merken deze leden op dat ingevolge het wetsvoorstel de Kiesraad een procesaanwijzing aan een stembureau dan wel aan de voorzitter van een stembureau kan geven. Deze leden vragen zich af of dit een geheel nieuw instrument is of dat in de huidige situatie de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties al een dergelijke bevoegdheid heeft.

Binnen het verkiezingsproces kunnen twee ketens worden onderscheiden. De eerste is de keten van de (gemeentelijke) organisatie van de verkiezingen, bestaande uit alle taken die op grond van de Kieswet zijn toebedeeld aan de burgemeester of aan het college van burgemeester en wethouders. Waar het de taken van de burgemeester of het college betreft, is er primair horizontaal toezicht op het college van B&W door de gemeenteraad. Op grond van artikel 124b van de Gemeentewet (jo. artikel 132 van de Grondwet) oefent de Minister van BZK inzake taken uit de Kieswet het interbestuurlijk toezicht (IBT) op de gemeenten uit. Deze bijzondere vorm van toezicht vindt uitsluitend plaats, indien gemeenten hun taak verwaarlozen door niet conform de Kieswet te handelen. De drempel om over te gaan tot het benutten van de instrumenten die de Minister heeft om het IBT uit te oefenen ligt hoog. Het IBT heeft als doel om strijd met de wet of het algemeen belang te voorkomen en verhelpen. Het uitgangspunt van IBT is dat de decentrale laag waar toezicht op wordt gehouden, zelf de ongewenste situatie verhelpt. Kenmerkend voor de interbestuurlijke verhoudingen is dat er juist géén hiërarchische verhouding is tussen gemeenten enerzijds en de Minister van BZK anderzijds.

Voor de keten van de gemeentelijke organisatie heeft het voorliggende wetsvoorstel geen formele consequenties en blijft daarom het generieke kader van het IBT gelden, conform de uitgangspunten zoals die gelden sinds de Wet revitalisering generiek toezicht.

Het wetsvoorstel heeft wel gevolgen voor de tweede keten die binnen het verkiezingsproces wordt onderscheiden; de keten van uitslagvaststelling. Deze keten bestaat uit alle taken die op grond van de Kieswet zijn toebedeeld aan de stembureaus, gemeentelijk stembureau, briefstembureaus, hoofdstembureaus, nationaal briefstembureau en centraal stembureau en die uiteindelijk resulteren in de uitslagvaststelling. De stembureaus zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de taken bij de kandidaatstelling, stemming en uitslagvaststelling. Zij zijn net als de gemeenten niet hiërarchisch ondergeschikt aan het Rijk, dan wel een ander bestuursorgaan.

In de huidige situatie is het zo dat de controle op de uitslagvaststelling alleen achteraf kan worden uitgeoefend, door het vertegenwoordigend orgaan waarvoor de verkiezing wordt gehouden. Dat orgaan kan in het uiterste geval besluiten tot een herstemming. Verder vindt er enkel onderlinge controle plaats op de uitoefening van taken van de stembureauleden, door andere leden van het stembureau, of door een stembureau verder in de keten. Bijzonderheden of onregelmatigheden die zich voordoen bij de stemming of stemopneming, moeten worden opgenomen in het proces-verbaal van het betreffende stembureau. Langs deze weg kunnen op een later moment de stembureaus verder in de keten, en in het uiterste geval het vertegenwoordigend orgaan, controle uitoefenen.

In de huidige situatie is er dus geen formeel instrument om in de keten van uitslagvaststelling bij te sturen, als zou blijken dat er *tijdens* de stemming of stemopneming sprake is van onregelmatigheden die leiden tot risico's voor het verloop van de verkiezing of de betrouwbaarheid van de uitslag. Daarom wordt met het voorliggende wetsvoorstel voorzien in een dergelijk formeel instrument: de procesaanwijzing. De procesaanwijzing, inderdaad een nieuw instrument, maakt het mogelijk dat de Kiesraad, als onafhankelijke autoriteit, kan bijsturen gedurende het verkiezingsproces. De eventuele aanwijzing kan gaan over de feitelijke gang van zaken bij een stembureau (het proces) en niet over de formele besluiten van een stembureau, zoals de uitkomst van de stemming. De procesaanwijzing kan alleen worden aangewend in de keten van uitslagvaststelling, dus richting de diverse stembureaus, om er zo voor te zorgen dat de kans op een hertelling of zelfs een herstemming zo klein mogelijk wordt.

Voor de keten van de gemeentelijke organisatie blijft de situatie dus gelijk. In de keten van uitslagvaststelling wordt een formeel instrument toegevoegd met de procesaanwijzing. De gevolgen voor de governance zijn dus te overzien. De regering verwacht dat de governance voor de betrokken partijen met de toelichting die in deze nota naar aanleiding van het verslag, en de voorbeelden die in de memorie van toelichting zijn gegeven, voldoende inzichtelijk en ingekaderd is.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie constateren dat het nog steeds voorkomt dat het gemeenten niet tijdig de processen-verbaal van de stembureaus en van het gemeentelijk stembureau online publiceren. Deze leden vragen de regering of zij dit beeld herkent en wat de oorzaak is dat gemeenten de gegevens niet zoals in de Kieswet staat onverwijld publiceren. Zij vernemen graag van de regering of met het voorliggende wetsvoorstel de Kiesraad ook de mogelijkheid krijgt om op dit vlak goede naleving van de procedures te bevorderen en in het uiterste geval hier een aanwijzing over te geven aan een gemeente.

Uit de evaluaties van de Kiesraad van de Tweede Kamerverkiezing 2023 en de Europees Parlementsverkiezing 2024 blijkt dat gemeenten steeds beter voldoen aan de plicht om de processen-verbaal onverwijld te publiceren. Veruit de meeste gemeenten doen dat dezelfde dag als de zitting van het gemeentelijk stembureau en anders de volgende dag. De Kiesraad heeft hierin geen formele bevoegdheden, omdat dit een verantwoordelijkheid is van de burgemeester (en dit zich dus afspeelt binnen de keten van de gemeentelijke organisatie van de verkiezing). De Kiesraad treedt hier echter wel actief bij op door het publiceren te monitoren en gemeenten die niet snel genoeg publiceren actief te benaderen. In de praktijk blijkt dit voldoende. Indien nodig kan de Kiesraad de Minister vragen om een gemeente formeel aan te sporen de stukken tijdig te publiceren.

De leden van de D66-fractie vragen welke ruimte de Kiesraad heeft om een zekere foutmarge te hanteren voor het aantal eventuele onregelmatigheden of telfouten bij het berekenen van de verkiezingsuitslag.

In beginsel bepaalt de Kieswet in welke gevallen nader onderzoek moet worden gedaan en stembescheiden moeten worden herteld. Het gemeentelijk stembureau moet de stemmen opnieuw tellen als het constateert dat er een onverklaard verschil is tussen het aantal toegelaten kiezers en het aantal ingeleverde stembiljetten, of als blijkt dat de stemmen verkeerd zijn opgeteld.

Als het centraal stembureau ziet dat het gemeentelijk stembureau niet conform de Kieswet heeft gehandeld door in bovenstaande situaties niet opnieuw te tellen, dan moet het centraal stembureau opdracht geven om dat alsnog te doen. Er kan echter ook sprake zijn van vermoedens van onregelmatigheden terwijl het gemeentelijk stembureau wel heeft voldaan aan de wettelijke regels. Een voorbeeld is als het aantal toegelaten kiezers en het aantal ingeleverde stembiljetten in grote mate verschillen, maar daar wel steeds een verklaring voor is gegeven. Er is dan formeel geen sprake van een fout, want er is een verklaring gegeven voor de afwijking. Het kan echter wel het vermoeden van een fout opleveren. Hierbij is de beoordelingsmarge relevant. In het door het centraal stembureau te volgen controleprotocol, opgesteld door de Kiesraad, worden hiervoor indicatoren opgenomen. In het controleprotocol voor de verkiezing van de leden van het Europees parlement van afgelopen juni is bijvoorbeeld een grens voor telverschillen opgenomen van 15 stemmen of 2% van het aantal stemmen van een stembureau. De betreffende grens is dan een indicatie voor een vermoeden van een fout. Als dan bij hertelling daadwerkelijk sprake blijkt van een fout, moet deze worden hersteld. Zelfs als het slechts één stem betreft. Ook als het centraal stembureau bij het onderzoek van een proces-verbaal concrete telfouten constateert, dan zal hij het gemeentelijk stembureau vragen om dit te herstellen. Het wetsvoorstel brengt in deze situatie geen verandering.

4.2 Interventie door de Minister van BZK richting gemeenten

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nog steeds vanuit het IBT de taak heeft om op te treden bij ernstige onregelmatigheden, en dat wanneer bijvoorbeeld een advies van de Kiesraad door een burgemeester, het college of het dagelijks bestuur van een waterschap niet wordt opgevolgd, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een interbestuurlijke interventie kan plegen. Deze leden vragen hoe dit zich verhoudt tot de achterliggende gedachte dat het logisch is om de onafhankelijke Kiesraad meer in positie te brengen om toe te zien op het goede verloop van de verkiezingen. Zij vragen in dat kader of is overwogen om op dit punt de bevoegdheid van een interventie over te hevelen van de Minister naar de Kiesraad.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de gemeenten terecht benadrukken dat de Kiesraad geen interventiebevoegdheden heeft ten aanzien van bevoegdheden die berusten bij gemeenten. Deze leden vragen zich af wat dat betekent voor de taken die in deze keten worden uitgevoerd, bijvoorbeeld het verstrekken van stempassen, en welke visie de regering heeft ten aanzien van dit onderwerp op de onderscheiden verantwoordelijkheden van de verschillende betrokkenen. Is het de bedoeling dat de Kiesraad op grond van dit wetsvoorstel actiever waarnemingen gaat doen en de Minister informeert over eventuele problemen?

Als verantwoordelijke voor de Kieswet en onderliggende regelgeving draagt de Minister van BZK zoals gezegd de ketenverantwoordelijkheid voor het verkiezingsproces. De kwaliteitsbevorderende rol die de Kiesraad met het voorliggende wetsvoorstel krijgt, gaat als het ware vooraf aan de eventuele inzet van het IBT door de Minister. Er is niet overwogen de bevoegdheden rond het IBT óók over te hevelen naar de Kiesraad, omdat dit niet passend is vanwege de verantwoordelijkheden van de Minister voor de wet- en regelgeving over verkiezingen. De regering benadrukt dat de Kiesraad geen bestuurlijke interventiebevoegdheden heeft en ook met dit wetsvoorstel niet krijgt. De Kiesraad zal wel vanuit zijn nieuwe verzwaarde rol als kwaliteitsbevorderaar actiever waarnemingen kunnen doen, en informeel de gemeenten instrueren wanneer dit nodig of gevraagd is. Wanneer onregelmatigheden worden geconstateerd, zal de Kiesraad de situatie aan de orde stellen bij de betreffende gemeente(n). Indien daartoe vervolgens nog aanleiding bestaat, informeert de Kiesraad de Minister van BZK, zodat deze vanuit diens bestuurlijke verantwoordelijkheid zo nodig kan optreden.

4.3 Interventie door de Minister van BZK richting de Kiesraad

De leden van de NSC-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de Minister stelselverantwoordelijk blijft voor het verkiezingsproces en daarover verantwoording aflegt aan het parlement. Tegelijkertijd wordt de betrokkenheid van de Minister bij verkiezingen kleiner door dit wetsvoorstel, omdat veel taken en bevoegdheden doorschuiven naar de Kiesraad. Deze leden vragen om aan de hand van voorbeelden toe te lichten in welke mate de Minister verantwoordelijk blijft voor het verkiezingsproces en de wijze waarop de Kiesraad zijn taken uitoefent. De leden van de VVD-fractie merken op dat in het onwaarschijnlijke geval dat de Kiesraad zijn taak ernstig zou verwaarlozen, eventueel een te treffen voorziening door de Minister van BZK aan de orde zou zijn. Aan welke voorziening moet worden gedacht? Ook wordt gesteld dat het niet voor de hand ligt dat de Minister deze taak op zich neemt, gelet op de te waarborgen onafhankelijkheid. Waar zou die taak in die omstandigheid dan belegd kunnen worden, zo vragen deze leden.

Dat de Kiesraad de rol krijgt om de kwaliteit van de uitvoering van het verkiezingsproces te bevorderen, doet niet af aan de bestaande stelselverantwoordelijkheid van de Minister van BZK voor de verkiezingen. Ook blijft de Minister het IBT uitoefenen op de keten van de gemeentelijke organisatie van de verkiezingen. Wanneer de Kiesraad zijn taak ernstig zou verwaarlozen is de Minister van BZK bevoegd om op grond van artikel 23 van de Kaderwet zbo's «noodzakelijke voorzieningen» te treffen. De bevoegdheid om in te grijpen bij taakverwaarlozing door een zelfstandig bestuursorgaan heeft de Minister in de huidige situatie ook al. Na inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel kan bijvoorbeeld aanleiding bestaan deze bevoegdheid te gebruiken, wanneer de Kiesraad voortdurend niet beschikbaar zou zijn om vragen van gemeenten te beantwoorden, of niet in staat is om ter voorbereiding op een verkiezing actuele instructies op te stellen ten behoeve van de uitvoering van de Kieswet. Het optreden van de Minister van BZK bij taakverwaarlozing is een uiterst middel, dat slechts wordt aangewend als alle andere manieren om tot een verbetering van de situatie te voorkomen zijn uitgeput en er geen zicht is op verbetering. Het ligt dan ook niet in de lijn der verwachting dat dit middel tegen de Kiesraad ter hand zal moeten worden genomen. Bovendien is de aard van de te treffen voorziening afhankelijk van de aard van de concrete taakverwaarlozing. De betreffende bepaling in de Kaderwet zbo's biedt, vanwege het hoog casuïstische karakter van taakverwaarlozingssituaties, de ruimte om hieraan invulling te geven. Een voorziening kan bijvoorbeeld inhouden dat een ander bestuursorgaan de

taak krijgt opgedragen die was belegd bij het orgaan dat in gebreke is. Er bestaan nog geen voornemens voor de hypothetische uitoefening van de taakverwaarlozingsregeling in de Kaderwet zbo's richting de Kiesraad. In algemene zin kan wel het volgende worden opgemerkt. In het geval van het treffen van voorzieningen richting de Kiesraad vanwege taakverwaarlozing, stelt de Minister zowel de Eerste- als Tweede Kamer onverwijld op de hoogte van de getroffen voorzieningen (artikel 23, derde lid, van de Kaderwet zbo's). De wettelijk geregelde bevoegdheidsverdeling tussen de Minister en de Kiesraad zou als gevolg van dat ingrijpen namelijk worden doorkruist. Het parlement kan vervolgens de Minister bij de uitoefening van deze bevoegdheid controleren en zo nodig ter verantwoording roepen.

5. Overige vragen

5.1 Instructies en kwaliteitsstandaarden

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie constateren dat de regering en de Afdeling advisering van de Raad van State van mening verschillen over de verschillen tussen instructies en kwaliteitsstandaarden. Deze leden ontvangen graag een nadere toelichting met verwijzing naar concrete voorbeelden waarom de regering het niet met het advies van de Afdeling eens is op dit punt.

De regering wijst erop dat het verschil van mening met de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) niet ziet op de verschillen tussen instructies en kwaliteitsstandaarden, maar op de vraag of deze instrumenten algemeen verbindende voorschriften kunnen bevatten. Volgens de Afdeling wordt voorzien in een bevoegdheid tot het opstellen van instructies en kwaliteitsstandaarden, om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de uitvoering minder afhankelijk is van eigen invulling door gemeenten en stembureaus. Vanwege het uniformerende en niet vrijblijvende karakter van deze instrumenten, is volgens de Afdeling sprake van algemeen verbindende voorschriften.

Voor de beantwoording van de vraag waarom de regering zich niet kan vinden in het advies van de Afdeling op dit punt, worden de twee instrumenten onderscheiden.

Voor de instructies geldt het volgende. Zoals de Afdeling terecht benoemt is het doel van de instructies om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de uitvoering minder afhankelijk is van eigen invulling door gemeenten en stembureaus. De Afdeling veronderstelt daarbij dat de bedoelde eigen invulling zich afspeelt binnen de vrije ruimte die de Kieswet laat, om zelf beleidskeuzes te maken. Dat is evenwel niet het geval. De instructies dienen niet om beleidsvrijheid die de Kieswet laat in te vullen. Ze dienen ertoe de dwingende bepalingen van de Kieswet, die vrij technisch van aard kunnen zijn, te vertalen naar een praktisch toe te passen handelwijze. Die is voor bijvoorbeeld stembureauleden toegankelijker dan de Kieswet zelf. In het nader rapport wordt ter illustratie verwezen naar de factsheet «schorsing stemopneming». Deze instructie geeft het proces dat de Kieswet voorschrijft in het geval dat het stembureau beslist om de stemopneming te schorsen op toegankelijke wijze weer. Met deze instructie, te vinden in de verkiezingentoolkit op www.rijksoverheid.nl, hoeven stembureauleden zich als de situatie zich voordoet niet te verdiepen in de Kieswet en het Kiesbesluit. Zij hebben dan een praktisch stappenplan voorhanden dat zij kunnen volgen. Een ander voorbeeld is de factsheet «hoe om te gaan met onverklaarde telverschillen.» Instructies bevatten geen eigen normstellingen en zijn daarom, anders dan de regelgeving waaraan uitvoering moet worden gegeven, op zichzelf niet bindend. Instructies zijn daarom in juridisch opzicht niet afdwingbaar – de

wet zelf is dat al – en zijn reeds daarom geen algemeen verbindende voorschriften.

De kwaliteitsstandaarden zijn van andere aard. Deze hebben wél betrekking op de vrije beleidsruimte die bijvoorbeeld het college van B&W op grond van de Kieswet toekomt. De reden dat dit instrument echter net als een instructie geen algemeen verbindend voorschrift is, is dat ook de naleving van een kwaliteitsstandaard niet juridisch afdwingbaar is. Een kwaliteitsstandaard is ondersteunend van aard. Wanneer de kwaliteitsstandaard niet wordt opgevolgd, heeft dat geen juridische consequenties. Het in het nader rapport aangehaalde stuk «Criteria Integrale Toegankelijkheid Stembureaus» is daarvan een goed voorbeeld. In dat stuk worden de verschillende aspecten benoemd waarlangs de toegankelijkheid van een stemlokaal wordt gemeten. Het college van B&W kan met dit stuk in de hand ervoor zorgen dat de diverse stemlokalen in de betreffende gemeente zo toegankelijk mogelijk zijn. Om aldus invulling te geven aan de taak die zij op grond van artikel J 3 van de Kieswet hebben, om ervoor te zorgen dat de stemlokalen zodanig zijn gelegen en ingericht dat kiezers met lichamelijke beperkingen zoveel mogelijk hun stem zelfstandig uit kunnen brengen.

Aangezien zowel de instructies als de kwaliteitsstandaarden in juridisch opzicht niet afdwingbaar zijn, is geen sprake van algemeen verbindende voorschriften.

De leden van de SGP-fractie lezen in het nader rapport dat de instructies en standaarden op grond van het voorstelde artikel A 11, derde lid, niet bindend zijn voor gemeenten. Deze leden vragen of de regering kan bevestigen dat het niet wenselijk is dat deze instructies en standaarden beleidsmatige keuzes betreffen waarover de wetgever zich dient uit te spreken, zoals de mogelijkheid om bepaalde hulpmiddelen te gebruiken, maar dat deze mogelijkheid primair ziet op technische onderwerpen waarover een politiek debat redelijkerwijs niet is te verwachten.

Voor wat betreft de instructies geldt, zoals hiervoor is toegelicht, dat deze reeds naar hun aard geen invulling van vrije beleidsruimte betreffen. Het betreft louter de vertaling van regelgeving naar een praktische handwijze. Voor wat betreft de kwaliteitsstandaarden geldt dat deze wel vrije beleidsruimte betreffen, maar niet juridisch bindend zijn. Daarmee zijn ze dus slechts ondersteunend richting bijvoorbeeld het college van B&W bij de invulling van de vrije beleidsruimte die de Kieswet laat. Bij het opstellen van instructies en kwaliteitsstandaarden zal de Kiesraad hiervan uit moeten gaan. Dat brengt met zich mee dat deze instrumenten bijvoorbeeld geen betrekking kunnen hebben op het al dan niet gebruiken van bepaalde digitale hulpmiddelen in het stembureau, aangezien dat een aanpassing van de Kieswet vergt. Wanneer het noodzakelijk wordt geacht kwaliteitsstandaarden algemeen verbindend te maken, kan de Kiesraad de regering daarover adviseren deze standaard(en) in de Kieswet op te nemen.

5.2 Delegatiegrondslag

De leden van de NSC-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de Kiesraad onafhankelijk fungeert, maar er wel een delegatiegrondslag wordt voorgesteld met een brede formulering (artikel A 11 lid 5 kieswet). Daarin staat dat «nadere regels» bij AmvB gesteld kunnen worden over de wijze waarop en de voorwaarden waaronder de Kiesraad instanties betreft bij de uitoefening van ondersteunende kwaliteitsbevorderende taken. Deze leden constateren echter dat ook «nadere regels» invloed kunnen uitoefenen op de onafhankelijkheid van de Kiesraad. Kan de regering deze delegatiegrondslag nader en beter afbakenen, zodat deze beter aansluit bij de onafhankelijkheid van de Kiesraad? Kan de regering

deze afbakening onderbouwen met verschillende praktijkvoorbeelden? Kan de regering aangeven welke stappen gevolgd zullen worden als de Kiesraad bij de implementatie van deze «nadere regels» concludeert dat deze zijn onafhankelijkheid in het geding brengen? Heeft de Kiesraad dan de vrijheid om deze «nadere regels» niet uit te voeren?

De regering wijst erop dat de bedoelde delegatiegrondslag in artikel A 11, vijfde lid, slechts ziet op nadere regels over de wijze waarop en de voorwaarden waaronder de Kiesraad de ketenpartners *betreft* bij de samenwerking binnen het verkiezingsproces. Deze regels kunnen daarom dan ook niet gaan over de wijze waarop de Kiesraad de kwaliteitsbevorderende taak in inhoudelijk opzicht invult, maar bijvoorbeeld wel over de termijn die de Kiesraad moet aanhouden bij het publiceren van instructies en kwaliteitsstandaarden. Daarom wordt door de regering niet ingezien waarom de bedoelde nadere regels mogelijk van invloed zouden kunnen zijn op de onafhankelijke taakuitvoering door de Kiesraad.

5.3 Financiële middelen

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie ontvangen graag een nadere toelichting op de extra financiële middelen die beschikbaar worden gesteld aan de Kiesraad. Zij vragen de regering nader te onderbouwen op grond waarvan deze bedragen precies tot stand zijn gekomen en op welke wijze gemonitord wordt of deze middelen daadwerkelijk passend zijn voor de uitoefening van de nieuwe taken die de Kiesraad krijgt. Tevens vragen zij of de regering kan aangeven of en waarom verwacht wordt dat de Kiesraad bij de verdere ontwikkeling tot een verkiezingsautoriteit meer middelen nodig zal hebben in de nabije toekomst.

De Kiesraad heeft bij voorjaarsnota 2023 structurele financiële middelen tot zijn beschikking gekregen om de transitie in te zetten en voor voldoende personele middelen te zorgen. Voor de extra taken die samenhangen met het beheer van de uitslagprogrammatuur is structureel € 3,1 miljoen per jaar ter beschikking gesteld aan de Kiesraad. Voor het versterken van de organisatie en het gereed maken voor de nieuwe taken rond kwaliteitsbevordering is destijds structureel € 2,5 miljoen per jaar beschikbaar gekomen voor de Kiesraad.

Bij het hoofdlijnenakkoord zijn daarnaast middelen beschikbaar gesteld voor goed bestuur en het goed functioneren van de rechtsstaat, waaronder versterking van de Kiesraad.¹ Beoogd is structureel € 5 miljoen per jaar te reserveren vanaf 2026, zodat de Kiesraad in staat wordt gesteld haar nieuwe taken en bevoegdheden goed uit te kunnen voeren. Deze middelen zijn tevens bestemd voor onder andere de vernieuwing en digitalisering van de kandidaatstellingsprocedure, een uitslagenportaal voor de processen-verbaal en de uitvoering van de CSB-taak. Dit bedrag is overeengekomen met de Kiesraad op basis van de verwachte kosten, waarin de ontwikkelingen en ervaringen sinds het begin van de transitie zijn meegenomen. Hierbij is het uitgangspunt dat het bij de onafhankelijke rol van de Kiesraad past om niet telkenmale terug te moeten naar de Minister van BZK voor extra middelen om de gestelde taken uit te kunnen voeren. Deze middelen zijn hiervoor toereikend. De Kiesraad blijft periodiek in gesprek met het Ministerie van BZK over de bedrijfsvoering.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen in het advies van de VNG en de UvW enige zorgen over de uitvoerbaarheid van de nieuwe wetgeving. Ook vragen gemeenten opnieuw aandacht voor voldoende financiële middelen. Deze leden vragen de regering nadrukkelijker op deze

¹ <https://www.kabinetformatie2023.nl/documenten/publicaties/2024/05/16/budgettaire-bijlage-hoofdlijnenakkoord>

zorgen in te gaan en daarbij te betrekken hoe gewaarborgd wordt dat de nieuwe wetgeving vlekkeloos kan worden uitgevoerd. Ook vragen deze leden naar de stand van zaken van het overleg tussen het Rijk en de gemeenten over de vraag of er voldoende middelen zijn om de verkiezingen op een zo hoog mogelijk kwaliteitsniveau te organiseren en hierbij ook nadrukkelijk aandacht te hebben voor voldoende stembureaus in wijken en buurten bij iedere verkiezing.

Het voorliggende wetsvoorstel laat de wettelijke verantwoordelijkheden van gemeenten bij de organisatie van verkiezingen ongewijzigd en zou daarmee niet tot extra kosten voor gemeenten moeten leiden. De taak gemeenten te ondersteunen bij de uitvoering van het verkiezingsproces verschuift van het Ministerie van BZK naar de Kiesraad. Het is staande praktijk dat er bij verkiezingen instructies of factsheets worden opgesteld, die uitleg geven aan de praktische uitvoering van de Kieswet. Dit ondersteunt de uitvoering van de reeks bestaande verantwoordelijkheid en vormt dus geen uitbreiding van die verantwoordelijkheid. In opdracht van het Ministerie van BZK wordt een extern onderzoek uitgevoerd naar de kosten van de organisatie van de Tweede Kamerverkiezing in november 2023 en de Europees Parlementsverkiezing in juni 2024, bij gemeenten. De uitkomsten van dit onderzoek zullen begin 2025 met uw Kamer worden gedeeld. Aan de hand van dit kostenonderzoek kan bij de voorbereiding van nieuwe wetgeving waar relevant een actuele kostenonderbouwing worden gemaakt en het gesprek met gemeenten hierover worden gevoerd.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J.J.M. Uitermark