

Vergaderjaar 2023–2024

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoud	blz.
A. Algemeen deel	2
1. Inleiding	2
1.1. Achtergrond en aanleiding	2
1.2. De hoofdlijnen van het wetsvoorstel	5
1.3. Verhouding tot andere voorstellen verkiezingsproces	6
2. Inhoudelijke toelichting	8
2.1. Het (verder) bevorderen van de kwaliteit in het verkiezingsproces	8
2.1.1. <i>Inlichtingenplicht gemeenten richting de Kiesraad</i>	9
2.2. Taken en bevoegdheden van de Kiesraad voorafgaand aan een verkiezing	10
2.2.1. <i>Het opstellen van factsheets en instructies</i>	10
2.2.2. <i>Het opstellen van kwaliteitsstandaarden</i>	12
2.2.3. <i>Het vaststellen van modellen</i>	13
2.3. Taken en bevoegdheden van de Kiesraad tijdens een verkiezing	16
2.3.1. <i>Het aanwijzen van personen die de Kiesraad bijstaan</i>	16
2.3.2. <i>Samenwerking bij de kwaliteitsbevordering</i>	17
2.3.3. <i>Het doen van waarnemingen</i>	17
2.3.4. <i>Het adviseren van gemeenten en waterschappen tijdens een verkiezing</i>	18
2.3.5. <i>Het geven van een procesaanwijzing aan stembureaus</i>	21
2.3.6. <i>Het informeren van de Minister over onregelmatigheden</i>	28
2.4. Taken en bevoegdheden van de Kiesraad na een verkiezing	29
2.4.1. <i>Rapportage van bevindingen</i>	29

2.4.2.	<i>Advies aan vertegenwoordigend orgaan over een herstemming</i>	30
2.5.	Uitbreiding adviestaken van de Kiesraad	30
2.6.	Waarborgen in de organisatie van de Kiesraad	31
2.6.1.	<i>Functiescheiding</i>	31
2.6.2.	<i>Bestuursreglement</i>	33
2.7.	De verantwoordelijkheden van de stembureaus, gemeenten en waterschappen	34
2.7.1.	<i>De verantwoordelijkheden van de stembureaus</i>	34
2.7.2.	<i>De verantwoordelijkheden van gemeenten en waterschappen</i>	35
2.8.	De verantwoordelijkheden van de Minister van BZK	36
2.8.1.	<i>De stelselverantwoordelijkheid van de Minister van BZK</i>	36
2.8.2.	<i>De bevoegdheden van de Minister ten opzichte van internationale waarnemers</i>	37
2.8.3.	<i>Het evalueren van verkiezingen</i>	37
2.8.4.	<i>Het opstellen van circulaire's</i>	37
2.8.5.	<i>Beleidsontwikkeling en aanpassing van wet- en regelgeving</i>	38
2.9.	Ketensamenwerking	38
3.	Wetgevingsaspecten	40
3.1.	Verhouding tot andere wetgeving	40
3.1.1.	<i>Verhouding tot de Kaderwet zbo's</i>	40
3.1.2.	<i>Verhouding tot de Kaderwet adviescolleges</i>	42
3.2.	Het niveau van de regelgeving	42
3.3.	De plaats van de regeling in de Kieswet	43
4.	Bestuurslasten, financiële gevolgen en administratieve lasten	44
4.1.	Gevolgen voor de Kiesraad	44
4.2.	Gevolgen voor gemeenten en waterschappen	45
4.3.	Gevolgen voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba	47
4.4.	Administratieve lasten voor burgers en bedrijven	47
5.	Inwerkingtreding	47
6.	Advies en consultatie	47
B.	Artikelsgewijs	50

A. Algemeen deel

1. Inleiding

1.1. Achtergrond en aanleiding

Het Nederlandse verkiezingsproces wordt van oudsher gezien als robuust en betrouwbaar. Dat is echter niet vanzelfsprekend en vereist doorlopende aandacht. Om de onafhankelijkheid, de transparantie en de kwaliteit van het verkiezingsproces en de betrouwbaarheid van de verkiezingsuitslag ook in de toekomst te waarborgen, wordt met voorliggend wetsvoorstel voorgesteld de rol van de Kiesraad in het verkiezingsproces te verzwaren. Dit betekent dat de Kiesraad een grotere rol krijgt met betrekking tot het bevorderen en bewaken van de kwaliteit van het verkiezingsproces en de ondersteuning van gemeenten¹ en waterschappen bij het uitvoeren van hun taken voorafgaand aan, tijdens en na een verkiezing.

De transitie van de Kiesraad wordt vormgegeven in twee fases:

¹ Hieronder worden steeds tevens de openbaar lichamen in Caribisch Nederland begrepen.

De eerste fase behelst de taakuitbreiding van de Kiesraad omtrent het beheer van de uitslagprogrammatuur. De Tweede Kamer is op 14 maart 2019² geïnformeerd over de transitie van de Kiesraad, waarbij de Kiesraad formeel verantwoordelijkheden en bevoegdheden krijgt voor het beheer van de uitslagprogrammatuur. Het wetsvoorstel dat hier uitvoering aan geeft³ is op 24 juni 2022 bij de Tweede Kamer ingediend, en inmiddels door zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer aanvaard.⁴ Nadat het wetsvoorstel programmatuur verkiezingsuitslagen tot wet is verheven heeft de Kiesraad de volgende taken:

1. Centraal stembureau bij landelijke verkiezingen (Tweede Kamer, Eerste Kamer en Europees Parlement);
2. Adviescollege voor de regering en Staten-Generaal aangaande uitvoeringstechnische onderwerpen die het Kiesrecht of verkiezingen betreffen.
3. Het verzamelen van de uitslagen van de op basis van de Kieswet gehouden verkiezingen en het ontsluiten daarvan.⁵
4. Beheerder van de programmatuur die wordt gebruikt bij de berekening van stemtotalen en de vaststelling van de verkiezingsuitslag.
5. Kennis- en expertisecentrum op het gebied van verkiezingen.

De tweede fase ziet op de rol van de Kiesraad ten behoeve van de kwaliteitsbevordering van het verkiezingsproces. De taakuitbreiding van de Kiesraad met het wetsvoorstel programmatuur verkiezingsuitslagen is, mede gelet op het advies van ABDTOPconsult,⁶ aanleiding geweest om ook in brede zin te kijken naar welke rol de Kiesraad kan krijgen in de bewaking van de kwaliteit van de uitvoering van het verkiezingsproces. Op 17 juni 2020⁷ is de Tweede Kamer geïnformeerd dat dit transitietraject er ook toe moet leiden dat de Kiesraad zich verder ontwikkelt tot een verkiezingsautoriteit. Deze verdere taakuitbreiding met betrekking tot de kwaliteitsbevordering betreft de tweede fase van de transitie van de Kiesraad en is opgenomen in de Verkiezingsagenda 2030.⁸ In de Verkiezingsagenda 2030 is gemeld dat de Kiesraad een belangrijke instruerende, beoordelende en ondersteunende rol in het verkiezingsproces krijgt met bijpassende taken en bevoegdheden.

In het verkiezingsproces hebben burgemeester en wethouders van een gemeente een belangrijke taak bij het organiseren van de verkiezingen en het ondersteunen van de stembureaus in hun gemeente bij de uitvoering van hun taken. Dat doen zij onder andere door het instellen van de stemlokalen en het organiseren van de benodigde faciliteiten daaromheen, bijvoorbeeld voor het tellen van stemmen op een centrale locatie. Burgemeester en wethouders zijn op grond van de Kieswet ook verantwoordelijk voor de benoeming en de training van de stembureauleden. Verder kan de burgemeester door de voorzitter van het stembureau om bijstand worden verzocht bij handhaving van de orde in het stemlokaal. In de praktijk betekent dit dat gemeenten bij eventuele onregelmatigheden de stembureauleden van advies voorzien over hoe zij moeten handelen, dan wel verwijzen zij naar de wettelijke kaders hoe gehandeld moet worden. Tot slot bieden de gemeenten ondersteuning

² Kamerstukken II 2018/19, 35 165, nr. 1.

³ Voorstel van wet tot wijziging van de Kieswet, houdende vaststelling van regels over de programmatuur die bij verkiezingen wordt gebruikt ten behoeve van de vaststelling van de verkiezingsuitslag (verder: wetsvoorstel programmatuur verkiezingsuitslagen) – Kamerstukken II 2021/22, 36 150, nr. 2.

⁴ De Eerste Kamer heeft het wetsvoorstel programmatuur verkiezingsuitslagen op 19 maart 2024 als hamerstuk aanvaard.

⁵ Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen, Stb. 2022, 292.

⁶ Kamerstukken II 2018/19, 36 165, nr. 1.

⁷ Kamerstukken II, 2019/20, 35 300 VII nr. 124.

⁸ Kamerstukken II, 2020/21, 35 165, nr. 40, zie onder paragraaf 1.4 van deze toelichting.

aan bij vragen tijdens de verkiezingsdag. De verantwoordelijkheden van gemeenten in de organisatie van verkiezingen en de ondersteunende taak van gemeenten richting de stembureaus blijven met dit wetsvoorstel ongewijzigd.

Tot op heden ondersteunt het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de gemeenten bij de organisatie van het verkiezingsproces. Dit gebeurt onder andere via circulaire, instructies, factsheets en nieuwsbrieven. Verder stelt de Minister van BZK op grond van de Kieswet een groot aantal modellen vast (onder meer voor diverse processen-verbaal) in de Kiesregeling. Ook organiseert het Ministerie van BZK inloopsprekuren waar gemeenteambtenaren vragen kunnen stellen over de uitleg van instructies en de wet- en regelgeving. Verder is er door de Kiesraad en het Ministerie van BZK gezamenlijk het «informatiepunt verkiezingen» ingericht, waar gemeenten telefonisch en per e-mail vragen kunnen voorleggen. Met de transitie van de Kiesraad als gevolg van voorliggend wetsvoorstel worden ondersteunende taken (waaronder het opstellen van instructies en factsheets) van het Ministerie van BZK aan de Kiesraad overgedragen.

Het opstellen van circulaire blijft een bevoegdheid van de Minister van BZK. Ten opzichte van de huidige situatie zal de inhoud van de circulaire zich in de toekomstige situatie richten op de toelichting bij (nieuwe) wet- en regelgeving en niet meer op de ondersteuning van de organisatie van verkiezingen. Zie hiervoor paragraaf 2.8.4. Waar gemeenten in de huidige situatie vaak nog met het Ministerie van BZK contact opnemen, en het ministerie bijvoorbeeld ook het instructiemateriaal voor stembureauleden verzorgt, zal na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de Kiesraad voor gemeenten het aanspreekpunt zijn omtrent de uitvoering van het verkiezingsproces. Overigens biedt de Kiesraad ook nu al zelfstandig op verschillende vlakken ondersteuning aan gemeenten, onder meer met het opstellen van controleprotocollen en instructies voor het gebruik van de uitslagprogrammatuur.

De uitvoering van verkiezingen is tot in detail in de Kieswet vastgelegd.⁹ Het is belangrijk, ook voor het publieke vertrouwen in het verkiezingsproces, dat de uitvoering van die regels wordt gemonitord en dat de kwaliteit van de uitvoering van het verkiezingsproces structureel wordt bevorderd. Vanwege de bijzondere positie van het verkiezingsproces in de democratische rechtsstaat ligt het voor de hand om de verantwoordelijkheid voor de kwaliteitsbevordering neer te leggen bij een onafhankelijke instantie. Vanwege zijn expertise op het terrein van verkiezingen en de onafhankelijke positionering is de Kiesraad, zijnde een zelfstandig bestuursorgaan, de aangewezen instantie om deze taak te vervullen.

Om de kwaliteit van het verkiezingsproces verder te bevorderen en toekomstbestendig te maken acht de regering het wenselijk meer instrumenten te ontwikkelen die zien op de kwaliteitsbevordering *voor en tijdens* verkiezingen en de kwaliteitsbeoordeling *na* verkiezingen. Een verkiezing is een complex en arbeidsintensief proces, met korte termijnen waardoor er slechts beperkt ruimte is om eventuele fouten te herstellen. De organisatie vraagt veel van gemeenten, mede vanwege de steeds complexere wetgeving en de hoge eisen die er aan de uitvoering van het verkiezingsproces worden gesteld. Gemeenten steunen in belangrijke mate op de uitleg en expertise van het Ministerie van BZK en de Kiesraad. Gelet hierop zijn meer mogelijkheden om voorafgaand aan en gedurende het verkiezingsproces waar nodig ondersteuning te bieden en in de uitvoering ervan bij te sturen welkom.

⁹ Mede gelet op artikel 59 Grondwet

De Kiesraad krijgt daarom op grond van dit wetsvoorstel een nieuwe kwaliteitsbevorderende taak met daarbij behorende verplichtingen en bevoegdheden. In de laatste jaren is steeds meer zichtbaar geworden dat de organisatie van verkiezingen door gemeenten vaak niet meer alleen op projectbasis kan worden uitgevoerd. Steeds vaker vraagt de organisatie van verkiezingen bij gemeenten om een vast aangewezen team dat het hele jaar beschikbaar is om te werken aan de organisatie van de verkiezingen. Het past bij deze ontwikkeling dat de Kiesraad met dit wetsvoorstel een structurele rol krijgt in de kwaliteitsbevordering van de uitvoering van het verkiezingsproces en de ondersteuning van gemeenten. Hierdoor wordt het mogelijk om gemeenten ook buiten een verkiezingsperiode te ondersteunen en adviseren bij de werkzaamheden ten behoeve van de organisatie van verkiezingen, om er zo aan bij te dragen dat het verkiezingsproces robuuster ingebed wordt in de gemeentelijke organisatie. Daarnaast wordt het wenselijk geacht dat de vertegenwoordigende organen bediend worden van onafhankelijke, onpartijdige en deskundige rapportages over de uitslagvaststelling en het verloop van de stemming. Daartoe krijgt de Kiesraad met dit wetsvoorstel de taak om aan het vertegenwoordigend orgaan verslag uit te brengen over de feitelijke gang van zaken tijdens de stemming. In het uiterste geval kan de Kiesraad aan het vertegenwoordigend orgaan adviseren om over te gaan tot herstemming. Deze informatie kan door de vertegenwoordigend organen benut worden bij het geloofsbriefonderzoek.

Het Ministerie van BZK en de Kiesraad hebben tevens geconstateerd dat de Kiesraad in de huidige situatie een adviesrol heeft ten aanzien van aangelegenheden die verkiezingen betreffen die breder is dan de wettelijke afbakening op uitvoeringstechnische aangelegenheden (zie artikel A 3, tweede lid, van de Kieswet). In de huidige situatie wordt de Kiesraad al gevraagd advies uit te brengen bij alle voorstellen tot wijziging van de Kieswet. Deze adviezen gaan in de praktijk verder dan alleen de uitvoeringstechnische aspecten en betreffen ook het beleid met betrekking tot de organisatie en inrichting van verkiezingen. Ook los van de adviezen over wet- en regelgeving geeft de Kiesraad met enige regelmaat gevraagd en ongevraagd advies. Vanwege het zwaarwegende belang dat de regering hecht aan de adviezen van de Kiesraad, wordt in voorliggend wetsvoorstel voorgesteld de adviestaak te verbreden naar een algemene adviesbevoegdheid over aangelegenheden die verkiezingen betreffen. Omtrent het kiesrecht blijft de adviesbevoegdheid afgebakend tot uitvoeringstechnische aangelegenheden. De reden daarvoor is dat de Raad voor het Openbaar Bestuur het eerst aangewezen college is om de regering en beide Kamers van de Staten-Generaal te adviseren over het kiesrecht in breder perspectief van het openbaar bestuur, zoals over de hoogte van de kiesgerechtigde leeftijd.

1.2. De hoofdlijnen van het wetsvoorstel

De kwaliteitsbevorderende rol die de Kiesraad krijgt met dit wetsvoorstel is gebaseerd op de volgende drie pijlers:

1. Ondersteunen van de organisatie van verkiezingen (middels instructies, kwaliteitsstandaarden en het vaststellen van modellen *voorafgaand* aan een verkiezing).
2. Waarnemen en indien nodig bijsturen (ten behoeve van de kwaliteitsbevordering) van het proces *tijdens* een verkiezing.
3. Beoordelen van het verloop van de verkiezing (via een rapportage en advies aan het vertegenwoordigend orgaan *na* een verkiezing).

Tevens voorziet dit wetsvoorstel in een uitbreiding van de wettelijke adviestaak van de Kiesraad. De Kiesraad heeft de bevoegdheid om de regering en de Staten-Generaal van advies te dienen in uitvoeringstech-

nische aangelegenheden die het kiesrecht of de verkiezingen betreffen. In voorliggend wetsvoorstel wordt deze adviesbevoegdheid omtrent verkiezingen verbreed, zodat de adviesbevoegdheid ten aanzien van verkiezingen wettelijk niet meer beperkt is tot uitvoeringstechnische aangelegenheden.

Het bijzondere karakter van verkiezingen vraagt om waarborgen ten behoeve van de transparante, controleerbare en integere taakuitvoering. Reeds bij het wetsvoorstel programmatuur verkiezingsuitslagen constateerde de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies¹⁰ dat de Kiesraad meerdere rollen zal gaan vervullen en in die hoedanigheid «met zichzelf» afspraken maakt en op zichzelf toeziet. Mede in het licht van de verdere transitie van de Kiesraad benadrukte de Afdeling advisering het belang dat *er in organisatorische zin onderscheid wordt gemaakt ter voorkoming van onwenselijke functievermenging*. In voorliggend wetsvoorstel wordt daarom voorzien in de noodzakelijke waarborgen om onwenselijke functievermenging binnen de Kiesraad te voorkomen. De Kiesraad zal bij landelijke verkiezingen immers zowel een kwaliteitsbevorderende rol vervullen als, in zijn hoedanigheid van centraal stembureau, deel uitmaken van het verkiezingsproces.

De voorgestelde wijzigingen in het takenpakket van de Kiesraad hebben gevolgen voor de organisatie van de Kiesraad. De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (verder: Kaderwet zbo's) is met uitzondering van enkele bepalingen van toepassing op de Kiesraad. Ook zijn enkele bepalingen uit de Kaderwet adviescolleges reeds van toepassing op de Kiesraad. Uitgangspunt hierbij blijft dat de Kiesraad zijn taken onafhankelijk uitvoert.

In de Verkiezingsagenda 2030 staat het voornemen opgenomen dat dit wetsvoorstel in werking is getreden bij de verkiezing van het Europees Parlement in 2024. Omtrent de inwerkingtreding van het wetsvoorstel is met de Kiesraad besproken dat het, gelet op de nodige tijd voor parlementaire behandeling, in de rede ligt dat dit wetsvoorstel pas na de Europees-Parlementsverkiezingen in werking treedt. Tijdens de verkiezing voor de leden van het Europees Parlement zal de Kiesraad daarom nog niet formeel zijn nieuwe taken kunnen uitoefenen. Het Ministerie van BZK en de Kiesraad zijn wel reeds gestart met de voorbereiding van de taakuitbreiding van de Kiesraad, zodat de Kiesraad op tijd gereed is voor de uitvoering van zijn nieuwe taken en verantwoordelijkheden. In dat kader bezien het Ministerie van BZK en de Kiesraad welke ondersteunende werkzaamheden bij de organisatie van verkiezingen, die geen wettelijke grondslag vereisen, al bij de Kiesraad kunnen worden ondergebracht. Te denken valt aan het actualiseren van de huidige factsheets en instructies in de toolkit verkiezingen,¹¹ het organiseren van inloopsprekuren met gemeenten voor het beantwoorden van vragen en het uitbreiden van de rol van de Kiesraad in de evaluatie van de verkiezingen.

1.3. Verhouding tot andere voorstellen verkiezingsproces

De Minister van BZK heeft aan de Tweede Kamer toegezegd¹² om in de memorie van toelichting bij ieder wetsvoorstel tot wijziging van de Kieswet inzichtelijk te maken hoe het voorstel zich verhoudt tot andere ontwikkelingen in het verkiezingsproces.

¹⁰ Kamerstukken II 2021/22, 36 150, nr. 4

¹¹ De toolkit verkiezingen is het platform waar op dit moment door het Ministerie van BZK en de Kiesraad factsheets, handleidingen, nieuwsbrieven en modellen worden gepubliceerd. Zie ook: www.verkiezingentoolkit.nl

¹² Kamerstukken II 2020/21, 35 165, nr. 44

Voorliggend wetsvoorstel bouwt verder voort op het wetsvoorstel programmatuur verkiezingsuitslagen.¹³ Dat wetsvoorstel betreft het eerste deel van de transitie Kiesraad. Voor de opsplitsing van deze voorstellen is gekozen vanwege het dringende belang de verantwoordelijkheden en bevoegdheden omtrent het beheer en gebruik van de uitslagprogrammatuur in de Kieswet te verankeren.

De Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen¹⁴ wijzigt de procedure voor de vaststelling van verkiezingsuitslagen. Bij het opstellen van het voorliggende wetsvoorstel is de Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen als vertrekpunt genomen. Die wet is op 1 januari 2023 in werking getreden.

Het initiatiefwetsvoorstel vervroegd stemmen in het stemlokaal¹⁵ van de leden Sneller (D66) en Bushoff (PvdA) heeft als doel dat kiezers voorafgaand aan de verkiezingsdag al kunnen stemmen. Wanneer vervroegd stemmen in het stemlokaal in de toekomst mogelijk wordt, betekent dit een uitbreiding van de werkzaamheden in de organisatie en uitvoering van verkiezingen. De kwaliteitsbevorderende rol die de Kiesraad met het voorliggende wetsvoorstel krijgt, zal hier ook op van toepassing zijn.

De Wet kiescollege niet-ingezetenen geeft uitvoering aan de Grondwetswijziging strekkende tot het opnemen van een bepaling over een door niet-ingezetenen gekozen kiescollege voor de verkiezing van de Eerste Kamer der Staten-Generaal. Die Grondwetswijziging regelt dat de leden van de Eerste Kamer mede worden gekozen door de leden van een door niet-ingezetenen gekozen kiescollege. De Wet kiescollege niet-ingezetenen is op 1 januari 2023 in werking getreden. Wanneer dit voorliggende wetsvoorstel tot wet wordt verheven zal het ook van toepassing zijn op de verkiezing van het kiescollege niet-ingezetenen.

Het wetsvoorstel «Met een stem, meer keus»¹⁶ heeft, indien het voorstel tot wet wordt verheven, ingrijpende gevolgen voor het verkiezingsproces. Het wetsvoorstel brengt een wijziging aan in de manier waarop burgers hun stem uitbrengen – behalve op individuele kandidaten kan er ook gestemd worden op alle kandidaten op een lijst, in de volgorde zoals door de politieke partij voorgesteld – en daarmee ook in de wijze waarop de verkiezingsuitslagen worden vastgesteld. Aanpassingen aan het verkiezingsproces naar aanleiding van dat wetsvoorstel moeten ook verwerkt worden in de instructies die gemeenten ontvangen.

Indien de hiervoor genoemde wetsvoorstellen voorafgaand aan dit voorliggende wetsvoorstel in werking treden, worden gemeenten en stembureaus bij de invoering van de uit de hieruit voortvloeiende wijzigingen voor de organisatie van verkiezingen nog ondersteund door het Ministerie van BZK. Ook verwerkt BZK de wijzigingen in de instructies richting gemeenten en stembureaus. Zodra voorliggend wetsvoorstel in werking treedt, zal deze ondersteuning worden geboden door de Kiesraad en is het de Kiesraad die deze wijzigingen verwerkt in de instructies die hij aan gemeenten en stembureaus geeft.

Een belangrijk kader voor alle ontwikkelingen in het verkiezingsproces is de Verkiezingsagenda 2030 die op 18 juni 2021¹⁷ is aangeboden aan de Tweede Kamer. De Verkiezingsagenda 2030 is gezamenlijk opgesteld door

¹³ Kamerstukken II 2021/22, 36 150, nr. 2

¹⁴ Stb. 2022, 292

¹⁵ Kamerstukken II 2021/22, 36047

¹⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 925 VII, nr. 172

¹⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35 165 nr. 40

het Ministerie van BZK, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) en de Kiesraad. Met de Verkiezingsagenda 2030 zijn voorstellen voor vernieuwing en verbetering in het verkiezingsproces in beeld gebracht. Verschillende wijzigingen die voorzien zijn in de verkiezingsagenda (zoals de versterking van de kandidaatstellingsprocedure en de kaders voor gebruik van digitale ondersteuning van stembureaus) betekenen veranderingen in het verkiezingsproces. Veranderingen in het verkiezingsproces betekenen ook dat in de ondersteuning van gemeenten *voorafgaand* aan verkiezingen wijzigingen optreden. De Kiesraad zal in zijn nieuwe rol de instructies, handleidingen en factsheets op die wijzigingen moeten aanpassen. Datzelfde geldt voor de modellen die door de Kiesraad worden vastgesteld. Voordat nieuwe modellen kunnen worden vastgesteld, moet consultatie plaatsvinden. Bij de implementatie van toekomstige wijzigingen die voortvloeien uit de verkiezingsagenda moet rekening gehouden worden met mogelijke uitvoeringsconsequenties voor de Kiesraad en gemeenten. Wijzigingen in het verkiezingsproces vergen ook wijzigingen in de instructies en kwaliteitsstandaarden die de Kiesraad voorafgaand aan verkiezingen opstelt ten behoeve van de ondersteuning aan gemeenten en stembureaus in de organisatie van verkiezingen. In het plan, dat op grond van artikel A 11, tweede lid, wordt vastgesteld, kan worden vastgelegd hoe gemeenten en stembureaus betrokken worden bij wijzigingen van door de Kiesraad vast te stellen instructies en kwaliteitsstandaarden.

Onderdeel van de eerder genoemde verkiezingsagenda is de verbetering van de kandidaatstellingsprocedure. Wijzigingen in de kandidaatstellingsprocedure zullen naar verwachting ook leiden tot aanpassingen van de Kieswet. De Kiesraad heeft hier onlangs een advies over uitgebracht.¹⁸ De Minister van BZK heeft toegezegd een hoofdlijnenbrief¹⁹ naar de Tweede Kamer te sturen waarin uiteen wordt gezet hoe uitvoering zal worden gegeven aan het advies van de Kiesraad. Daarbij zal de Minister ook ingaan op de mogelijke noodzaak van wijziging van de Kieswet, waarbij de gevolgen voor de modellen voor de kandidaatstellingsprocedure en de vaststelling van de modellen wordt betrokken. Dit vergt een apart wetgevingstraject.

Voorliggend wetsvoorstel stelt een overkoepelend kader ten behoeve van de verdere kwaliteitsbevordering in het verkiezingsproces. De nieuwe taken die de Kiesraad krijgt vergen een ingrijpende verandering in de organisatie van de Kiesraad. Voorliggend wetsvoorstel biedt de kaders waarbinnen die verandering dient plaats te vinden. Daarom is het niet aan de orde om met het wetsvoorstel te wachten tot andere toekomstige wijzigingen ter uitvoering van de verkiezingsagenda in werking zijn getreden.

2. Inhoudelijke toelichting

2.1. Het (verder) bevorderen van de kwaliteit in het verkiezingsproces

Verkiezingen worden in Nederland volgens hoge standaarden georganiseerd. De verkiezingen moeten voldoen aan de waarborgen die zijn opgesteld door de commissie Korthals-Altes.²⁰ Het gaat om de

¹⁸ Op 11 mei 2022 heeft de Kiesraad advies uitgebracht over verbetering van de kandidaatstellingsprocedure

¹⁹ Kamerstukken II 2022/23, 35 165 nr. 50

²⁰ Commissie Korthals-Altes (2007), Stemmen met Vertrouwen, Kamerstukken II 2007/2008, 31 200 VII, nr. 5, Zie voor de kabinetsreactie: Kamerstukken II 2007/2008, 31 200 VII, nr. 26

waarborgen voor transparantie, controleerbaarheid, integriteit, kiesgerechtigdheid, stemvrijheid, stemgeheim, uniciteit en toegankelijkheid²¹. Deze waarborgen zijn niet absoluut. De commissie Korthals Altes wees hier zelf ook nadrukkelijk op. Steeds zullen afwegingen moeten worden gemaakt en zal moeten worden gezocht naar een goede balans tussen deze waarborgen. Artikel 59 van de Grondwet bepaalt dat alles wat verder het kiesrecht en verkiezingen betreft «bij wet wordt geregeld». Deze formulering verzet zich tegen ruime delegatie en maakt dat het verkiezingsproces tot in detail op het niveau van de wet wordt geregeld. Er zijn slechts beperkte mogelijkheden tot delegatie naar lagere regelgeving. De afweging tussen de waarborgen voor het verkiezingsproces vindt dus voor een belangrijk deel op wetsniveau plaats. Het verkiezingsproces is in hoge mate van detail in de Kieswet vastgelegd en er worden hoge eisen gesteld aan de organisatie van verkiezingen.

Zoals toegelicht in paragraaf 1.1. ondersteunt thans de Minister van BZK de gemeenten en waterschappen bij de organisatie van de verkiezingen, door hen op diverse manieren te voorzien van informatie. De instrumenten van de Minister van BZK om de uitvoering van het verkiezingsproces *tijdens* en *na* een verkiezing te monitoren en te beoordelen zijn beperkt. *Tijdens* de verkiezing kan de Minister van BZK in geval van grote onregelmatigheden interbestuurlijk toezicht uitoefenen. De Minister is hiervoor afhankelijk van de signalen van gemeenten en kiezers. *Na* een verkiezing evalueert de Minister het verloop van die verkiezing met als doel na te gaan wat in de toekomst verbeterd kan worden in de organisatie en het beleid. Deze evaluatie is gebaseerd op (deel)onderzoeken die worden uitgevoerd door externe partijen, waaronder het evaluatieadvies van de Kiesraad, en dient de beleidsvorming rond eventuele wijzigingen van de Kieswet.²² Ook na voorliggende wetswijziging zal de Minister deze evaluatie van een verkiezing ter verantwoording aan het parlement blijven uitvoeren.

De Minister blijft, op grond van de Kaderwet zbo's, tevens verantwoordelijk voor de vijfjaarlijkse evaluatie van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van de Kiesraad. Daarbij zal na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel tevens aandacht worden geschonken aan de uitvoering door de Kiesraad van de nieuw voorgestelde kwaliteitsbevorderende taken.

2.1.1. Inlichtingenplicht gemeenten richting de Kiesraad

Met dit wetsvoorstel worden diverse taken en bevoegdheden bij de Kiesraad neergelegd zodat deze voor, tijdens en na een verkiezing kwaliteitsbevorderend kan optreden. Voor de uitvoering van deze taken is het in de eerste plaats van belang dat de Kiesraad weet wat zich rond de organisatie van de verkiezingen afspeelt. Voorliggend wetsvoorstel introduceert daarom een inlichtingenplicht van gemeenten richting de Kiesraad. Deze inlichtingenplicht bestaat zowel voor, tijdens als na een verkiezing. Op dit moment hebben gemeenten reeds een inlichtingenplicht richting de Minister van BZK die vanuit de stelselverantwoordelijkheid toeziet op de uitvoering van het verkiezingsproces en daarbij gemeenten ondersteunt in de uitvoering van hun taken. Omdat met voorliggend wetsvoorstel aan de Kiesraad taken worden toegekend ter

²¹ In zijn reactie (dd. 15 oktober 2007) op het rapport van de Commissie Korthals-Altes adviseerde de Kiesraad de waarborg «onafhankelijkheid» aan de opgestelde acht waarborgen toe te voegen. Zie: <https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/adviezen/2007/10/15/ reactie-op-rapport-stemmen-met-vertrouwen-over-inrichting-verkiezingsproces-commissie-korthals-altes>

²² Zie verder hierover hoofdstuk 2.7 van deze toelichting

bevordering van de kwaliteit van de uitvoering van het verkiezingsproces, verschuift de verstrekking van inlichtingen, voor zover het gaat om de kwaliteitsbevorderende taak, naar de Kiesraad.

In reactie op de internetconsultatie is gevraagd om deze inlichtingenplicht te verduidelijken. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat de inlichtingen die de Kiesraad vraagt proportioneel zijn voor de uitvoering van zijn taken. Het is niet de verwachting dat het vragen van inlichtingen tot extra bureaucratie of lasten bij gemeenten, waterschappen of de openbaar lichamen zal leiden. Veel van deze informatie wordt in de huidige situatie immers door het Ministerie van BZK gevraagd in het kader van de ondersteuning van gemeenten of in de evaluatie van verkiezingen. Ook is in reactie op de internetconsultatie gevraagd om meer duidelijkheid over welke informatie de organen uit eigen beweging aan de Kiesraad zouden moeten verstrekken. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat de Kiesraad niet bij ieder stembureau in het land aanwezig kan zijn. Daarom is het van belang dat gemeenten zelf, uit eigen beweging, inlichtingen met de Kiesraad delen. Het gaat hier bijvoorbeeld om onregelmatigheden die van invloed zijn op het betrouwbare verloop van het verkiezingsproces, zoals wanneer zich problemen voordoen met de verzending van stempassen of wanneer er niet genoeg stembureauleden beschikbaar zijn om de stembureaus op de dag van stemming te bemannen.

De inlichtingen van gemeenten aan de Kiesraad worden louter gegeven ten behoeve van een goede uitoefening van de kwaliteitsbevorderende taak door de Kiesraad en hebben derhalve geen betekenis voor het interbestuurlijk toezicht op grond van de Gemeentewet. Over het organiseren van de verkiezingen in het algemeen zijn de colleges van burgemeester en wethouders en de dagelijks besturen primair verantwoordelijk verschuldigd aan de gemeenteraad, onderscheidenlijk het algemeen bestuur van het waterschap.

2.2. Taken en bevoegdheden van de Kiesraad voorafgaand aan een verkiezing

De Kiesraad krijgt een belangrijke ondersteunende rol richting gemeenten, waterschappen en stembureaus. Deze ondersteunende rol uit zich in het opstellen van factsheets en instructies (paragraaf 2.2.1), kwaliteitsstandaarden (paragraaf 2.2.2.), het vaststellen van een aantal modellen (paragraaf 2.2.3.) en de verdere ondersteuning van gemeenten in de voorbereiding van verkiezingen (paragraaf 2.2.4.).

2.2.1. Het opstellen van factsheets en instructies

Om gemeenten van uitleg te voorzien over hoe wet- en regelgeving in de praktijk van het verkiezingsproces uitgevoerd moet worden stelt het Ministerie van BZK in de huidige situatie voorafgaand aan een verkiezing factsheets en instructies op. Voorbeelden hiervan zijn de diverse instructies voor stembureauleden en factsheets met overzichten van de verschillende processen-verbaal die in de fase van uitslagvaststelling worden gebruikt, of een stappenplan voor wanneer een stembureau gedurende het tellen van de stemmen moet overgaan tot een schorsing. Ook stelt het Ministerie van BZK een e-learning ter beschikking waarin de instructies voor de uitvoering van het verkiezingsproces aan de orde komen. Deze instructies en de e-learning kunnen door gemeenten worden gebruikt voor de organisatie van de verkiezing en ten behoeve van de voorbereiding van stembureauleden. In de instructies en factsheets wordt geen vrije beleidsruimte ingevuld. Ze zijn niet bindend, maar slechts faciliterend voor de wijze waarop door gemeenten en stembureaus

feitelijk uitvoering kan worden gegeven aan de regelgeving. Een overzicht van alle factsheets en instructies is te vinden in de verkiezingentoolkit.²³

In zijn nieuwe ondersteunende rol zal de Kiesraad de ontwikkeling en het beheer van deze instructies en factsheets van het Ministerie van BZK overnemen. Dat betekent dat de Kiesraad in die zin verantwoordelijk wordt voor het uitleggen van hoe de wet- en regelgeving uitgevoerd wordt in de dagelijkse praktijk van de uitvoering van het verkiezingsproces door de gemeenten, waterschappen en stembureaus. Deze taakverschuiving past bij de nieuwe kwaliteitsbevorderende taak van de Kiesraad. Hoewel dit een verplaatsing van verantwoordelijkheden betreft ontslaat dit de Minister van BZK niet van de verantwoordelijkheid om adequate toelichting te geven op wet- en regelgeving, zoals dit ook nu al wordt gedaan in de toelichting bij wet- en regelgeving, in circulaire en in antwoord op vragen vanuit het parlement of de maatschappij. De toelichting bij wet- en regelgeving zal immers voor de Kiesraad het kader zijn voor de nadere uitleg over de uitvoering daarvan in de dagelijkse praktijk. De instructies en factsheets zijn gebaseerd op én geven uitleg over de uitvoering van de wettelijke voorschriften omtrent verkiezingen. De instructies en factsheets hebben een belangrijke richtinggevende en ondersteunende functie in de praktische organisatie van verkiezingen. De instructies en factsheets zijn geen algemeen verbindende voorschriften, maar zijn gericht op de uitleg van de onderliggende wettelijke bepalingen die reeds algemeen verbindend en daarmee dwingend van karakter zijn. Bij het geven van de instructies houdt de Kiesraad vanzelfsprekend rekening met de verantwoordelijkheden die de wetgever heeft toegekend aan de burgemeester, het college van burgemeester en wethouders en de dagelijks besturen, die de taken uit de Kieswet in medebewind uitvoeren. Bij de uitvoering van zijn kwaliteitsbevorderende taak en de waarschuwingen die de Kiesraad in het verkiezingsproces doet, betreft de Kiesraad ook de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de instructies.

Hoewel het verkiezingsproces tot op een zeer hoog detailniveau in de Kieswet, het Kiesbesluit en de Kiesregeling is geregeld, kan het voorkomen dat zich een situatie voordoet waarin maatregelen nodig zijn die op dat moment (nog) geen grondslag hebben in wet- of regelgeving. Wanneer de Kiesraad op zo'n situatie stuit, treedt hij in overleg met de Minister van BZK. Doel hiervan is dat de Kiesraad in een dergelijke situatie na goedkeuring van de Minister van BZK direct richtinggevende regels met een beperkte geldigheidsduur kan opstellen voor de stembureaus. Deze regels van de Kiesraad zullen altijd gebaseerd moeten zijn op de (bedoeling van de) wet- en regelgeving. Het overleg en de goedkeuring van de Minister²⁴, op grond van artikel A 11, vierde lid, is bedoeld om de democratische legitimiteit van deze regels te waarborgen ingeval de betreffende situatie noodzaakt tot maatregelen waar de wet- en regelgeving niet in voorziet. De Minister kan dan mede bepalen wat de noodzakelijke procedure is op dat moment en daarover democratische verantwoording afleggen. Een voorbeeld van een dergelijke regeling is de voorgestelde werkwijze die, na advies van de Kiesraad en voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State, is gevolgd door de briefstembureaus bij de Tweede Kamerverkiezing van maart 2021 om in de situatie dat het briefstembureau wel een briefstembiljet(envelop) aantrof maar geen stempluspas: de briefstembiljet(envelop) werd geopend om te bezien of daar een stempluspas in zat, zonder dat het briefstembiljet werd ingezien of opgevouwen.²⁵ De Tijdelijke wet verkiezingen covid-19

²³ www.verkiezingentoolkit.nl

²⁴ Conform aanwijzing 5.10, eerste lid, onder b, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

²⁵ Kamerstukken 2020/21, 35 165, nr. 37 en Kamerstukken 2020/21, 35 165, nr. 40. Zie ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel A 11, vierde lid.

bod hier geen eenduidig antwoord op. Met deze nieuwe bevoegdheid zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel zou de Kiesraad in een dergelijke situatie regels hebben opgesteld, met goedkeuring van de Minister van BZK. De Minister van BZK kan vervolgens dergelijke onvoorziene situaties bij de evaluatie van de verkiezing betrekken. Hierbij beoordeelt de Minister tevens of (wijziging van) wetgeving op dat onderdeel noodzakelijk is.

2.2.2. Het opstellen van kwaliteitsstandaarden

Instructies en factsheets ten behoeve van de ondersteuning bij de organisatie en uitvoering van verkiezingen zijn reeds onderdeel van het instrumentarium. Kwaliteitsstandaarden – meetbare criteria ter bevordering van de kwaliteit op een specifiek onderdeel van het verkiezingsproces – ontbreken op dit moment nog. Een uitzondering hierop vormt het stuk «Criteria Integrale Toegankelijkheid Stembureaus».²⁶ Deze criteria worden in de huidige situatie door het ministerie gebruikt om steekproefsgewijs de toegankelijkheid van die stemlokalen te evalueren. Met de wettelijke bevoegdheid van de Kiesraad tot het bevorderen van de kwaliteit van het verkiezingsproces (artikel A 3, onder d) en het ondersteunen van de betrokken partijen in het verkiezingsproces (artikel A 11, eerste lid) wordt in dit wetsvoorstel onder meer beoogd dat de Kiesraad in de toekomst deze kwaliteitsstandaarden kan gaan ontwikkelen en beheren, en de uitvoering kan monitoren. Dit is vastgelegd in artikel A 11, derde lid.

Zoals de Kiesraad in zijn advies opmerkt dragen kwaliteitsstandaarden eraan bij dat de uitvoerders (van het verkiezingsproces) beter in staat worden gesteld om op een uniforme wijze uitvoering te geven aan wet- en regelgeving. De kwaliteitsstandaarden bieden handvatten ter ondersteuning van gemeenten en waterschappen voor de verbetering van de kwaliteit van het verkiezingsproces. Ook kan de Kiesraad de kwaliteitsstandaarden toepassen als een meetlat waarlangs hij adviezen geeft om de kwaliteit verder te verbeteren. Evenals de instructies en factsheets zijn de kwaliteitsstandaarden geen algemeen verbindende voorschriften. Kwaliteitsstandaarden dienen ertoe de uitvoerders van het verkiezingsproces handvatten te bieden bij het invullen van de beleidsruimte die zij hebben op grond van de Kieswet en lagere regelgeving. Het hierboven gegeven voorbeeld van het stuk «Criteria Integrale Toegankelijkheid Stembureaus» onderstreept dit; met dat stuk wordt geenszins beoogd om gemeenten te verplichten om alle suggesties in dat stuk na te leven. Wel wordt beoogd burgemeester en wethouders te ondersteunen bij het invullen van de taak die zij op grond van artikel J 3, derde lid van de Kieswet hebben om ervoor zorg te dragen dat de stemlokalen zodanig zijn gelegen en zo zijn ingericht dat kiezers met lichamelijke beperkingen zoveel mogelijk hun stem zelfstandig uit kunnen brengen. De betreffende kwaliteitsstandaard verandert niets aan de verantwoordelijkheid en vrijheid van burgemeester en wethouders om naar eigen inzicht invulling te geven aan taak die zij op grond van artikel J 3, derde lid, van de Kieswet hebben. Er wordt slechts beoogd hen te faciliteren bij het vervullen van de in voormeld artikel genoemde zorgplicht.

. Ook hier moet rekening gehouden worden met de verantwoordelijkheden die de wetgever heeft toegekend aan de burgemeester, het college van burgemeester en wethouders en de dagelijks besturen, die de taken uit de Kieswet in medebewind uitvoeren. In zijn advies schrijft de Kiesraad dat hij samen met de uitvoerders en vertegenwoordigers daarvan optrekt

²⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2020/09/30/criteria-integrale-toegankelijkheid-stembureaus>

om samen te bepalen waar er in de praktijk behoefte aan is en hoe de Kiesraad hier het beste in kan voorzien. De samenwerking met gemeenten is voor de effectiviteit van de kwaliteitsbevordering van groot belang. De Kiesraad betreft de vertegenwoordigers van de gemeenten, de VNG en de NVVB, bij het opstellen van de kwaliteitsstandaarden.

Een voorbeeldcasus waar kwaliteitsstandaarden mogelijk van nut zijn, betreft de training van stembureauleden. Gemeenten moeten stembureauleden verplicht een training laten volgen ter voorbereiding op een verkiezing. Hoe die training invulling krijgt is niet vastgelegd in de Kieswet, gemeenten zijn daarom vrij om te bepalen hoe deze training wordt vormgegeven. Buiten de door het ministerie ter beschikking gestelde informatiematerialen is er geen kwaliteitsstandaard voor gemeenten of de Kiesraad om te bepalen of een training voldoende bijdraagt aan de voorbereiding van stembureauleden. Het opstellen van kwaliteitsstandaarden door de Kiesraad voor deze trainingen draagt bij aan de uniformiteit in het verkiezingsproces. Hierdoor wordt ervoor gezorgd dat de training stembureauleden voldoende voorbereidt op hun werkzaamheden. Dat draagt bij aan de kwaliteit van de uitvoering van het verkiezingsproces.

2.2.3. Het vaststellen van modellen

In het verkiezingsproces wordt gebruik gemaakt van verschillende modellen voor bijvoorbeeld het opstellen van processen-verbaal. De huidige Kieswet bepaalt dat deze modellen door de Minister van BZK worden vastgesteld. De modellen zijn opgenomen in bijlage 1 bij artikel 1 van de Kiesregeling. Gezien de verantwoordelijkheid van de Kiesraad voor de kwaliteitsbevordering van de uitvoering van het verkiezingsproces ligt het in de rede om de Kiesraad verantwoordelijk te maken voor de modellen die direct raken aan de kwaliteitsbevorderende taken en bevoegdheden. Het gaat hier dan om de modellen ten behoeve van de uitslagvaststelling en het benoemen van de kandidaten door het centraal stembureau. Bij de voorbereiding van het voorgenomen wetsvoorstel voor de versterking van de kandidaatstellingsprocedure²⁷ zal ook worden bezien of de Kiesraad ook verantwoordelijk kan worden gemaakt voor de modellen ten behoeve van de kandidaatstellingsprocedure. De Minister blijft vooralsnog verantwoordelijk voor de modellen die direct betrekking hebben op de kiezers. Dat betreft de modellen van de stembiljetten, stempassen en kiezerspassen, aanvraagformulieren schriftelijke volmacht en kiezerspas, en registratie- en wijzigingsformulieren voor kiezers buiten Nederland.

Indien het initiatiefwetsvoorstel vervroegd stemmen in het stemlokaal²⁸ tot wet verheven wordt heeft dit gevolgen voor de modellen in de procedure voor de vaststelling van verkiezingsuitslagen. De stemmen die op de maandag en dinsdag worden uitgebracht worden immers pas op de woensdag geteld, zodat er een nieuw model moet worden vastgesteld voor het proces-verbaal van de stembureaus op deze dagen. De betreffende modellen zijn reeds ontwikkeld en gebruikt bij de Tweede Kamerverkiezingen in 2021, de Herindelingsverkiezingen in november 2021 en de Gemeenteraadsverkiezingen in 2022 waarbij vervroegd stemmen in het stemlokaal mogelijk was vanwege de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19. Voorliggend wetsvoorstel regelt de samenloop met het wetsvoorstel vervroegd stemmen in het stemlokaal, waarbij de bevoegdheid tot

²⁷ Zie het advies van de Kiesraad over de verbetering van de kandidaatstellingsprocedure: Kamerstukken II 2022/23, 35 165 nr. 50

²⁸ Kamerstukken II 2021/22, 36 047

vaststelling van de nieuwe modellen in de procedure voor vaststelling van de verkiezingsuitslagen ook bij de Kiesraad wordt neergelegd.

Het vaststellen van deze modellen betekent dat de Kiesraad als zelfstandig bestuursorgaan een regelgevende bevoegdheid krijgt. De betreffende modellen zijn na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel dan ook geen onderdeel meer van de Kiesregeling, maar worden in een aparte regeling van de Kiesraad vastgesteld. De vaststelling van de modellen is niet louter administratief of technisch van aard, maar vereist tevens een vertaalslag van de wettelijke bepalingen in de Kieswet naar de betreffende processen-verbaal. Daarnaast bevatten de modellen dikwijls een toelichting over hoe het betreffende model moet worden ingevuld. Omdat het in dit geval niet gaat om regels die louter technisch of organisatorisch van aard zijn, voorziet voorliggend wetsvoorstel conform artikel 5.10 van de Aanwijzingen voor de regelgeving in een goedkeuringsprocedure door de Minister van BZK. De publicatie van de modellen geschiedt op grond van de Bekendmakingswet in de Staatscourant. In zijn consultatieadvies merkt de Kiesraad terecht op dat het in de rede ligt om de bevoegdheid tot vaststelling van de modellen die betrekking hebben op de briefstembureaus en de corrigenda die horen bij de uitslagen die door een gemeentelijk stembureau, briefstembureau of hoofdstembureau zijn vastgesteld, eveneens bij de Kiesraad neer te leggen. In onderstaande tabel zijn deze modellen opgenomen.

Zoals in paragraaf 1.3 beschreven zal de Minister van BZK over de kandidaatstellingsprocedure een hoofdlijnenbrief aan de Tweede Kamer sturen waarin ingegaan wordt op de daarmee verband houdende beoogde wijziging van de Kieswet. Hierbij worden de gevolgen voor de modellen omtrent de kandidaatstellingsprocedure en de vaststelling van die modellen betrokken. Dit vergt een apart wetgevingstraject. De Kiesraad heeft in zijn consultatieadvies gemeld dat hij zich in deze aanpak kan vinden.

Met dit wetsvoorstel wordt de bevoegdheid tot vaststelling van de volgende modellen bij de Kiesraad neergelegd:

Grondslag Kieswet	Omschrijving	Model Kiesregeling ¹
Vaststelling uitslag		
N 10(3)	Proces-verbaal stembureau	N 10-1 en N 10-2
*2	Proces-verbaal stembureau bij vervroegd stemmen	–
*2	Proces-verbaal gemeentelijk stembureau bij vervroegd stemmen	–
Na 31 (3)	Vaststelling aantal stemmen in gemeente/openbaar lichaam	Na 31-1 en Na 31-2
Na 14(5)	Corrigendum gemeentelijk stembureau bij proces-verbaal stembureau	Na 14-1
Na 14(5)	Corrigendum bij het proces-verbaal gemeentelijk stembureau/stembureau openbaar lichaam	Na 14-2
Na 14(5)	Corrigendum bij proces-verbaal briefstembureau	Na 14-3
O 7 (3)	Proces-verbaal hoofdstembureau	O 7
O 20 (3)	Proces-verbaal nationaal briefstembureau	O 20
P 1e (7)	Corrigendum bij proces-verbaal gemeentelijk stembureau	Na 14-1

Grondslag Kieswet	Omschrijving	Model Kiesregeling ¹
P 1f (6)	Corrigendum bij proces-verbaal hoofdstembureau	P 1f-1
P 1f(6)	Corrigendum bij proces-verbaal nationaal briefstembureau	P 1f-2
P 22 (3)	Proces-verbaal centraal stembureau voor de uitslag Tweede Kamer, Europees Parlement, provinciale staten	P 22-1
P 22 (3)	Proces-verbaal uitslag provinciale staten provincies met één kieskring, gemeenteraad, eilandsraad, algemeen bestuur, kiescollege en kiescollege Saba, Bonaire en st. Eustatius	P 22-2
P 22 (3)	Proces-verbaal uitslag kiescollege niet-ingezetenen	P 22-3
T 11 (5)	Proces-verbaal stemming Eerste Kamer	T 11
P 22 (3)	Proces-verbaal uitslag Eerste Kamer	U 16
P 22 (3)	Proces-verbaal opnieuw vaststellen verkiezingsuitslag	V 9
Benoemingsbesluiten i.v.m. de toelating en benoeming van kandidaten		
W 1 (6a)	Benoemingsbesluit ivm niet aannemen benoeming door kandidaat	W 1-1
W 1 (6b)	Benoemingsbesluit ivm niet toelaten als lid	W 1-2
W 1 (6c)	Benoemingsbesluit ivm opgevallen plaats	W 1-3
W 2 (3)	Verklaring dat kandidaat niet in aanmerking wil komen voor benoeming	W 2
W 4 (2)	Geen benoeming opvolger in opgevallen plaats	W 4
P 22 (3)	Procesverbaal zitting loting bij plaatsvervangings	W 5

¹ In deze kolom staat weergegeven welk model in de huidige kiesregeling het betreft

² De grondslag wordt voorzien in de Kieswet met het tot wet verheffen van het wetsvoorstel vervroegd stemmen in het stemlokaal

2.2.4. Aanvullende ondersteunende werkzaamheden

De ondersteunende taken aan gemeenten, waterschappen en stembureaus reiken verder dan de hiervoor genoemde factsheets, instructies, kwaliteitsstandaarden en het opstellen van modellen. Gemeenten en stembureaus kunnen bij de uitvoering van de werkzaamheden tegen vragen aanlopen. Op dit moment kunnen betrokken partijen per e-mail of telefonisch vragen stellen aan het ministerie of de Kiesraad. Hiernaast organiseert het ministerie online inloopsprekken per regio. In deze inloopsprekken kunnen gemeentelijke verkiezingscoördinatoren vragen stellen aan het ministerie, of deze vragen onderling met elkaar bespreken.

Omdat de Kiesraad met dit wetsvoorstel verantwoordelijk wordt gemaakt voor het bevorderen van de kwaliteit in het verkiezingsproces en de ondersteuning van betrokken partijen in het verkiezingsproces zal de Kiesraad deze (of vergelijkbare) werkzaamheden gaan uitvoeren. Deze werkzaamheden maken onderdeel uit van de ondersteunende taken van de Kiesraad (artikel A 10).

2.3. Taken en bevoegdheden van de Kiesraad tijdens een verkiezing

De kwaliteitsbevorderende taken en bevoegdheden van de Kiesraad *tijdens* een verkiezing zijn op te splitsen in het waarnemen (paragraaf 2.3.3), het adviseren van gemeenten en waterschappen tijdens de uitvoering van hun werkzaamheden (paragraaf 2.3.4) en, wanneer sprake is van risico's voor de betrouwbaarheid van het verkiezingsproces, als uiterste interventiemiddel het geven van een procesaanwijzing aan stembureaus²⁹ (paragraaf 2.3.5). De Kiesraad stelt een plan op waarin hij uitwerkt hoe hij met de gemeenten, de waterschappen en de stembureaus samenwerkt ter bevordering van de kwaliteit van de uitvoering van het verkiezingsproces (paragraaf 2.3.2.). Wanneer zich onregelmatigheden voordoen die leiden tot risico's voor het verloop van de verkiezing of de betrouwbaarheid van de uitslag, moet de Kiesraad de Minister daarover informeren (2.3.6.). Bij de uitvoering van zijn ondersteunende taken kan de Kiesraad zich laten bijstaan door personen die hij daartoe aanwijst (paragraaf 2.3.1).

2.3.1. Het aanwijzen van personen die de Kiesraad bijstaan

Voorliggend wetsvoorstel bepaalt in artikel A 9 dat de Kiesraad personen kan aanwijzen die namens hem de Kiesraad bijstaan bij het uitvoeren van de ondersteunende taken (artikel A 11, eerste lid). Dit is wenselijk omdat de leden van de Kiesraad en de medewerkers van het bureau van de Kiesraad tijdens een verkiezing niet op de vele verschillende locaties tegelijk aanwezig kunnen zijn. De gemeentelijke organisatie blijft nauw betrokken bij de inhoudelijke ondersteuning en begeleiding van stembureaus. Hoe namens de Kiesraad uitvoering wordt gegeven aan de ondersteunende taken, bijvoorbeeld hoeveel stembureaus de Kiesraad wil bezoeken tijdens een verkiezing en hoe de uniformiteit in de werkwijze van deze aangewezen personen wordt geborgd, wordt nader uitgewerkt in het plan dat de Kiesraad opstelt (zie paragraaf 2.3.2.). Het is aan de Kiesraad zelf om te bepalen hoeveel mensen door hem aangewezen worden.

Voorliggend wetsvoorstel stelt drie randvoorwaarden aan de personen die de Kiesraad hiertoe kan aanwijzen. De Kiesraad kan een persoon voor de genoemde taken aanwijzen wanneer die 1) op de dag van de stemming de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt, 2) op de dag van aanwijzing niet onherroepelijk uit zijn kiesrecht is ontzet, 3) geen gekozen lid van het vertegenwoordigend orgaan waarvoor de verkiezing wordt gehouden of een kandidaat voor de verkiezing is, en 4) naar oordeel van de Kiesraad over voldoende kennis en vaardigheden beschikt op het terrein van het verkiezingsproces. De Kiesraad beschrijft in zijn consultatieadvies dat het, gelet op de verschillende verantwoordelijkheden binnen het verkiezingsproces, niet voor de hand ligt dat aangewezen personen ook vanuit een andere hoedanigheid bij de organisatie van de verkiezing betrokken zijn. Als voorbeeld noemt de Kiesraad hier stembureauleden of projectmedewerkers van een verkiezingsorganisatie bij een gemeente. Hierover stelt de Kiesraad dat het wetsvoorstel de Kiesraad voldoende ruimte biedt om dit in zijn afweging te betrekken. De regering kan deze redenering volgen en ziet het als de discretionaire ruimte van de Kiesraad om bij het aanwijzen van de personen die de Kiesraad bijstaan bij de uitvoering van zijn taken, rekening te houden met dergelijke onverenigbare functies.

²⁹ Met stembureaus wordt hier bedoeld: elk stembureau, briefstembureau, gemeentelijk stembureau, hoofdstembureau, nationaal briefstembureau en centraal stembureau als bedoeld in de Kieswet. Zie ook artikel A 10

De personen die aangewezen worden zijn geen lid van de Kiesraad. Het betreft hier ook niet de personen of derden die in het kader van de kwaliteitsverbetering in opdracht van de Kiesraad op eigen titel werkzaamheden verrichten. Bijvoorbeeld voor opstellen van een expertadvies of het uitvoeren van een onderzoekopdracht in het kader van het evaluatieadvies van de Kiesraad. Verder betreft het hier niet de personen die de Kiesraad ondersteunen bij andere taken die niet in artikel A 9, eerste lid worden genoemd, zoals bij de invoer van stemtalen in de uitslagprogrammatuur wanneer de Kiesraad centraal stembureau is.

2.3.2. Samenwerking bij de kwaliteitsbevordering

De Kiesraad stelt een plan op waarin hij uitwerkt hoe hij met de gemeenten, de waterschappen en de stembureaus samenwerkt ter bevordering van de kwaliteit in de uitvoering van het verkiezingsproces (artikel A 11, tweede lid). In dit plan beschrijft de Kiesraad tevens hoe hij uitvoering geeft aan zijn ondersteunende taken en de bevoegdheden tot het geven van een procesaanwijzing en het opstellen van de rapportage van bevindingen. De Kiesraad actualiseert dit plan regelmatig. Voorafgaand aan het vaststellen van dit plan voert de Kiesraad hierover overleg met een instantie die representatief kan worden geacht voor de colleges van burgemeester en wethouders (de VNG), een instantie die representatief wordt geacht voor de dagelijkse besturen (de Unie van Waterschappen, hierna UvW) en met de openbaar lichamen in Caribisch Nederland. De Kiesraad betreft hierbij ook de NVVB³⁰. De NVVB vertegenwoordigt de beroepsgroep van burgerzakenambtenaren die binnen de gemeenten uitvoering geven aan de organisatie van verkiezingen. Het uitgangspunt bij dit plan is dat dit tijdig wordt opgesteld en de Kiesraad dit zo beheert dat het plan ook actueel is.

Het vaststellen van bovengenoemd plan door de Kiesraad draagt bij aan de bevordering van de transparantie richting gemeenten, waterschappen en stembureaus.

Bovengenoemd plan is de aangewezen plaats waar de Kiesraad ten behoeve van de transparantie ingaat op de waarnemingen (2.3.3.) die hij van plan is te verrichten en welke aandachtsgebieden hij daarbij hanteert. Ook kan de Kiesraad hier bekend maken hoe de personen, die aangewezen zijn om de Kiesraad ter plaatse te ondersteunen bij de uitvoering van zijn taken, herkenbaar zijn.

Het plan dat de Kiesraad opstelt richt zich op de kwaliteitsbevordering van de uitvoering van het verkiezingsproces. Hiernaast blijft het Ministerie van BZK vanuit zijn stelselverantwoordelijkheid ook contact onderhouden met gemeenten en de Kiesraad. Hiervoor worden zogenoemde ketenoverleggen georganiseerd waarin actuele en beleidsmatige ontwikkelingen besproken worden. Voor meer over de ketensamenwerking zie paragraaf 2.9.

2.3.3. Het doen van waarnemingen

In de huidige situatie staat het een ieder reeds vrij om het verkiezingsproces waar te nemen. Nadat het voorliggende wetsvoorstel tot wet is verheven, kan de Kiesraad gemeenten, waterschappen en stembureaus ondersteunen bij hun taken (of dat namens hem laten doen door personen die op grond van artikel A 9 zijn aangewezen) ter bevordering van de kwaliteit in het verkiezingsproces. In het kader van deze onder-

³⁰ Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

steuning kan de Kiesraad waarnemingen verrichten tijdens de gehele verkiezingsperiode. Dat wil zeggen vanaf de dag van de kandidaatstelling tot aan de vaststelling van de verkiezingsuitslag. Op basis van deze waarnemingen kan de Kiesraad de gemeenten, waterschappen en stembureaus gericht ondersteunen en adviseren omtrent de verbetering van de kwaliteit en zijn bevoegdheden inzetten waar dat nodig is. De bevoegdheid tot waarneming wordt niet wettelijk geregeld, omdat het geen wettelijke grondslag behoeft; een ieder kan tijdens de verkiezingsperiode het verkiezingsproces waarnemen.

Tijdens deze waarnemingen kan de Kiesraad signalen van gemeenten, stembureaus of andere betrokken partijen ontvangen. De Kiesraad krijgt daarmee inzicht in het verloop van het verkiezingsproces ter plaatse.

Indien bij een waarneming blijkt dat bij een gemeente of stembureau onduidelijkheid bestaat over de correcte uitvoering van de wet- en regelgeving, kan de Kiesraad ter plaatse uitleg en duiding geven op de wet- en regelgeving en over de uitvoering daarvan. Daartoe neemt de Kiesraad contact op met de betreffende gemeente, het waterschap of het stembureau om te bespreken hoe die onregelmatigheden kunnen worden weggelaten. Wanneer er sprake is van onregelmatigheden die leiden tot risico's voor de betrouwbaarheid van de verkiezingsuitslag en het informele gesprek niet leidt tot een oplossing, kan de Kiesraad in het uiterste geval zijn wettelijke bevoegdheid – het inzetten van de procesaanwijzing – toepassen (hierover meer in paragraaf 2.3.5). Voorwaarde hierbij is altijd dat de Kiesraad de betrokken gemeente betreft en informeert, zodat deze vanuit de eigen verantwoordelijkheden van burgemeester en wethouders voor de organisatie van verkiezingen ook kan bijdragen aan de kwaliteit ter plaatse.

Dat het geven van de procesaanwijzing (artikel A 12, eerste lid) kan voortvloeien uit een waarneming betekent niet dat de waarnemingen gedaan worden met de insteek om procesaanwijzingen te geven aan stembureaus. De waarnemingen zijn ten eerste erop gericht inzicht te krijgen in de uitvoering van het verkiezingsproces en ter ondersteuning van de algemene kwaliteitsbevordering van het verkiezingsproces. Over waargenomen onregelmatigheden met betrekking tot de feitelijke gang van zaken bij een verkiezing stelt de Kiesraad een rapportage van bevindingen op (artikel A 13). De Kiesraad doet daarbij tevens melding van gegeven procesaanwijzingen. De Kiesraad zendt de rapportage van bevindingen zo spoedig mogelijk na de vaststelling ervan aan het vertegenwoordigend orgaan en maakt deze op algemeen toegankelijke wijze elektronisch openbaar (voor meer over de rapportage van bevindingen, zie paragraaf 2.4.1).

De waarnemingen door de Kiesraad komen niet in de plaats van internationale waarnemers, ook blijft het voor een ieder ander mogelijk om tijdens een verkiezing waarnemingen te verrichten. Voorliggend wetsvoorstel voorziet dan ook niet in een wijziging van de bevoegdheden van andere partijen die kunnen waarnemen bij het verkiezingsproces.

2.3.4. Het adviseren van gemeenten en waterschappen tijdens een verkiezing

Met dit wetsvoorstel krijgt de Kiesraad een belangrijke ondersteunende en kwaliteitsbevorderende rol richting gemeenten en waterschappen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de organisatie van de verkiezingen, en ook de waterschappen hebben bij de waterschapsverkiezingen enkele

organisatorische taken.³¹ Respectievelijk de burgemeester of (het college van) burgemeester en wethouders zijn verantwoordelijk voor de organisatie van verkiezingen. Zij zorgen voor de aanwijzing van de locaties en de inrichting van stemlokalen, de werving van stembureauleden en de training van stembureauleden. Ook bieden gemeenten de faciliteiten voor de briefstembureaus, het nationaal briefstembureau, de gemeentelijk stembureaus en hoofdstembureaus. Bij gemeenteraadsverkiezingen en provinciale statenverkiezingen bieden de gemeenten ook de faciliteiten voor de centraal stembureaus. Bij de waterschapsverkiezingen hebben de waterschappen een belangrijke rol: de Kieswet bepaalt dat het dagelijks bestuur van een waterschap³² het centraal stembureau benoemt. Deze verantwoordelijkheden blijven ongewijzigd. (Voor meer over de rol van de burgemeester, burgemeester en wethouders en de dagelijks besturen van een waterschap, zie paragraaf 2.7).

Wanneer bij het organiseren van een verkiezing en tijdens de uitvoering van het verkiezingsproces vragen rijzen over de uitvoering van de wet- en regelgeving kan een gemeente of een waterschap de Kiesraad vragen daarover informatie of uitleg te geven. In de huidige situatie wordt deze informatie verschaft door het Ministerie van BZK en via het door de Kiesraad en het Ministerie van BZK ingestelde «informatiepunt verkiezingen». Na dit wetsvoorstel is het de Kiesraad die deze ondersteunende informerende rol op zich neemt. Zoals in paragraaf 2.2.1 beschreven treedt de Kiesraad in overleg met het Ministerie van BZK indien zich situaties voordoen die onvoorzien zijn in de wet- en regelgeving.

Wanneer de Kiesraad onregelmatigheden signaleert in de organisatie van een verkiezing en dit de verantwoordelijkheden betreft van de burgemeester, het college van burgemeester en wethouders of het dagelijks bestuur van een waterschap, treedt de Kiesraad daarover in overleg. In de praktijk zal het eerste aanspreekpunt de verkiezingscoördinator bij een gemeente zijn. In dit overleg kan de Kiesraad adviseren over hoe de onregelmatigheid kan worden weggenomen. De adviezen van de Kiesraad aan de burgemeester, het college of het dagelijks bestuur zijn ondersteunend en hebben geen formeel karakter.

Het advies ziet op feitelijke handelingen en is niet gericht op rechtsgevolg. De advisering vloeit voort uit de algemene taak die de Kiesraad krijgt om gemeenten, waterschappen en stembureaus te ondersteunen ter bevordering van de kwaliteit in het verkiezingsproces. Artikel A 11, tweede lid, voorziet in de grondslag voor het opstellen van een plan waarin de Kiesraad met gemeenten en waterschappen afspraken maakt over de samenwerking en de uitvoering van de kwaliteitsbevorderende en ondersteunende taken door de Kiesraad. Hierin kan worden vastgelegd hoe het contact tussen betrokken partijen verloopt bij het geven van adviezen.

Dat niet wordt voorgesteld de Kiesraad een formele bevoegdheid te geven richting de burgemeester, het college en het dagelijks bestuur vloeit voort uit de interbestuurlijke verhoudingen en het toezicht daarop. De burgemeester en het college voeren hun verantwoordelijkheden op grond van de Kieswet uit onder medebewind. De Kieswet staat in de bijlage van de Gemeentewet, waar wetten worden genoemd waarvoor geldt dat het interbestuurlijk toezicht bij de Minister van BZK ligt en niet bij het

³¹ De provincies worden hier niet genoemd, omdat deze slechts belast zijn met de instelling van het centraal stembureau voor de verkiezingen voor de provinciale staten, en verder geen uitvoeringstaken uitvoeren. De waterschappen voeren dergelijke taken wél uit; zij organiseren zelf de faciliteiten voor het CSB (waaronder de OSV-invoer).

³² Zie Kieswet artikel E 6a en E 11

provinciebestuur. Een formeel instrument van de Kiesraad richting gemeenten zou dit doorkruisen en past daarom niet. Voor het dagelijks bestuur van een waterschap geldt dat het in de rede ligt om hen, in het belang van uniformiteit in het verkiezingsproces, op eenzelfde wijze te behandelen als de burgemeester en het college. Vanwege het ontbreken van een formeel instrument richting de burgemeester, het college en het dagelijks bestuur is de Kiesraad hier aangewezen op het (bestuurlijke) overleg met deze partijen. Het bestuurlijk overleg, en de ondersteuning via instructies, kwaliteitsstandaarden en advisering vloeit voort uit de algemene taak die de Kiesraad krijgt om gemeenten, waterschappen en stembureaus te ondersteunen ter bevordering van de kwaliteit in het verkiezingsproces. De VNG en NVVB ondersteunen in hun consultatieadvies het gemaakte onderscheid tussen de keten Minister-Kiesraad-gemeenten en de keten Kiesraad-stembureaus.

Over het feit dat de Kiesraad geen formeel instrument krijgt om sturing te geven aan de burgemeester, het college van burgemeester en wethouders of aan het dagelijks bestuur (van een waterschap), schrijft de Kiesraad in zijn consultatieadvies dat dit onderscheid in sommige gevallen minder voor de hand ligt. Hierover schrijft de Kiesraad dat in sommige gevallen onregelmatigheden rond taken die tot de verantwoordelijkheid van de burgemeester of het college horen, gevolgen kunnen hebben voor het verloop van de verkiezing. De VNG en NVVB geven aan dat zij zich kunnen voorstellen dat in de praktijk vragen kunnen ontstaan over de precieze afbakening van taken die tot de verantwoordelijkheden van een stembureau voor de feitelijke gang van zaken behoren, en wat tot de verantwoordelijkheden van het college en de burgemeester voor de organisatie van verkiezingen behoort. In aanvulling op de uitleg hierover in deze toelichting (zie paragraaf 2.7.) werken zij graag samen met het Ministerie van BZK en de Kiesraad aan nadere uitwerking. Deze uitwerking zal plaatsvinden in het kader van het overleg tussen de Kiesraad en de vertegenwoordigers van gemeenten.

De Kiesraad wijst erop dat voormeld onderscheid tot gevolg heeft dat de Kiesraad geen formele middelen ter beschikking heeft om kwaliteitsbevorderend op te treden bij de uitvoering van de taken die vallen onder de verantwoordelijkheid van de burgemeester of het college van burgemeester en wethouders. De regering acht het van belang dat altijd goed bezien moet worden waar welke taken in het verkiezingsproces worden belegd en dat deze taken moeten passen bij de verschillende verantwoordelijkheden en de interbestuurlijke verhoudingen. Het ontbreken van een formeel instrument, zoals het geven van een aanwijzing, richting de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders verhindert de Kiesraad overigens niet om ook ten behoeve van deze wettelijke taken en verantwoordelijkheden kwaliteitsbevorderend op te treden en te ondersteunen bij de uitvoering van deze taken (zoals beschreven in artikel A 11, eerste lid), bijvoorbeeld met de op te stellen instructies, kwaliteitsstandaarden en adviezen. Waar er sprake is van onregelmatigheden kan via (bestuurlijk) overleg gewerkt worden aan een oplossing. Waar ernstige onregelmatigheden omtrent de uitvoering van deze taken geconstateerd worden is het interbestuurlijk toezicht door de Minister, dat reeds van toepassing is, de aangewezen route. Wanneer een burgemeester, het college of dagelijks bestuur de adviezen van de Kiesraad naast zich neerlegt en daarmee de betrouwbaarheid van een verkiezing blootstelt aan risico's, is het aan de Minister van BZK om te besluiten of een interventie vanuit het interbestuurlijke toezicht noodzakelijk is. Wanneer de adviezen van de Kiesraad niet worden opgevolgd, informeert de Kiesraad de Minister hierover, wanneer het niet opvolgen van het advies leidt tot een onregelmatigheid met risico's voor het verloop van de verkiezing of de betrouwbaarheid van de uitslag van de verkiezing

(artikel A 16). Wanneer deze situatie gevolgen heeft voor de mogelijke geldigheid van een verkiezing dan kan de Kiesraad hierover advies uitbrengen aan het vertegenwoordigend orgaan (hierover meer in paragraaf 2.4.2). Wanneer deze situatie niet direct gevolgen heeft voor de geldigheid van de verkiezing maar wel relevant is in het kader van de toekomstige kwaliteitsverbetering kan de Kiesraad deze casus behandelen in zijn evaluatieadvies aan de Minister (hierover meer in paragraaf 2.8.3).

2.3.5. Het geven van een procesaanwijzing aan stembureaus

In zijn huidige rol heeft de Kiesraad geen formele instrumenten tot zijn beschikking om bij te sturen als blijkt dat er tijdens de stemming of de stemopneming sprake is van onregelmatigheden die leiden tot risico's voor het verloop van de verkiezing of de betrouwbaarheid van de verkiezingsuitslag. De Kiesraad kan alleen in zijn huidige rol als centraal stembureau bij landelijke verkiezingen, besluiten over te gaan tot een hertelling wanneer onregelmatigheden geconstateerd worden bij de stemopneming. Omdat de Kiesraad met dit wetsvoorstel belast wordt met de bevordering van de kwaliteit in het verkiezingsproces bij alle verkiezingen wordt het echter ook wenselijk en passend geacht dat de Kiesraad bij alle verkiezingen de bevoegdheid krijgt tot het geven van een procesaanwijzing aan een stembureau dan wel de voorzitter van het stembureau, om zo te kunnen voorkomen dat zich achteraf een situatie voordoet die noopt tot hertelling of in het uiterste geval herstemming. Het geven van de procesaanwijzing zal gericht zijn op diegene die volgens de Kieswet verantwoordelijk is voor de taak waarop de procesaanwijzing ziet.³³

De bevoegdheid tot het geven van een procesaanwijzing houdt in dat door de Kiesraad aan een stembureau wordt opgedragen hoe dat stembureau moet handelen om de onregelmatigheid weg te nemen. Bij het geven van de procesaanwijzing wordt een termijn genoemd waarbinnen aan de procesaanwijzing moet zijn voldaan. De procesaanwijzing dient evenredig te zijn aan het doel: het wegnemen van het waargenomen risico en zo te voorkomen dat de betrouwbaarheid en geldigheid van de verkiezingsuitslag in het geding komt. Wanneer de betrouwbaarheid en geldigheid van de verkiezingsuitslag in het geding komt zou het immers mogelijk zijn dat een hertelling of een herstemming noodzakelijk is (over de herstemming, zie paragraaf 2.4.2).

Deze procesaanwijzing kan alleen worden gegeven:

- bij risico's voor het verloop van de verkiezing of de betrouwbaarheid van de verkiezingsuitslag; en
- wanneer informeel overleg niet tot een oplossing leidt; en
- wanneer het geven van de procesaanwijzing evenredig is aan het doel waarvoor zij wordt gegeven.

Een situatie die mogelijk noopt tot een procesaanwijzing, vanwege het risico voor de betrouwbaarheid van de verkiezingsuitslag, is bijvoorbeeld het op een incorrecte wijze tellen van de stemmen, waardoor een onjuiste uitslag vastgesteld zou kunnen worden en een hertelling nodig is (zie hierover de casusbeschrijving op blz. 24).

De Kiesraad treedt vanuit zijn nieuwe rol met deskundigheid en gezag op. De verwachting is dat het informele overleg tussen gemeenten, waterschappen, stembureaus en de Kiesraad, en waar het de uitleg van wet en regelgeving betreft het Ministerie van BZK, in de praktijk voldoende zal zijn om eventuele onregelmatigheden op te lossen. De leden van de

³³ Zie paragraaf 2.7.1. voor een beschrijving van de verantwoordelijkheden van het stembureau en de voorzitter van het stembureau.

Kiesraad die hiertoe bevoegd zijn³⁴ kunnen een procesaanwijzing geven aan een stembureau. De Kiesraad stelt in zijn consultatieadvies dat het, gelet op de aard van de beslissing om een procesaanwijzing te geven, niet voor de hand ligt om de personen die door de Kiesraad zijn aangewezen³⁵ een eigenstandige bevoegdheid te geven dat te doen. Omdat het gaat om een ingrijpend middel waarvan het belangrijk is dat de inzet zorgvuldig wordt overwogen, adviseert de Kiesraad de beslissing over het geven van een formele procesaanwijzing formeel alleen te beleggen bij de leden van de Kiesraad. De regering heeft dit advies van de Kiesraad overgenomen.

De leden van de Kiesraad kunnen een procesaanwijzing alleen geven wanneer zij in de feitelijke gang van zaken bij een stembureau³⁶ een of meer onregelmatigheden signaleren die leiden tot risico's voor het verloop van de verkiezing en de betrouwbaarheid van de uitslag van de verkiezing, en wanneer informeel overleg niet tot een oplossing leidt.

Het informele overleg dat voorafgaat aan een procesaanwijzing zal in de praktijk plaatsvinden met betrokkenheid van de gemeente waar het stembureau gevestigd is. Dit biedt de mogelijkheid dat de gemeente vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheden richting het stembureau ondersteuning kan bieden bij het wegnemen van de onregelmatigheden. Bij het geven van een procesaanwijzing betreft de Kiesraad, voor zover mogelijk, de zienswijze van het betreffende stembureau op de geconstateerde situatie. Dat de Kiesraad de zienswijze van het stembureau bij de aanwijzing betreft vloeit voort uit artikel A 12, eerste lid, onder b, waarin het uitgangspunt is opgenomen dat een procesaanwijzing pas gegeven wordt nadat overleg er niet toe heeft geleid dat de onregelmatigheden en de geconstateerde risico's zijn weggenomen. Gelet op de noodzaak om snel en adequaat te kunnen optreden, legt de Kiesraad de procedure omtrent de procesaanwijzing samen met betrokken partijen vast voorafgaand aan de verkiezing. De grondslag om hierover afspraken te maken wordt voorzien in artikel A 11, tweede lid, waarin bepaald wordt dat de Kiesraad een plan opstelt waarin hij met gemeenten en waterschappen afspraken maakt over de uitvoering van de taken die bij hem belegd zijn. De VNG en NVVB stellen voor bij de nadere uitwerking van de procedure omtrent de procesaanwijzing het voeren van overleg met de gemeente als standaard processtap op te nemen. Over de manier waarop met de gemeente wordt overlegd, kan de Kiesraad in het plan (zie artikel A 11, tweede lid) samen met gemeenten afspraken worden gemaakt.

Wanneer de Kiesraad een procesaanwijzing geeft aan een stembureau informeert hij ook altijd de gemeente waarin het stembureau gevestigd is. Reden daarvoor is dat het voor gemeenten van belang is om te weten wat er bij de stembureaus binnen de gemeentegrenzen gebeurt. De gemeente kan dan mogelijk ook vanuit zijn eigen organisatorische verantwoordelijkheden bijsturen.

Afbakening procesaanwijzing

De bevoegdheid tot het geven van een procesaanwijzing door de Kiesraad is strikt geclausuleerd. Ter duiding van deze afbakening wordt hierna ingegaan op de volgende onderwerpen:

- 1) Gemeentelijke verantwoordelijkheden.

³⁴ Zie artikel A 3, derde lid (nieuw), van de Kieswet.

³⁵ Zie artikel A 9, eerste lid (nieuw) van de Kieswet.

³⁶ Zoals gezegd wordt met het begrip stembureau in deze memorie van toelichting bedoeld: stembureau op de dag van de stemming, de briefstembureaus, het nationaal briefstembureau, het gemeentelijk stembureau, het hoofdstembureau en het centraal stembureau.

- 2) Verantwoordelijkheden van een stembureau voor de feitelijke gang van zaken.
- 3) De periode waarin en hoe de procesaanwijzing gegeven wordt.
- 4) Samenhang met de beheersaanwijzing in het wetsvoorstel Wet programmatuur verkiezingsuitslagen (36 150)

1. Gemeentelijke verantwoordelijkheden

In tegenstelling tot de burgemeester, het college van burgemeester en wethouders en het dagelijks bestuur aan wie de Kiesraad geen aanwijzingen kan geven (zie paragraaf 2.3.4), kan de Kiesraad in beginsel wel een aanwijzing geven aan stembureaus. Stembureaus zijn autonome bestuursorganen die voor de uitvoering van het verkiezingsproces (tijdelijk) worden ingericht. Omdat het stembureau niet opereert onder verantwoordelijkheid van de burgemeester, het college of het dagelijks bestuur³⁷ valt die taakuitoefening niet onder het in hoofdstuk 2.3.4 genoemde interbestuurlijk toezicht. De procesaanwijzing van de Kiesraad is alleen gericht op het bijsturen van de uitvoering van die taken van een stembureau. Daarom is een afbakening noodzakelijk tussen wat behoort tot de verantwoordelijkheden van een stembureau voor de feitelijke gang van zaken en wat behoort tot de verantwoordelijkheden van de burgemeester, het college of het dagelijks bestuur in de organisatie van verkiezingen. Verantwoordelijkheden waar de procesaanwijzing niet op kan zien betreffen bijvoorbeeld het realiseren van voldoende stemlokalen tijdens de verkiezing, de verzending van stempassen³⁸ of de opslag en het vervoer van stembiljetten. Ter illustratie worden de volgende (hypothetische) voorbeelden gegeven:

Verzending van stempassen: Een gemeente neemt contact op met de Kiesraad omdat gebleken is dat door een fout bij de postbezorging een grote groep kiezers geen stempas ontvangen heeft. De Kiesraad kan in dat overleg met de gemeente adviseren over hoe deze situatie moet worden opgelost, maar geen procesaanwijzing geven. Wanneer als gevolg van deze fout een grote groep kiezers niet in staat is gesteld om een stem uit te brengen tijdens de verkiezing en dat gevolgen heeft voor de geldigheid van de stemming kan de Kiesraad hierover wel advies uitbrengen aan het vertegenwoordigend orgaan (artikel A 14).

Opslag stembescheiden: In elke gemeente houdt het gemeentelijk stembureau daags na een verkiezing zitting om ofwel de stemmen centraal te tellen (centrale stemopneming), ofwel de processen-verbaal van de stembureaus te controleren en een hertelling te verrichten ingeval van (vermoedens van) eventuele fouten. Ten behoeve van die zitting moeten de stembescheiden van de stemlokalen worden vervoerd naar ofwel de locatie(s) waar het gemeentelijk stembureau de volgende dag zitting houdt, ofwel naar een locatie waar de stembescheiden gedurende de nacht worden opgeslagen (om van daaruit de volgende dag naar de zittingslocatie(s) te worden vervoerd). Wanneer de Kiesraad constateert dat de opslag van de stembescheiden bij een gemeente niet aan de wettelijke beveiligingseisen voldoet neemt hij hierover contact op met de

³⁷ De burgemeester en het college van B&W neemt op grond van de Kieswet wel organisatorische besluiten die gevolgen hebben voor de stembureaus, zoals het instellen van stembureaus (artikel E 3 van de Kieswet) en het aanwijzen van leden (artikel E 4 van de Kieswet), het bepalen van het moment van aanvang van de stemming (artikel J 1, derde lid, van de Kieswet), het bepalen van het moment van de stemopneming (artikel J 1, vierde lid, van de Kieswet) en het zorgen dat er o.a. voldoende stembiljetten in de stemlokalen aanwezig zijn (artikel J 21, van de Kieswet). Zie bijv. artikel J 12 van de Kieswet, waaruit blijkt dat het stembureau zelfstandig functioneert, en artikel J 37 van de Kieswet, waaruit volgt dat de voorzitter van het stembureau verantwoordelijk is voor de ordehandhaving tijdens de zitting.

³⁸ Zie meer over de gemeentelijke verantwoordelijkheden in paragraaf 2.7.2

burgemeester. De opslag van stembescheiden behoort tot de verantwoordelijkheden van de burgemeester (artikel N 11, derde lid en artikel Na 9 van de Kieswet). In het contact met de burgemeester adviseert de Kiesraad over hoe de opslag van de stembescheiden in overeenstemming kan worden gebracht met de wettelijke beveiligingseisen. In de situatie dat de burgemeester de adviezen van de Kiesraad naast zich neerlegt en de beveiliging van de opslag van de stembescheiden niet in orde brengt, kan de Kiesraad contact opnemen met de Minister van BZK. De Minister kan dan vanuit het interbestuurlijke toezicht optreden. In het uiterste geval kan de Minister overgaan tot indeplaatsstelling om zo te borgen dat opslag van stembescheiden weer in overeenstemming is met de wettelijke beveiligingseisen. Wanneer deze situatie van dien aard is dat de geldigheid van de verkiezing ter discussie kan worden gesteld, kan de Kiesraad hierover advies uitbrengen aan het vertegenwoordigend orgaan.

2. Verantwoordelijkheden van een stembureau voor de feitelijke gang van zaken

De feitelijke gang van zaken bij een stembureau betreft de uitvoering door een stembureau van de procedures zoals voorgeschreven in de Kieswet en onderliggende regelgeving, bijvoorbeeld de aanvang van de stemming om zeven uur dertig en de aanwezigheid van de voorzitter en twee leden van het stembureau. Ook kan de feitelijke gang van zaken betrekking hebben op de omstandigheden in een stemlokaal tijdens de verkiezingsdag, bijvoorbeeld als het gaat om de aanwezigheid van politieke uitingen in een stemlokaal of de borging van het stemgeheim.

De procesaanwijzing kan echter niet zien op de besluiten door een stembureau zoals de vaststelling van het aantal op een kandidaat uitgebrachte stemmen. Reden voor deze nadere afbakening is dat de stembureaus een onafhankelijke positie hebben en vanuit de Kieswet de verantwoordelijkheid hebben voor deze besluiten. De procesaanwijzing is niet bedoeld om deze wettelijke verantwoordelijkheid te doorkruisen. De procesaanwijzing is daarom gericht op de uitvoering van de procedures die tot besluiten leiden, maar niet gericht op de uitkomst van dit proces en de formele besluiten van het stembureau. Ter duiding van deze clausulering worden de volgende (hypothetische) voorbeelden gegeven:

Telling in een stembureau: De Kiesraad constateert een onregelmatigheid tijdens het tellen van de stemmen bij een stembureau; stemmen worden onterecht als ongeldig beschouwd waardoor een partij minder stemmen krijgt. Hierdoor kan de betrouwbaarheid van de verkiezingsuitslag ter discussie worden gesteld. De Kiesraad zal in dat geval het stembureau op de wet- en regelgeving en zijn instructie(s) wijzen waarin staat aangegeven wanneer een stem geldig is en wanneer niet. Indien het tellen na informeel overleg tussen het stembureau en de Kiesraad niet wordt verbeterd, kan de Kiesraad via een procesaanwijzing het stembureau opdragen de wijze van tellen aan te passen, zodat er correct geteld wordt. De Kiesraad vermeldt deze casus en de procesaanwijzing in de rapportage van bevindingen, waarbij wordt vermeld of hieraan opvolging is gegeven. De procesaanwijzing kan niet zien op de feitelijke uitkomst van de telling. Met de inwerkingtreding van de Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen op 1 januari 2023 zijn reeds verschillende controle- en correctiemogelijkheden geïntroduceerd voor wanneer er sprake is van fouten in de vastgestelde uitslag. Deze controle- en correctiewerkzaamheden worden door respectievelijk het gemeentelijk stembureau en centraal stembureau uitgevoerd. Ook kan het vertegenwoordigend orgaan besluiten tot een nieuwe stemopneming over te gaan bij een of meer stembureaus.

Inrichting stemlokaal: Volgens de Kieswet (artikel J 4, het vijfde lid van de Kieswet) is de burgemeester verantwoordelijk zorg te dragen voor de inrichting van het stemlokaal.

Vanuit die verantwoordelijkheid verstrekt de burgemeester de stembureaus de materialen die nodig zijn voor de uitvoering van de taken. De voorzitter van het stembureau is verantwoordelijk voor de uiteindelijke inrichting van het stemlokaal tijdens de zitting van het stembureau. Dat blijkt ook uit de huidige instructie van het Ministerie van BZK waarbij de voorzitter van het stembureau alvorens de zitting te openen moet controleren of aan de bij wet bepaalde voorschriften wordt voldaan. Deze wettelijke voorschriften zien onder andere op de aanwezigheid van de stembus, de plaatsing van de tafels en het stemgeheim. Ook valt deze verantwoordelijkheid van de voorzitter af te leiden uit artikel J 4a waar de voorzitter van een mobiel stembureau belast is met verschillende taken bij de verplaatsing en voorafgaand aan de aanvang en beëindiging van de zitting van het stembureau.

Wanneer de Kiesraad voorafgaand aan de verkiezingsdag constateert dat de inrichting van een stemlokaal niet aan de wettelijke eisen kan voldoen, neemt hij hierover contact op met de burgemeester om te adviseren over hoe zorg te dragen voor de correcte inrichting. Wanneer de Kiesraad tijdens de zitting van het stembureau constateert dat de inrichting van het stemlokaal niet aan de wettelijke vereisten voldoet,³⁹ spreekt hij de voorzitter van het stembureau hierop aan. Wanneer de geconstateerde gebreken leiden tot risico's voor het verloop van de verkiezing of de betrouwbaarheid van de verkiezingsuitslag en wanneer het informele overleg niet tot een oplossing leidt, kan de Kiesraad tijdens de zitting van een stembureau overgaan tot het geven van een procesaanwijzing.

Register Ongeldige Stempassen (ROS): De burgemeester is verantwoordelijk voor het vaststellen van het ROS (artikel J 7a van de Kieswet). De burgemeester draagt zorg voor dat elk stembureau over het uittreksel van het ROS beschikt (artikel J 17 Kieswet). Het stembureau moet het uittreksel van het ROS raadplegen bij de toelating van kiezers tot de stemming (artikel J 25 van de Kieswet). Wanneer de voorzitter van het stembureau constateert dat het uittreksel van het ROS ontbreekt in een stemlokaal kan de zitting niet aanvangen. Het stembureau kan immers niet zijn taken uitvoeren. Wanneer de Kiesraad constateert dat de zitting van het stembureau in een dergelijke situatie toch aanvangt neemt hij hierover contact op met het stembureau om de stembureauleden erop te wijzen dat zij onder deze omstandigheden hun taak niet kunnen uitvoeren. In geval het stembureau de zitting ook na het contact met de Kiesraad voortzet, kan de Kiesraad met een procesaanwijzing het stembureau opdragen de zitting te schorsen tot het uittreksel van het ROS aanwezig is. Hiernaast neemt de Kiesraad contact op met de burgemeester om hem te adviseren over zijn wettelijke verantwoordelijkheid ervoor zorg te dragen dat ieder stembureau beschikt over een uittreksel van het ROS. Wanneer de burgemeester de adviezen van de Kiesraad naast zich neerlegt kan de Kiesraad hierover contact opnemen met de Minister van BZK. De Minister kan dan vanuit het interbestuurlijke toezicht optreden.

³⁹ Bij de constatering dat niet wordt voldaan aan de wettelijke vereisten dient rekening gehouden te worden met de gemeentelijke autonomie om op grond van de Kieswet van vereisten af te kunnen wijken, bijvoorbeeld als het gaat om de toegankelijkheid van stemlokalen (zie artikel J 4, derde lid Kieswet).

3. De periode waarin en hoe de procesaanwijzing gegeven wordt

De verschillende stembureaus zijn alleen werkzaam in de korte periode van de verkiezingsdag tot aan de vaststelling van de uitslag. Het centraal stembureau is daarnaast belast met de registratie van aanduidingen en de kandidaatstelling. Een procesaanwijzing kan slechts worden gegeven in de periode dat het stembureau, waar de procesaanwijzing aan is gericht, werkzaamheden verricht. Vanwege de zeer korte termijnen in de Kieswet is de procesaanwijzing vooral gericht op het voorspoedig oplossen van onregelmatigheden die leiden tot risico's voor de betrouwbaarheid van de verkiezing. Een procesaanwijzing zal in de praktijk daarom vooral mondeling (ter plaatse of telefonisch) worden gegeven. Omdat de Kiesraad de betrokken gemeente informeert over een gegeven procesaanwijzing ligt het voor de hand dat de Kiesraad hiervan per e-mail een bevestiging stuurt aan de verkiezingscoördinator van die gemeente.

In reactie op de internetconsultatie is gevraagd hoe het geven van de procesaanwijzing in de praktijk te werk zal gaan en of de zitting van het stembureau tijdens een bezoek van de Kiesraad geschorst zou moeten worden. Juist ook omdat er sprake kan zijn van drukke piekperiodes waarin veel gevraagd wordt van stembureauleden om de stemming vlot en correct te laten verlopen. De verwachting is dat de Kiesraad zijn werkzaamheden zo uitvoert dat de stemming ongestoord kan verlopen en dat de Kiesraad daarbij rekening houdt met de belasting van de stembureauleden. In de situatie dat een onregelmatigheid wordt geconstateerd zal de Kiesraad, of de personen die de Kiesraad daartoe heeft aangewezen, het gesprek aangaan om tot een oplossing te komen. In de praktijk zal dit in de eerste plaats met de voorzitter van het stembureau zijn. Wanneer het om een ernstige onregelmatigheid gaat, ligt het in de rede dat ook de gemeentelijke verkiezingsorganisatie hierbij betrokken wordt. Hoe de Kiesraad hiermee omgaat en wanneer het noodzakelijk zal zijn om de zitting van een stembureau (tijdelijk) te schorsen werkt de Kiesraad uit in het plan dat hij vaststelt na overleg met vertegenwoordigers van gemeenten, waterschappen en de openbaar lichamen (zie artikel A 11, tweede lid).

In het kader van de internetconsultatie is gevraagd waarom gekozen is voor de periode tot aan de vaststelling van de uitslag, gezien het feit dat na het vaststellen van het proces-verbaal een stembureau nog werkzaamheden verricht, zoals het inpakken en verzegelen van de biljetten, stempassen en dergelijke en het transport naar het gemeentehuis. In deze vraag wordt verondersteld dat bij het begrip stembureau alleen de stembureaus op de dag van de stemming wordt bedoeld. De procesaanwijzing kan echter ook gegeven worden aan de gemeentelijk stembureaus, de briefstembureaus, de hoofdstembureaus, het nationaal briefstembureau en aan centraal stembureaus. Met het eindpunt «de vaststelling van de uitslag» wordt dus het moment bedoeld waarop het centraal stembureau de verkiezingsuitslag heeft vastgesteld. Daarmee vallen alle verantwoordelijkheden van elk stembureau binnen de reikwijdte van de procesaanwijzing. Omtrent het vervoer en de opslag van stembiljetten, stempassen en dergelijke geldt dat dit een verantwoordelijkheid is van de burgemeester en dat de procesaanwijzing daar niet op kan zien. Zie hierover de voorgaande toelichting over de gemeentelijke verantwoordelijkheden.

4. Samenhang met de beheersaanwijzing in het wetsvoorstel Wet programmatuur verkiezingsuitslagen (36 150)

Het voorstel voor de Wet programmatuur verkiezingsuitslagen bevat een bevoegdheid voor de Kiesraad tot het geven van een beheersaanwijzing omtrent naleving van aansluit- en gebruiksvoorschriften, wanneer zich risico's in het gebruik van de uitslagprogrammatuur voordoen. In de situatie dat een onregelmatigheid in het stembureau het gebruik van de uitslagprogrammatuur aangaat, gelden hiervoor de daarvoor opgestelde kaders in hoofdstuk Ea van de Kieswet. Wanneer de Kiesraad een beheersaanwijzing kan geven is de toepassing van een procesaanwijzing niet aan de orde.

Rapportage over het geven van de procesaanwijzing

Wanneer de Kiesraad een procesaanwijzing heeft gegeven rapporteert de Kiesraad daarover in de rapportage van bevindingen (zie hoofdstuk 2.4.1). Bij een oordeel van de Kiesraad dat geconstateerde onregelmatigheden leiden tot risico's voor de betrouwbaarheid van de uitslag van de verkiezing, maakt de Kiesraad zijn advies kenbaar bij het vertegenwoordigend orgaan (zie hoofdstuk 2.4.2).

In de huidige situatie vermeldt het stembureau in het proces-verbaal de onregelmatigheden of bijzonderheden die hebben plaatsgevonden tijdens de zitting. Het ligt in de rede dat het stembureau in dit onderdeel van het proces-verbaal tevens melding maakt of de Kiesraad via een procesaanwijzing bijsturing heeft gegeven vanwege geconstateerde onregelmatigheden.

Bezwaar tegen een procesaanwijzing

De procesaanwijzing is geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De procesaanwijzing ziet op het bijsturen van de uitvoering van feitelijke processen en is niet gericht op rechtsgevolg. Dit betekent dat er geen geschilbeslechting op grond van de Awb openstaat, en er geen rechtsmiddel openstaat wanneer een procesaanwijzing niet wordt opgevolgd.

De Kiesraad dient de zienswijze van het stembureau te betrekken bij de proces-aanwijzing (zie de inleiding van paragraaf 2.3.5). In geval het stembureau van oordeel is dat de procesaanwijzing onterecht gegeven is kan het stembureau zijn zienswijze ook schriftelijk in het proces-verbaal vermelden. Dit kan in het onderdeel van het proces-verbaal waar het stembureau ook meldingen maakt van bijzonderheden die zich tijdens de zitting hebben voorgedaan. Het is dan aan het vertegenwoordigend orgaan om de zienswijze van het stembureau uit het proces-verbaal mee te wegen in het geloofsbriefonderzoek.

Vervolg op procesaanwijzing

De gegeven procesaanwijzingen worden opgenomen in de rapportage van bevindingen aan het vertegenwoordigend orgaan (zie paragraaf 2.4.1). In deze rapportage kan de Kiesraad ook vermelden hoe omgegaan is met de gegeven procesaanwijzing(en). Daarnaast ligt het in de rede dat de Kiesraad op de gegeven procesaanwijzing(en) ingaat in zijn evaluatieadvies aan de Minister van BZK. Deze werkwijze borgt dat de eventuele inzet van een procesaanwijzing betrokken kan worden bij de evaluatie van de verkiezing.

De UvW vraagt in zijn consultatieadvies aandacht voor het feit dat de nieuwe taken van de Kiesraad een nieuwe vorm van toezicht op – en daarmee de verantwoording door – de centraal stembureaus omvat. De UvW stelt dat dit de autonome besluitvorming van de centraal stembureaus raakt en vraagt de noodzaak hiervan duidelijker op te nemen in de toelichting.

In voorgaande casusbeschrijvingen is de afbakening van de procesaanwijzing die de Kiesraad kan geven toegelicht. Hierbij is erop gewezen dat de procesaanwijzing niet bedoeld is om de formele bevoegdheden van een stembureau te doorkruisen. De procesaanwijzing is gericht op de uitvoering van de procedures die tot besluiten leiden, en kan niet gericht zijn op de formele besluiten van het stembureau. Vanuit de kwaliteitsbevorderende rol krijgt de Kiesraad de mogelijkheid om waar nodig zijn aanwijzingsbevoegdheid in te zetten op de momenten waar het verkiezingsproces ernstig onder druk staat of de betrouwbaarheid van de uitslag van de verkiezing in het geding is en informeel overleg niet tot een oplossing leidt. De regering is van mening dat met deze voorgestelde afbakening de juiste balans is gevonden met het ondersteunen, instrueren en, indien noodzakelijk, het bijsturen van de uitvoering van processen door de stembureaus ten opzichte van de autonome bevoegdheid van de stembureaus om zelf een besluit te nemen over de uitkomsten van de stemopneming. Hierbij neemt de regering in ogenschouw dat veel stembureaus slechts incidenteel (soms een keer in de vier jaar) samenkomen en uitvoering geven aan hun werkzaamheden. Dat deze stembureaus met dit wetsvoorstel ondersteund worden door de Kiesraad, met alle kennis en expertise, draagt bij aan de kwaliteit van het verkiezingsproces.

2.3.6. Het informeren van de Minister over onregelmatigheden

Wanneer de Kiesraad een of meer onregelmatigheden constateert die leiden tot risico's voor het verloop van de verkiezing of de betrouwbaarheid van de uitslag van de verkiezing voorziet dit wetsvoorstel in de plicht voor de Kiesraad om uit eigen beweging de Minister daarover te informeren. De Kiesraad moet deze inlichtingen aan de Minister verstrekken ongeacht of de Kiesraad een procesaanwijzing heeft gegeven of niet. Het uitgangspunt hierbij is dat de Minister als stelselverantwoordelijke voor verkiezingen bekend moet zijn met de constatering en de afhandeling van onregelmatigheden die leiden tot risico's voor het verloop van de verkiezing of de betrouwbaarheid van de verkiezingsuitslag. De Minister kan in voorkomende gevallen het parlement gevraagd en ongevraagd informeren over de betreffende onregelmatigheid.

Deze inlichtingenplicht vormt een aanvulling op de inlichtingenplicht uit artikel 20 van de Kaderwet zbo's, op grond waarvan de Minister van BZK voor de uitvoering van zijn taak de Kiesraad om informatie kan vragen. Deze aanvullende inlichtingenplicht voor de Kiesraad wordt noodzakelijk geacht omdat de Minister niet altijd op de hoogte kan zijn van onregelmatigheden en dus niet altijd in staat is om op grond van de bestaande inlichtingenplicht uit eigen beweging informatie te vragen aan de Kiesraad. Het is daarom van belang dat de Kiesraad bij de constatering van een onregelmatigheid die volgens de Kiesraad tot de genoemde risico's kan leiden, uit eigen beweging, de Minister hierover informeert.

De actieve inlichtingenplicht beperkt zich tot geconstateerde onregelmatigheden die leiden tot risico's voor het verloop van het verkiezingsproces en de betrouwbaarheid van de uitslag. Het is niet nodig en niet

uitvoerbaar om de Minister te informeren over iedere onregelmatigheid. De verantwoording over het totale verloop van het verkiezingsproces, en de rapportage over eventuele kleinere onregelmatigheden die zijn geconstateerd, vindt door de Kiesraad plaats in de rapportage van bevindingen aan het vertegenwoordigend orgaan en bij de evaluatie van de verkiezing.

2.4. Taken en bevoegdheden van de Kiesraad na een verkiezing

Het eindoordeel over een verkiezing ligt bij het vertegenwoordigend orgaan waarvoor de betreffende verkiezing is georganiseerd. Hiertoe stelt het vertegenwoordigend orgaan een commissie aan voor het onderzoek naar de geloofsbrieven. De rapportage van bevindingen (paragraaf 2.4.1) en indien dat aan de orde is de adviezen voor een nieuwe stemming (paragraaf 2.4.2) die de Kiesraad uitbrengt vanuit zijn nieuwe kwaliteitsbevorderende rol kunnen door de commissie voor de geloofsbrieven worden betrokken bij dit onderzoek.

2.4.1. Rapportage van bevindingen

Met voorliggend wetsvoorstel krijgt de Kiesraad de verplichting een rapportage van bevindingen op te stellen. Met deze rapportage brengt de Kiesraad verslag uit aan het vertegenwoordigend orgaan waarvoor de verkiezing is gehouden. In dat verslag rapporteert de Kiesraad over de onregelmatigheden die door hem zijn vastgesteld in de feitelijke gang van zaken bij een (of meer) stembureau(s). In deze rapportage vermeldt de Kiesraad ook of hij naar aanleiding van deze onregelmatigheden een procesaanwijzing heeft gegeven. De Kiesraad maakt deze rapportage openbaar. De rapportage kan door het vertegenwoordigend orgaan worden gebruikt bij het geloofsbrievenonderzoek. Voor het vertegenwoordigend orgaan betekent dit extra informatie die inzicht biedt in de gang van zaken tijdens een verkiezing.

De rapportage van bevindingen bevat geen verantwoording van de Kiesraad over de effectiviteit van gegeven procesaanwijzingen. Het is aan het vertegenwoordigend orgaan om bij het geloofsbrievenonderzoek te bepalen of een onregelmatigheid en een eventueel daarop gegeven procesaanwijzing van invloed is geweest op de betrouwbaarheid van de verkiezing. Ook moet worden opgemerkt dat de Kiesraad, ondanks alle signalen die hij ontvangt, niet alle onregelmatigheden kan waarnemen. Het blijft daarom belangrijk dat het vertegenwoordigend orgaan zijn onderzoek breder uitvoert en zich niet alleen baseert op de rapportage van bevindingen van de Kiesraad.

De Kiesraad stelt ook een rapportage van bevindingen op bij verkiezingen waar hij zelf uitvoerende taken heeft in het verkiezingsproces: wanneer hij centraal stembureau is bij landelijke verkiezingen. Met dit voorliggende wetsvoorstel wordt mede om die reden geregeld dat binnen de Kiesraad een functiescheiding wordt aangebracht. De leden die procesaanwijzingen geven en de rapportage van bevindingen opstellen kunnen niet ook belast worden met de uitvoering van de centraal stembureautaken. Hiermee wordt ervoor gezorgd dat de leden die de rapportage van bevindingen opstellen daarmee niet hun eigen functioneren zouden moeten beoordelen. Voor meer over deze functiescheiding, zie paragraaf 2.6.1 van deze toelichting.

2.4.2. Advies aan vertegenwoordigend orgaan over een herstemming

Onregelmatigheden die invloed hebben op het betrouwbare verloop van het verkiezingsproces kunnen aanleiding zijn voor een herstemming. Alleen het vertegenwoordigend orgaan beslist over de toelating van nieuw gekozen leden en kan besluiten tot een herstemming over te gaan. Hiervoor kunnen ook onregelmatigheden aanleiding zijn die zich buiten een stembureau hebben voorgedaan. Informatie over de onregelmatigheden die de Kiesraad heeft vastgesteld is waardevol voor een dergelijk besluit. Daarom wordt in voorliggend wetsvoorstel geregeld dat wanneer de Kiesraad naar aanleiding van geconstateerde onregelmatigheden van oordeel is dat een herstemming bij een of meer stembureaus noodzakelijk zou moeten zijn, de Kiesraad het vertegenwoordigend orgaan hiervan in kennis stelt. Daarbij vermeldt de Kiesraad de stembureaus of bij de Eerste Kamerverkiezing, de provincies die het betreft. Het oordeel van de Kiesraad is een zwaarwegend advies aan het vertegenwoordigend orgaan.

Vanwege het zwaarwegende karakter van dit advies wordt het door de leden⁴⁰ van de voltallige Kiesraad uitgebracht. Hiermee wordt geborgd dat alle expertise die in de Kiesraad is vertegenwoordigd bij dit advies betrokken wordt. In zijn consultatiereactie vraagt de Kiesraad de regering om te blijven onderzoeken hoe de geldigheid van de stemming op een meer onafhankelijke wijze kan worden beoordeeld. Bijvoorbeeld door de bevoegdheid van het vertegenwoordigend orgaan aan te vullen met een bevoegdheid voor een (politiek onafhankelijk) orgaan, of de uitkomst open te stellen voor bestuursrechtelijke rechtsbescherming. De Kiesraad heeft in 2021 ook een advies uitgebracht over de beoordeling van de geldigheid van de stemming.⁴¹ Naar aanleiding van de Tweede Kamerverkiezing in 2021 heeft de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) in zijn waarnemingsrapport aanbevolen te overwegen beroep bij de rechter mogelijk te maken tegen de uitslag van een verkiezing.⁴² Bij de evaluatie van de gemeenteraadsverkiezingen 2022 is de Tweede Kamer geïnformeerd dat in 2023 een reactie op de OVSE aanbeveling wordt verwacht, en dat ik hierbij tevens inga op het advies dat de Kiesraad heeft uitgebracht over de beoordeling van de geldigheid van de stemmen.⁴³ Op 17 januari 2024 is de Tweede Kamer geïnformeerd dat verschillende opties voor het aanpassen van het systeem voor geschilbeslechting in het verkiezingsproces worden verkend, en dat de Minister van BZK voornemens is de Afdeling Advisering van de Raad van State over dit onderwerp om voorlichting te vragen.⁴⁴

2.5. Uitbreiding adviestaken van de Kiesraad

Met voorliggend wetsvoorstel wordt de adviesbevoegdheid van de Kiesraad aan de regering en het parlement omtrent verkiezingen uitgebreid. De Kiesraad heeft al de wettelijke bevoegdheid de regering en de beide kamers der Staten-Generaal van advies te dienen in uitvoeringstechnische aangelegenheden die het kiesrecht of de verkiezingen betreffen. Bij de uitwerking van de taken van de Kiesraad in dit wetsvoorstel is geconstateerd dat de Kiesraad in de huidige situatie de regering omtrent verkiezingen al van advies voorziet dat verder gaat dan

⁴⁰ Hierbij wordt met de leden niet ook bedoeld de buitengewone leden van de Kiesraad krachtens artikel A 3, tweede lid, van dit wetsvoorstel. Zij zijn alleen belast met de uitoefening van de taak het zijn van centraal stembureau bij de verkiezingen voor de Eerste Kamer, Tweede Kamer en de Nederlandse vertegenwoordiging in het Europees Parlement.

⁴¹ <https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/adviezen/2021/10/12/advies-beoordeling-geldigheid-stemmingen>

⁴² Kamerstukken II 2021/22, 35 165, nr. 42.

⁴³ Kamerstukken II 2022/23, 35 165, nr. 50.

⁴⁴ Kamerstukken II, 2023/24, 35 162, nr. 68.

alleen de uitvoeringstechnische aangelegenheden. Gelet op de adviesaanvragen omtrent wijzigingen van wet- en regelgeving aangaande verkiezingen beantwoordt deze bredere advisering in een behoefte bij de regering.

Omdat hiermee een wettelijke adviestaak over het beleid van de regering wordt belegd bij de Kiesraad, is de Kaderwet adviescolleges gedeeltelijk van rechtswege van toepassing.⁴⁵ De Kiesraad is ook zelfstandig bestuursorgaan vanwege zijn taken als centraal stembureau, beheerder van de uitslagprogrammatuur en de bevoegdheden voor de kwaliteitsbevorderende taken (die in dit wetsvoorstel worden voorgesteld). Daarmee is ook de Kaderwet zbo's van toepassing. In voorliggend wetsvoorstel wordt daarom mede de samenhang en toepasselijkheid van de beide Kaderwetten herzien. Voor nadere toelichting hierop zie hoofdstuk 3.1 van deze toelichting.

2.6. Waarborgen in de organisatie van de Kiesraad

De uitvoering van de nieuwe taken vergt extra waarborgen in de organisatie van de Kiesraad. De Kiesraad is straks niet meer alleen centraal stembureau bij landelijke verkiezingen, adviescollege, beheerder van de uitslagprogrammatuur en kennis- en expertisecentrum. De Kiesraad zal daarnaast ook de kwaliteit van de uitvoering bevorderen, terwijl hij als centraal stembureau ook zelf belast is met die uitvoering. Ten behoeve van de bevordering van die kwaliteit moet de Kiesraad over de uitvoering van de werkzaamheden van de stembureaus een onafhankelijk oordeel kunnen opstellen en kunnen bijsturen. Dit stelt hoge eisen aan de organisatie-inrichting om de onafhankelijke oordeelsvorming van de Kiesraad te kunnen borgen. In dit wetsvoorstel worden hiervoor kaders geschetst middels een functiescheiding en de grondslag voor het opstellen van een bestuursreglement.

2.6.1. Functiescheiding

De Afdeling advisering van de Raad van State wees in haar advies over het wetsvoorstel programmatuur verkiezingsuitslagen op het belang van een organisatorische functiescheiding tussen uitvoerende en toezichthoudende taken (zie hierover ook paragraaf 1.2 van deze toelichting). Mede in het licht van de verdere transitie van de Kiesraad⁴⁶ benadrukte de Afdeling advisering het belang dat *«er in organisatorische zin onderscheid wordt gemaakt ter voorkoming van onwenselijke functievermenging»*. In voorliggend wetsvoorstel wordt daarom voorzien in de noodzakelijke waarborgen om onwenselijke functievermenging binnen de Kiesraad te voorkomen. Zo wordt bepaald dat de taken en bevoegdheden, die zien op het gebruik van de (uitslag)programmatuur en van de uitvoering van het verkiezingsproces door de stembureaus, door andere leden worden uitgevoerd dan de leden die de taken van de Kiesraad als centraal stembureau uitvoeren.

De UvW vraagt in de consultatiereactie aandacht voor de mogelijke functievermenging en benadrukt dat de voorgestelde functiescheiding niet geheel voorkomt dat de Kiesraad zijn eigen werkzaamheden moet controleren. De UvW vindt dit ongelukkig en suggereert de toezichthoudende rol door een ander orgaan en op een ander niveau te beleggen. De regering vindt het van belang te benadrukken dat voorliggend wetsvoorstel de Kiesraad ondersteunende en kwaliteitsbevorderende

⁴⁵ Zie artikelen 1 en 3 van de Kaderwet adviescolleges.

⁴⁶ De verdere transitie van de Kiesraad na het wetsvoorstel programmatuur verkiezingsuitslagen, wordt met voorliggend wetsvoorstel geregeld.

taken geeft. Ter bevordering van de kwaliteit krijgt de Kiesraad bevoegdheden om de uitvoering van het verkiezingsproces waar te nemen en waar nodig bij te sturen. Er is echter geen sprake van een toezichthoudende taak. Het volledig opsplitsen van de taken van de Kiesraad is in het kader van dit wetsvoorstel overwogen, maar er is niet voor gekozen. Het uitvoeren van waarnemingen en bijsturen vergt inhoudelijke kennis en expertise van het verkiezingsproces. De Kiesraad is een organisatie die bij uitstek over de nodige kennis en expertise beschikt, vanwege zijn uitgebreide betrokkenheid en ervaring bij de uitvoering van het verkiezingsproces. Om functievermenging te voorkomen acht de regering het voldoende om in het wetsvoorstel vast te leggen dat de leden die belast zijn met de taak van centraal stembureau niet ook werkzaamheden uitvoeren waarmee het centraal stembureau wordt beoordeeld. Hiernaast zal de Kiesraad een bestuursreglement (artikel A 7) vaststellen waarin wordt beschreven hoe organisatorisch wordt omgegaan met deze functiescheiding. Het bestuursreglement dient, zoals bepaald in artikel 11 van de Kaderwet zbo's, te worden goedgekeurd door de Minister van BZK. Aanvullend hierop bepaalt voorliggend wetsvoorstel dat de Kiesraad een rapportage van bevindingen opstelt ingeval hij onregelmatigheden constateert in de feitelijke gang van zaken bij een stembureau (zie artikel A 13). Deze rapportage stuurt de Kiesraad aan het vertegenwoordigend orgaan waarvoor de verkiezing wordt gehouden en de Kiesraad maakt dit openbaar. Dat deze rapportage het handelen van de Kiesraad, ook waar het hemzelf betreft, openbaar maakt, ziet de regering als een extra waarborg waardoor deze taken niet bij twee aparte organisaties hoeft te worden belegd.

In zijn consultatieadvies onderschrijft de Kiesraad de voorgestelde functiescheiding, en stelt op een paar punten een nadere aanscherping voor de verschillende verantwoordelijkheden voor.

De Kiesraad stelt dat de verantwoordelijkheden die de Kiesraad verkrijgt niet altijd los van elkaar te zien zijn. Zo zal de Kiesraad als centraal stembureau ook gebruik moeten maken van de door hemzelf vastgestelde modellen en kwaliteitsvoorschriften en moet er ook op worden toegezien dat hij dit correct doet. Om de verschillende verantwoordelijkheden goed uit elkaar te kunnen houden, wordt met het wetsvoorstel het aantal leden dat bij de taakuitvoeringen betrokken is, uitgebreid en de taken en verantwoordelijkheden ingekaderd. De Kiesraad onderschrijft dat dit tegemoet komt aan de noodzaak van een collegiaal en slagvaardig bestuur. Bovenal meent de Kiesraad dat hij hierdoor in staat wordt gesteld om op een zorgvuldige manier uitvoering te kunnen geven aan de verschillende rollen. De Kiesraad adviseert hierbij in het wetsvoorstel te verduidelijken dat de inzet van buitengewone leden van de Kiesraad alleen aan de orde is bij de uitoefening van de taak als centraal stembureau. Verder adviseert de Kiesraad om vast te stellen dat de ondervoorzitter alleen kan worden aangewezen uit de leden die niet belast zijn met het geven van procesaanwijzingen en het opstellen van rapportages, en die niet als buitengewoon lid zijn benoemd. De ondervoorzitter vervult de taak van de voorzitter bij diens afwezigheid, ook bij de taken die verband houden met het geven van procesaanwijzingen en het opstellen van rapportages. Deze adviezen heeft de regering overgenomen.

Ten behoeve van de functiescheiding worden de volgende voorstellen gedaan:

- De taken van centraal stembureau worden uitgeoefend door de voorzitter, en de daartoe aangewezen leden en de buitengewone leden.
- De taken en bevoegdheden die zien op het waarnemen en beoordelen van het gebruik van de (uitslag)programmatuur en van de uitvoering

- van het verkiezingsproces door de stembureaus worden door de voorzitter en de daarvoor aangewezen leden uitgeoefend.
- Een lid dat belast is met de waarnemende en beoordelende taken kan niet ook belast worden met de taken van de Kiesraad als centraal stembureau, of optreden als ondervoorzitter voor de taken als centraal stembureau.⁴⁷
 - Vanwege de omvang van de werkzaamheden bij de uitvoering van de centraal stembureautaken, regelt dit wetsvoorstel tevens dat de Kiesraad zich hierbij laat bijstaan door voor deze taak te benoemen buitengewone leden. Deze leden worden op eenzelfde wijze als de gewone leden van de Kiesraad bij koninklijk besluit benoemd en voor eenzelfde periode.

Met de waarnemende en beoordelende taken die onder de functiescheiding vallen wordt bedoeld het waarnemen van de uitvoering van het verkiezingsproces, het geven van beheers- en procesaanwijzingen (artikel A 12 en Ea 10), het onderbreken van gebruik van de uitslagprogrammatuur (artikel Ea 11) en het opstellen van de rapportages van bevindingen (artikel A 13 en Ea 12). De Kiesraad kan uit zijn midden commissies opstellen ter voorbereiding op besluitvorming, de Kiesraad kan dit regelen in het bestuursreglement dat hij opstelt. Het spreekt voor zich dat de functiescheiding tussen de genoemde taken ook aan de orde is bij de inrichting van commissies en het aanwijzen van ondervoorzitters binnen de Kiesraad.

De in dit wetsvoorstel voorgestelde functiescheiding geldt overigens niet voor de uitvoering van de overige taken van de Kiesraad zoals de adviestaak met betrekking tot aangelegenheden die verkiezingen of uitvoeringstechnische aangelegenheden van het kiesrecht betreffen. Die taak wordt door de leden⁴⁸ van de Kiesraad in voltalligheid uitgevoerd. Achtergrond hiervan is dat zowel de uitvoerende als waarnemende en beoordelende taken van de Kiesraadleden belangrijke expertise oplevert voor de advisering door de Kiesraad. Ook heeft de functiescheiding geen betrekking op het advies tot het geven van een herstemming (artikel A 14). Aanleiding hiervoor is dat het advies tot herstemming dusdanig gewicht heeft dat de Kiesraad hierover in voltalligheid moet kunnen beslissen.

2.6.2. Bestuursreglement

In voorliggend wetsvoorstel wordt geregeld dat de Kiesraad een bestuursreglement vaststelt. In dat bestuursreglement geeft de Kiesraad nadere invulling aan de organisatorische functiescheiding binnen de raad. Ook kan de Kiesraad bijvoorbeeld regels opnemen over de wijze van besluitvorming. Op grond van artikel 11 van de Kaderwet zbo's dient de Minister dit bestuursreglement goed te keuren. Zoals in het tweede lid van artikel 11 is bepaald, kan de Minister van BZK de goedkeuring alleen onthouden wanneer het voorgestelde bestuursreglement in strijd is met het recht of dat het bestuursreglement naar het oordeel van de Minister een goede taakuitoefening kan belemmeren. De Minister kan hiermee, gelet op de onafhankelijkheid van de Kiesraad, niet in de taakuitoefening van de Kiesraad treden.

⁴⁷ Zie artikel A 5, eerste lid, Kieswet

⁴⁸ Met uitzondering van de buitengewone leden.

2.7. De verantwoordelijkheden van de stembureaus, gemeenten en waterschappen

In voorgaande paragrafen is ingegaan op de nieuwe taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de Kiesraad. Deze hebben een belangrijke invloed op de verantwoordelijkheden van de stembureaus, de burgemeester, het college en het dagelijks bestuur. In deze paragraaf wordt ingegaan op de verantwoordelijkheden van de stembureaus, de burgemeester, het college en het dagelijks bestuur. Hoewel dit wetsvoorstel die verantwoordelijkheden niet aanpast is de weergave hiervan relevant voor onder andere de afbakening van de procesaanwijzing (zie paragraaf 2.3.5).

2.7.1. De verantwoordelijkheden van de stembureaus

Het stembureau is het orgaan (bestaande uit de stembureauleden) dat zitting heeft op de dag van de stemming in het stemlokaal. Daarnaast zijn er de briefstembureaus voor de telling van ingekomen briefstemmen. Ook is er het gemeentelijk stembureau, hoofdstembureau, nationaal briefstembureau en centraal stembureau die belast zijn met de vaststelling van de verkiezingsuitslag op ieders niveau in het verkiezingsproces. Deze stembureaus zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het verkiezingsproces. Hieronder vallen de volgende taken, bevoegdheden en verplichtingen:

- De registratie van de aanduidingen van politieke groeperingen en het nemen van beslissingen over deze aanduidingen (*centraal stembureau*),
- De kandidaatstelling van politieke partijen (*centraal stembureau*),
- Het stemlokaal is zodanig ingericht dat het stemgeheim is gewaarborgd.
- De inrichting van het stemlokaal voldoet tijdens de zitting van het stembureau aan de wettelijke eisen.
- De toelating tot de stemming (waaronder het innemen van de stempas, raadplegen van het register ongeldige stempassen en na toelating het uitreiken van het stembiljet), (*stembureau in stemlokaal*)
- De leden van het stembureau geven tijdens de uitoefening van hun functie geen blijk van hun politieke gezindheid.
- In het stemlokaal worden geen activiteiten ontplooid die erop gericht zijn de kiezers in hun keuze te beïnvloeden. Indien in het stemlokaal op enigerlei wijze verkiezingspropaganda wordt bedreven, zal de voorzitter van het stembureau hieraan een einde moeten maken met gebruikmaking van de bevoegdheden die de Kieswet hem geeft ter handhaving van de orde.
- Het tellen van de uitgebrachte stemmen (stembureau in stemlokaal, gemeentelijk stembureau bij centrale telling en briefstembureau),
- Het optellen van de uitslagen, (gemeentelijk- en hoofdstembureau, nationaal briefstembureau, centraal stembureau),
- Het opstellen van een proces-verbaal (stembureau, gemeentelijk- en hoofdstembureau, centraal stembureau, nationaal briefstembureau),
- Het vaststellen en bekendmaken van de verkiezingsuitslag (*centraal stembureau*).

De voorzitter van een stembureau is verantwoordelijk voor de handhaving van de orde tijdens de zitting van het stembureau.⁴⁹ Hij kan de burgemeester daartoe om bijstand verzoeken. Indien zich naar het oordeel van het stembureau omstandigheden voordoen in of bij het stemlokaal die de behoorlijke voortgang van de zitting onmogelijk maken, wordt dit door de voorzitter verklaard. De zitting wordt daarop geschorst. De voorzitter doet

⁴⁹ Onder de handhaving van de orde valt tevens het voldoen aan de wettelijke eisen voor de inrichting van het stemlokaal.

hiervan terstond mededeling aan de burgemeester. De burgemeester bepaalt vervolgens wanneer en waar de zitting wordt hervat.

Met voorliggend wetsvoorstel worden deze verantwoordelijkheden niet gewijzigd.

2.7.2. De verantwoordelijkheden van gemeenten en waterschappen

Gemeenten hebben een belangrijke verantwoordelijkheid in de organisatie van verkiezingen. Gemeenten (respectievelijk het college van burgemeester en wethouders dan wel de burgemeester) zijn verantwoordelijk voor:

- de registratie van de kiesgerechtigheid,
- verzending van stempassen,
- bezorging van kandidatenlijsten, adressen en openingstijden van de stembureaus aan het adres van de kiezer,
- Het toezien op de ondertekening van een verklaring van ondersteuning,
- het benoemen van stembureauleden en plaatsvervangend stembureauleden alsmede de training die zij ontvangen om over voldoende kennis en vaardigheden te beschikken,
- het aanwijzen van de stemlokalen,
- zorgdragen voor inrichting van het stemlokaal (het ter beschikking stellen van de materialen aan het stembureau) en zo nodig zorgdragen voor personen die het aan het stembureau ten dienste worden gesteld,
- ten behoeve van de stemopneming ambtenaren aanwijzen die (naast plaatsvervangend leden) het stembureau bijstaan bij het uitvoeren van de werkzaamheden,
- Het vaststellen en bewaren van het register van ongeldige stempassen en zorgdragen voor dat ieder stembureau over een uittreksel van het register ongeldige stempassen beschikt,
- dat voldoende stembiljetten en formulieren voor de processen-verbaal voor aanvang van de stemming bij elk stembureau in zijn gemeente aanwezig zijn,
- beslissen wanneer de stemming is hervat nadat deze is onderbroken.
- de faciliteiten om de stempassen en stembiljetten te vervoeren en op te slaan nadat de stemmen zijn geteld,
- het besluit dat de vaststelling van het aantal stemmen op de kandidaten geschiedt door het gemeentelijk stembureau,
- aanwijzen van de locatie voor de zitting van het gemeentelijk stembureau, en indien van toepassing de locatie voor de zitting van het nationaal brief stembureau, het hoofdstembureau en of het centraal stembureau
- De burgemeester van 's-Gravenhage komt enkele specifieke bevoegdheden toe. Onder andere zorg dragen voor de registratie van kiezers buiten Nederland, het behandelen van verzoeken om per brief te mogen stemmen en het aanwijzen van briefstembureaus.

De waterschappen hebben een belangrijke rol bij de waterschapsverkiezingen. Het dagelijks bestuur heeft bij de waterschapsverkiezingen de volgende verantwoordelijkheden:

- het benoemen en ontslaan van de leden van het hoofdstembureau en centraal stembureau,
- het aanwijzen van de locatie voor de zitting van het hoofdstembureau en centraal stembureau.

Omdat gemeenten en waterschappen voorzien in de faciliteiten en ondersteuning van stembureaus hebben zij een belangrijke rol in het signaleren van onregelmatigheden en het eventueel bijsturen van de stembureaus hierin. Deze rol vervullen zij vanuit de wettelijke verantwoor-

delijkheden die zij reeds hebben, dit verandert met voorliggend wetsvoorstel niet.

2.8. De verantwoordelijkheden van de Minister van BZK

2.8.1. De stelselverantwoordelijkheid van de Minister van BZK

De Minister blijft stelselverantwoordelijk voor het functioneren van het verkiezingsproces en legt daarover verantwoording af aan het parlement. Vanuit die rol is het van belang dat de Minister signalen blijft ontvangen over mogelijke incidenten in het verkiezingsproces. Wanneer de Kiesraad een incident signaleert zal die de Minister daarover op de hoogte moeten stellen, zodat de Minister vanuit de stelselverantwoordelijkheid het parlement kan informeren over het betreffende incident en de opvolging daarvan.

De betrokkenheid van het Ministerie van BZK bij de ondersteuning van de organisatie van verkiezingen wordt met dit wetsvoorstel kleiner. Dit is immers een taak die met dit wetsvoorstel bij de Kiesraad wordt ondergebracht. Hoewel de verantwoordelijkheid voor de ondersteuning van gemeenten en waterschappen hiermee wordt ondergebracht bij een zelfstandig bestuursorgaan, doet dit niet af aan de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden die de Minister heeft vanuit het interbestuurlijke toezicht. Met dit wetsvoorstel is het de Kiesraad die in eerste instantie, met oog op de kwaliteitsbevordering, de uitvoering van het verkiezingsproces waarneemt en waar nodig bijstuurt. De inzet van de Minister vanuit het interbestuurlijke toezicht op de taakuitvoering van de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders is hierin het sluitstuk waarvan in het uiterste geval gebruik gemaakt kan worden.

Vanwege de onafhankelijke taakuitvoering door de Kiesraad is de mogelijkheid van de Minister van BZK om in te grijpen in de taakuitvoering door de Kiesraad bij wet beperkt. In tegenstelling tot veel andere zbo's kan de Minister van BZK, vanwege het waarborgen van de onafhankelijke taakuitoefening, geen besluiten van de Kiesraad vernietigen of beleidsregels over de taakuitvoering opstellen.⁵⁰ Dit geldt ook voor de nieuw voorgestelde kwaliteitsbevorderende taak. Voorliggend wetsvoorstel kent in artikel A 11, vijfde lid, wel een delegatiegrondslag voor het stellen van nadere regels bij algemene maatregel van bestuur over de wijze waarop en de voorwaarden waaronder de Kiesraad de colleges van burgemeester en wethouders, de dagelijkse besturen en de openbare lichamen betreft bij de uitoefening van de ondersteunende kwaliteitsbevorderende taak. Hierbij kan worden gedacht aan het vastleggen van termijnen van orde, ter borging van de transparantie in de verkiezingsketen of aan regels over het betrekken van gemeenten bij de kwaliteitsbevorderende taak van de Kiesraad. Het is niet de bedoeling met deze nadere regels invloed uit te oefenen op hoe de Kiesraad (in onafhankelijkheid) uitvoering geeft aan zijn taken. Omdat het slechts gaat om termijnen van orde acht de regering het passend om deze ondanks artikel 59 van de Grondwet (zie paragraaf 3.2.) uit te werken op niveau van het Kiesbesluit, om zo de nodige flexibiliteit in te bouwen.

Daarnaast blijft het ten aanzien van alle nieuw voorgestelde taken en bevoegdheden mogelijk dat wanneer de Minister van BZK signalen ontvangt over het functioneren van de Kiesraad de Minister van BZK via de inlichtingenplicht op grond van artikel 20 van de Kaderwet zbo's om informatie aan de Kiesraad kan vragen. Wanneer de Minister op grond

⁵⁰ Zie artikel A 4 van de Kieswet waarin de toepassing van de artikelen 21 en 22 van de Kaderwet zbo's is uitgesloten.

van die informatie van oordeel is dat de Kiesraad niet naar behoren uitvoering geeft aan zijn taken, kan de Minister hierover het gesprek aangaan met de Kiesraad. In het uiterste scenario kan de Minister de taakverwaarlozingsregeling van artikel 23 van de Kaderwet zbo's toepassen.⁵¹ Bij de uitvoering van deze bevoegdheden in bijzondere omstandigheden dient de Minister uiteraard ook rekening te houden met de uitvoerbaarheid, de effectiviteit en proportionaliteit van eventueel ingrijpen tijdens de uitvoering van het verkiezingsproces.

2.8.2. De bevoegdheden van de Minister ten opzichte van internationale waarnemers

De Minister van BZK is bevoegd internationale waarnemers toe te laten die als waarnemer getuige mogen zijn van het verloop van de verkiezingen. Deze bevoegdheid van de Minister blijft ongewijzigd. Voor meer informatie over de waarnemingen die de Kiesraad kan doen, zie paragraaf 2.3.2.

2.8.3. Het evalueren van verkiezingen

Vanwege de stelselverantwoordelijkheid voor verkiezingen blijft de Minister van BZK de verkiezingen evalueren. Deze evaluaties hebben als doel na iedere verkiezing na te gaan wat kan worden verbeterd in het verkiezingsproces. De uitkomsten van een evaluatie bieden tevens input voor aanpassingen van de wet- en regelgeving die betrekking heeft op het verkiezingsproces.

Op dit moment voorziet de Kiesraad de Minister al van informatie ten behoeve van deze evaluatie via een evaluatieadvies. Ook in de toekomst blijft de Kiesraad dit doen. Het spreekt voor zich dat de reikwijdte van dit advies in de toekomst toeneemt met de uitbreiding van de taken van de Kiesraad. Bijvoorbeeld doordat de Kiesraad in zijn evaluatieadvies dan ook ingaat op de ervaringen van gemeenten, stembureauleden en voorzitters die tijdens de verkiezing met de Kiesraad zijn gedeeld. Het ligt in de verwachting dat een deel van de evaluatieonderzoeken die nu in opdracht van de Minister worden uitgevoerd, in de toekomst in opdracht van de Kiesraad worden uitgevoerd. Daarbij valt te denken aan de evaluatie onder gemeenteambtenaren en stembureauleden over het verloop van de organisatie van de verkiezingen. Wanneer dat aan de orde is betreft de Kiesraad de rapportages van deze onderzoeken bij zijn evaluatieadvies aan de Minister.

2.8.4. Het opstellen van circulaire

Tot op heden stelt de Minister van BZK voorafgaand aan iedere verkiezing een circulaire op met als doel toelichting te geven op de relevante wet- en regelgeving voor de betreffende verkiezing. Nu de Kiesraad met dit wetsvoorstel verantwoordelijk wordt voor de ondersteuning bij de organisatie van verkiezingen zal de Kiesraad in de toekomst de informatie ten behoeve van de ondersteuning van het verkiezingsproces in een instructie voorafgaand aan een verkiezing onder gemeenten verspreiden.

De Minister van BZK zal in de toekomstige situatie niet meer voorafgaand aan verkiezingen een circulaire opstellen ter ondersteuning van de organisatie van die verkiezingen; dat wordt vervangen door de instructie van de Kiesraad. Wel blijft het mogelijk dat de Minister van BZK als stelselverantwoordelijke via een circulaire nadere toelichting geeft over de wet- en regelgeving. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan extra

⁵¹ Zie ook Kamerstukken II 2011/12, 33 268, nr. 3, p. 18 en 25.

toelichting van de Minister ten behoeve van de implementatie van nieuwe wet- en regelgeving. Omdat de Minister van BZK verantwoordelijk is voor de Kieswet en onderliggende regelgeving, is het niet passend deze taak ook over te brengen naar de Kiesraad. Ook voorziet een circulaire in de mogelijkheid dat de Minister nadere toelichting omtrent wet- en regelgeving geeft ingeval onduidelijkheden ontstaan over de uitvoering van bestaande wet- en regelgeving bij bijvoorbeeld een niet eerder voorziene situatie. Hoewel er ook na dit wetsvoorstel een mogelijkheid blijft voor de Minister om bij circulaire toelichting te geven over de wet- en regelgeving omtrent verkiezingen, is het uitgangspunt dat de Kiesraad de instructies geeft aan gemeenten. Wanneer een niet in wet- en regelgeving voorziene situatie zich voordoet op zeer korte termijn voorafgaand aan of tijdens een verkiezing voorziet dit wetsvoorstel erin dat de Kiesraad in overeenstemming met de Minister een instructie opstelt (voor meer hierover, zie paragraaf 2.2.1).

In reactie op de internetconsultatie is gevraagd toe te lichten wat de juridische grondslag en de juridische waarde is van de circulaire die de Minister kan opstellen. Circulaires worden door de Minister in beginsel gebruikt voor het verstrekken van informatie en zijn daarmee niet normerend, maar kunnen wel betrekking hebben op (uitleg van) regelgeving.

2.8.5. Beleidsontwikkeling en aanpassing van wet- en regelgeving

De Minister van BZK blijft vanuit de stelselverantwoordelijkheid belast met het onderhoud aan de wet- en regelgeving omtrent verkiezingen alsmede de (door)ontwikkeling van het beleid. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal bij de voorbereiding hiervan meer informatie kunnen worden verkregen van de Kiesraad. De Kiesraad is immers diegene die de wet- en regelgeving in de dagelijkse praktijk uitlegt aan gemeenten en stembureaus met betrekking tot de uitvoering van het verkiezingsproces. Vanuit die rol zal de Kiesraad als eerste een landelijk beeld hebben van hoe wet- en regelgeving in de praktijk uitwerkt. Wanneer de Kiesraad signaleert dat de wet- en regelgeving onduidelijk is of verbeterd moet worden kan de Kiesraad hierover advies uitbrengen aan de Minister.

Wanneer de Kiesraad van mening is dat onderwerpen uit kwaliteitsstandaarden of instructies als onderdeel van het beleid algemeen verbindend moeten zijn, kan de Kiesraad hierover adviseren aan de Minister. De Minister beoordeelt naar aanleiding van het advies in een beleidsreactie of aanpassing van wet- en regelgeving noodzakelijk is. Het is niet mogelijk de Kiesraad zelf dwingende voorschriften te laten opstellen ten einde de Kieswet nader in te vullen. Algemeen verbindende voorschriften worden in beginsel niet vastgesteld door anderen dan door de regering (en Staten Generaal), Ministers, provincies, gemeenten of waterschappen. Hiernaast is het in beperkte mate aanvaardbaar dat regelgevende bevoegdheid ook aan zbo's wordt toegekend. Het toekennen van de bevoegdheid aan een zbo om algemeen verbindende voorschriften op te stellen is in beginsel alleen mogelijk wanneer deze strikt organisatorisch of technisch van aard zijn. Het nader invullen van de Kieswet middels dwingende voorschriften is niet organisatorisch of technisch van aard. Bovendien verzet artikel 59 Grondwet zich tegen een te ruime delegatie van onderwerpen naar lagere regelgeving.

2.9. Ketensamenwerking

In dit hoofdstuk is een toelichting gegeven op de nieuwe kwaliteitsbevorderende taak van de Kiesraad en de bevoegdheden en verantwoordelijkheden die hij krijgt. Daarnaast is ingegaan op de verantwoordelijkheden

van de stembureaus, de gemeenten en waterschappen en de Minister van BZK. Al deze verantwoordelijkheden sluiten op elkaar aan en zijn onderdeel van een keten. Met voorliggend wetsvoorstel blijven de verantwoordelijkheden van stembureaus, gemeenten en waterschappen onveranderd. Wat wel verandert is dat de Kiesraad een nieuwe taak krijgt ter bevordering van de kwaliteit in het verkiezingsproces. Hiervoor krijgt de Kiesraad een ondersteunende rol richting stembureaus, gemeenten en waterschappen. Deze ondersteuning wordt dan niet meer door de Minister van BZK aangeboden. Om uitvoering te kunnen geven aan zijn taak krijgt de Kiesraad daarbij ook extra bevoegdheden: het kunnen geven van een procesaanwijzing aan stembureaus, het opstellen van een rapportage van bevindingen en het geven van een advies aan het vertegenwoordigend orgaan over de noodzaak tot een herstemming over te gaan.

In de praktijk is er tussen gemeenten en stembureaus al een intensieve samenwerking.

Gemeenten vervullen een belangrijke rol in de ondersteuning van de stembureaus. Om de kwaliteit te bevorderen krijgt de Kiesraad nu een ondersteunende rol bij de uitvoering van het verkiezingsproces. Deze rol richt zich op zowel gemeenten als stembureaus. Omdat gemeenten in de praktijk het meeste contact met de stembureaus hebben is het van belang dat de Kiesraad gemeenten nauw betreft in geval hij vanuit zijn rol optreedt richting een stembureau. Omdat samenwerking centraal staat voorziet het wetsvoorstel er dan ook in dat de Kiesraad in het plan over hoe hij invulling geeft aan de ondersteunende taken, ook vaststelt hoe samengewerkt wordt ten behoeve van de kwaliteitsbevordering in het verkiezingsproces.

De Minister van BZK blijft verantwoordelijk voor het beleid en de wet- en regelgeving ten aanzien van het verkiezingsproces. Om de Minister vanuit de stelselverantwoordelijkheid van informatie te kunnen blijven voorzien is het onderlinge contact tussen het ministerie, de Kiesraad en vertegenwoordigers van gemeenten van groot belang. Om dit contact te faciliteren organiseert het ministerie zogenoemde ketenoverleggen waarbij periodiek op ambtelijk en bestuurlijk niveau overleg gevoerd kan worden over actualiteiten in de uitvoering van het verkiezingsproces en ontwikkelingen in beleid, wet- en regelgeving.

Ten behoeve van de kwaliteitsbevordering in het verkiezingsproces door de Kiesraad en de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van BZK is het van belang dat de Kiesraad en het ministerie een samenwerkingsrelatie ontwikkelen omtrent de uitvoering van beleid, wet- en regelgeving, met inachtneming van ieders rol en verantwoordelijkheden. Enerzijds zodat de Kiesraad verduidelijking kan ontvangen vanuit de bedoeling omtrent wet- en regelgeving ten behoeve van de instructies die hij opstelt. Anderzijds zodat signalen over de praktijk het ministerie kunnen bereiken. Juist ook waar de Kiesraad tegen de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving aanloopt of kadert mist die hij nodig heeft bij het uitvoeren van de kwaliteitsbevordering, is het van belang dat de Kiesraad hierover in contact treedt met het ministerie. Het ministerie kan die signalen (en adviezen van de Kiesraad) betrekken bij de wijziging van wet- en regelgeving.

3. Wetgevingsaspecten

3.1. Verhouding tot andere wetgeving

3.1.1. Verhouding tot de Kaderwet zbo's

De Kiesraad is een zelfstandig bestuursorgaan in de zin van de Kaderwet zbo's. De Kiesraad is primair zbo in zijn functie van centraal stembureau voor de verkiezing van de leden van de Eerste en Tweede Kamer en het Europees Parlement en de uitoefening van de daarbij behorende bevoegdheden. Daarnaast zal de Kiesraad als zbo taken en bevoegdheden uitvoeren in het kader van zijn nieuwe verantwoordelijkheden voor het verzamelen en ontsluiten van verkiezingsuitslagen⁵² en voor de uitslag-programmatuur.⁵³ In dit wetsvoorstel wordt naast voornoemde taken een nieuwe taak aan de Kiesraad toegekend: de kwaliteitsbevordering van de uitvoering van het verkiezingsproces.

Ten behoeve van deze kwaliteitsbevorderende taak krijgt de Kiesraad een aantal nieuwe bevoegdheden. Zo kan de Kiesraad ter ondersteuning van de organisatie van verkiezingen instructies en kwaliteitsstandaarden opstellen. Ook wordt de taak om diverse modellen ten behoeve van de uitslagvaststelling en het benoemen van de kandidaten door het centraal stembureau vast te stellen toegekend aan de Kiesraad (zie paragraaf 2.2.3). Daarnaast krijgt de Kiesraad ten behoeve van de kwaliteitsbevordering tijdens een verkiezing de bevoegdheid om een procesaanwijzing aan stembureaus te geven (zie paragraaf 2.3.5). Tot slot brengt de Kiesraad een rapportage uit aan het vertegenwoordigend orgaan over zijn waarnemingen omtrent onregelmatigheden in de feitelijke gang van zaken op een locatie waar de leden van een stembureau zitting houden (paragraaf 2.4.1) en kan de Kiesraad zo nodig het vertegenwoordigend orgaan adviseren om tot een nieuwe stemming over te gaan (paragraaf 2.4.2).

Onafhankelijke oordeelsvorming op grond van een specifieke deskundigheid

Bij de toekenning van de nieuwe taken en bevoegdheden aan de Kiesraad is met name bij het geven van procesaanwijzingen (artikel A 12), het opstellen van de rapportage van bevindingen over de waarnemingen die zijn gedaan van onregelmatigheden met betrekking tot de feitelijke gang van zaken in een stembureau (artikel A 13) en het advies over een herstemming (artikel A 14) onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid op het terrein van de verkiezingen vereist. Het gaat hier om de betrouwbaarheid en kwaliteit van het verkiezingsproces die in een democratische rechtsstaat moet zijn gewaarborgd. De Kiesraad is bij uitstek het orgaan dat onafhankelijk van de regering een belangrijke en deskundige bijdrage kan leveren aan dit proces waarin verder ook de gemeenten en de stembureaus een belangrijke rol vervullen. Het geven van procesaanwijzingen, opstellen van de rapportage van bevindingen en het advies over een herstemming zijn nieuwe taken die in het huidige verkiezingsproces nog niet bestaan. Nu verzorgt het Ministerie van BZK de advisering aan gemeenten over de organisatie van de verkiezingen en treedt de Kiesraad als informatiepunt op tijdens de verkiezingen.

⁵² Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen.

⁵³ Voorstel van wet houdende wijziging van de Kieswet, houdende vaststelling van regels over de programmatuur die bij verkiezingen wordt gebruikt ten behoeve van de vaststelling van de verkiezingsuitslag (Wet programmatuur verkiezingsuitslagen) (Kamerstukken II 2021/22, 36 150, nr. 2)

Het vaststellen van modellen

De Kiesraad krijgt de bevoegdheid om modellen vast te stellen voor de uitslagvaststelling en het benoemen van de kandidaten door het centraal stembureau. Deze modellen zijn algemeen verbindend en worden op dit moment nog door de Minister van BZK vastgesteld. Hiermee oefent de Kiesraad openbaar gezag uit. Op grond van artikel 5.10 van de Aanwijzingen voor de regelgeving worden uitsluitend regelgevende bevoegdheden aan een zbo toegekend voor zover het organisatorische of technische onderwerpen betreft, dan wel bij bijzondere gevallen mits voorzien is in de bevoegdheid tot goedkeuring van de regeling door een Minister. Het opstellen van de modellen is niet alleen een technische omzetting van wet- en regelgeving naar een «invulformulier». Het opstellen van de modellen vereist ook een bredere vertaalslag van de wet- en regelgeving, waarbij ook een toelichting gegeven moet worden. Omdat het in dit geval regels betreft die niet louter technisch of organisatorisch van aard zijn, is de goedkeuring van de Minister van BZK vereist. Hierdoor wordt ook de parlementaire controle gewaarborgd op de uitvoering van deze taak.

Bevoegdheden van de Minister BZK ten aanzien van de Kiesraad

In de Kaderwet zbo's zijn de bevoegdheden geregeld die de Minister heeft ten opzichte van een zbo. In artikel A 4 van de Kieswet is destijds de toepassing van de artikelen 12, 21 en 22 van de Kaderwet zbo's uitgezonderd. Hierdoor kan de Minister geen leden van de Kiesraad benoemen of ontslaan, en heeft geen bevoegdheden tot het vaststellen van beleidsregels en de vernietiging van besluiten.⁵⁴ Dit vanwege de vereiste onafhankelijke taakuitoefening door de Kiesraad van de politiek. Deze uitzondering van de artikelen 12, 21 en 22 van de Kaderwet zbo's blijft gehandhaafd.

De benoeming en het ontslag van de voorzitter, de leden en de buitengewone leden van de Kiesraad wordt geregeld in artikel A 5. Benoeming vindt niet plaats door de Minister van BZK, maar bij koninklijk besluit.

De inlichtingenplicht (artikel 20 van de Kaderwet zbo's) en de bevoegdheid van de Minister van BZK om in te grijpen indien er sprake is van ernstige taakverwaarlozing (artikel 23 van de Kaderwet zbo's) blijven onverminderd van toepassing. De regering achtte destijds deze laatste bevoegdheid als sluitstuk noodzakelijk. Dit is nu niet anders. In het onwaarschijnlijke geval dat de Kiesraad zijn taak ernstig verwaarloost en bijvoorbeeld geen verkiezingsuitslag vaststelt, dient er met het oog op de continuïteit van het democratisch bestel een mogelijkheid te zijn om de noodzakelijke voorzieningen te treffen, zodat bijvoorbeeld alsnog een verkiezingsuitslag kan worden vastgesteld. Welke voorziening in voorkomend geval wordt getroffen is ter beoordeling van de Minister. Het ligt daarbij niet voor de hand dat de Minister deze zelf op zich neemt, gelet op de te waarborgen onafhankelijkheid.⁵⁵

Voor de op grond van artikel 11 van de Kaderwet zbo's vereiste goedkeuring van de Minister van BZK voor de vaststelling van het bestuursreglement wordt verwezen naar paragraaf 2.6.2. van deze toelichting.

⁵⁴ Kamerstukken 2011/12, 33 268, nr. 3, p. 17–19

⁵⁵ Zie verder ook Kamerstukken 2011/12, 33 268, nr. 3, p. 18.

3.1.2. *Verhouding tot de Kaderwet adviescolleges*

De Kiesraad is eveneens adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges. De adviestaak is, ook nu deze wordt uitgebreid (zie paragraaf 1.3 van deze toelichting), geen hoofdtaak in de zin van de Kaderwet adviescolleges waardoor de Kaderwet adviescolleges niet volledig van toepassing is. Op grond van artikel 3 van de Kaderwet adviescolleges zijn de hoofdstukken 3 (Samenstelling en inrichting) en 5 (Begroting en programmering) en artikel 28 (verslaglegging en evaluatie) van de Kaderwet adviescolleges niet van toepassing op de Kiesraad. Ook zijn op grond van het huidige artikel A 6, tweede lid, van de Kieswet de artikelen 21 (reglement van orde) en 29 (inlichtingenplicht) van de Kaderwet adviescolleges niet van toepassing op de adviestaak van de Kiesraad. Reden hiervoor is dat deze bepalingen overlappen met hetgeen wordt geregeld in de Kaderwet zbo's.⁵⁶ Deze bepaling blijft gehandhaafd in artikel A 6.

Op grond van de huidige artikelen A 5, tweede en derde lid, en A 6, eerste lid, van de Kieswet zijn respectievelijk de artikelen 11 (benoeming bij koninklijk besluit en de benoemingstermijn), 12, derde lid, (evenredige vertegenwoordiging), 15, eerste, derde, vierde en vijfde lid, (secretaris en medewerkers) en 16 (commissies voor de voorbereiding van adviezen) van de Kaderwet adviescolleges, in afwijking van artikel 3 van de Kaderwet adviescolleges, van toepassing verklaard. Met voorliggend wetsvoorstel wordt de benoeming van de leden van de Kiesraad niet gewijzigd. De aanpassing van artikel A 5 Kieswet betreft enkel de toevoeging van de buitengewone leden die op eenzelfde wijze benoemd worden als de leden van de Kiesraad.

In het onderhavige wetsvoorstel wordt de toepassing van artikel 15, eerste, derde, vierde en vijfde lid, (secretaris en medewerkers) Kaderwet adviescolleges geschrapt en wordt de ondersteuning van de Kiesraad door een secretaris en een bureau geregeld in het nieuw voorgestelde artikel A 8. Een nadere toelichting op deze bepaling wordt gegeven in de artikelsgewijze toelichting.

3.1.3. *Verhouding tot interbestuurlijk toezicht*

De burgemeester en het college van burgemeester en wethouders voeren de (organiserende) taken op grond van de Kieswet uit onder medebewind. De Minister van BZK voert, op grond van artikel 124b, eerste lid, juncto Bijlage I, onder A, punt 5, van de Gemeentewet, (interbestuurlijk) toezicht uit op de uitvoering van de Kieswet door de gemeenten. Dit toezicht is gebaseerd op signalen die het ministerie vanuit de gemeenten en van de Kiesraad ontvangt. Het toezicht is hiermee gericht op het beperken en ongedaan maken van eventuele onregelmatigheden.

Het interbestuurlijk toezicht houdt in dat bij het nalaten van het uitvoeren van de taken, die de burgemeester en het college hebben op grond van de Kieswet, de Minister van BZK in het uiterste geval in hun plaats deze taken kan (laten) uitvoeren.

3.2. Het niveau van de regelgeving

Dit wetsvoorstel bevat een regeling die ziet op de rol van de Kiesraad ten behoeve van de kwaliteitsbevordering van het verkiezingsproces. Dit betreft de tweede fase van de transitie van de Kiesraad. De eerste fase van de taakuitbreiding van de Kiesraad ziet op het beheer van de uitslagpro-

⁵⁶ Kamerstukken II 2011/12, 33 628, nr. 3, p. 19.

grammatuur. Tevens bevat het onderhavige wetsvoorstel een uitbreiding van de wettelijke adviestaak van de Kiesraad. Aangezien dit wetsvoorstel ziet op een uitbreiding van de taken van de Kiesraad bevat de huidige Kieswet geen bepalingen ten aanzien van deze taken.

In voorliggend wetsvoorstel is de keuze gemaakt in de Kieswet een duurzame en stevige basis op te nemen betreffende de nieuwe taken van de Kiesraad; de kwaliteitsbevorderende taak en de uitbreiding van de wettelijke adviestaak van de Kiesraad. Een regeling kan op verschillende niveaus worden vastgelegd, bijvoorbeeld door middel van een wet in formele zin, een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling. Bij het bepalen van het niveau van een regeling spelen verschillende factoren een rol. Met betrekking tot het kiesrecht is een leidende rol weggelegd voor artikel 59 Grondwet. In dit artikel is bepaald dat alles wat verder het kiesrecht en de verkiezingen betreft wordt geregeld bij wet. De bijzondere rol van het kiesrecht binnen de democratische rechtsstaat brengt met zich mee dat regelingen betreffende het kiesrecht overwegend in een wet in formele zin moeten worden belegd. Hoewel de formulering van artikel 59 Grondwet delegatie in beginsel niet uitsluit is in het verleden een lijn ingezet waarbij zaken betreffende het kiesrecht zo veel mogelijk in een wet in formele zin worden geregeld. Dit standpunt is geëxpliciteerd tijdens de herziening van de Kieswet in 1989. De regering stelde zich destijds op het standpunt dat het belang van het kiesrecht een vrij grote detaillering van de verschillende regelingen in de wet zelf meebrengt.⁵⁷ Dat standpunt van de regering is ongewijzigd.

Om deze reden is het verkiezingsproces uitvoerig tot in detail beschreven in de Kieswet. Hierdoor kan parlementaire betrokkenheid worden gegarandeerd. Wanneer zaken betreffende het kiesrecht worden geregeld in een lagere regeling is een zware motivering noodzakelijk.

Voorts is relevant dat de Kiesraad een belangrijke rol inneemt binnen het verkiezingsproces. Dit pleit eveneens voor het regelen van de nieuwe taken van de Kiesraad op het niveau van de wet in formele zin. Tevens is dit voorstel in lijn met het wettelijke niveau van de eerste fase van de transitie van de Kiesraad. Ook het wetsvoorstel programmatuur verkiezingsuitslagen⁵⁸ is geregeld bij wet in formele zin. Dit wetsvoorstel bevat één delegatiegrondslag; artikel A 11, vijfde lid. Hiermee wordt voorzien in een grondslag om in het Kiesbesluit regels te stellen over bijvoorbeeld het betrekken van gemeenten bij de kwaliteitsbevorderende taak en het stellen van termijnen waarbinnen door de Kiesraad de instructies voor de stembureaus moeten zijn uitgebracht. Omdat het slechts gaat om termijnen van orde acht de regering het passend om deze uit te werken op niveau van het Kiesbesluit, om zo de nodige flexibiliteit in te bouwen.

3.3. De plaats van de regeling in de Kieswet

In dit wetsvoorstel is de regeling die ziet op de rol van de Kiesraad ten behoeve van de kwaliteitsbevordering van het verkiezingsproces opgenomen in hoofdstuk A van de Kieswet. Aan hoofdstuk A wordt een nieuwe paragraaf toegevoegd; paragraaf 3. Deze nieuwe paragraaf 3 wordt nader toegelicht in het artikelsgewijs deel van deze toelichting.

Naast de toevoeging van deze nieuwe paragraaf worden enkele andere onderdelen van de Kieswet gewijzigd. Het gaat hierbij voornamelijk om het aanpassen van enkele bestaande artikelen.

⁵⁷ Kamerstukken II 1988/89 20 264, nr. 18, blz. 2.

⁵⁸ Kamerstukken II, 2021/22, 36 150, nr. 2

4. Bestuurslasten, financiële gevolgen en administratieve lasten

4.1. Gevolgen voor de Kiesraad

Met dit wetsvoorstel krijgt de Kiesraad een nieuwe taak, het bevorderen van de kwaliteit in het verkiezingsproces. Ten einde deze taak goed uit te kunnen voeren worden in voorliggend wetsvoorstel de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de Kiesraad geregeld. De uitwerking van deze verantwoordelijkheden en bevoegdheden is beschreven in hoofdstuk 2.1 tot en met hoofdstuk 2.6.

De uitbreiding van taken van de Kiesraad gaat samen met een organisatieverandering. De nieuwe taken die de Kiesraad krijgt vereisen nieuwe en andere competenties dan de competenties die nodig zijn voor de huidige taken van de Kiesraad. Er wordt in voorzien dat de Kiesraad geleidelijk taken overneemt van BZK. In nauw overleg tussen BZK en de Kiesraad is reeds gestart met het overdragen van enkele ondersteunende taken bij de organisatie van verkiezingen die feitelijk van aard zijn. Het gaat hier bijvoorbeeld om het organiseren van inlooppreekuren met gemeenten. Daarnaast voorziet voorliggend wetsvoorstel in een functiescheiding. Hiervoor moeten extra medewerkers en twee buitengewone leden worden aangetrokken. Zo wordt bijvoorbeeld verwacht dat de Kiesraad in de toekomst vanuit een instruerende en ondersteunende rol optreedt richting gemeenten. De Kiesraad is vanaf de start van de voorbereiding van dit wetsvoorstel betrokken bij de totstandkoming ervan. Hierbij is de Kiesraad steeds gevraagd in te gaan op de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. In zijn consultatieadvies stelt de Kiesraad dat hij door de toekenning van bevoegdheden in dit wetsvoorstel in staat wordt gesteld de kwaliteitsbevorderende rol op zich te nemen. Daarnaast heeft de Kiesraad enkele adviezen gegeven om het wetsvoorstel op enkele punten aan te passen zodat hij beter in staat wordt gesteld de kwaliteitsbevorderende rol op zich te nemen (zie hoofdstuk 6). De adviezen van de Kiesraad zijn overgenomen.

De UvW uit in de consultatiereactie zorgen over de kwaliteit en capaciteit bij de Kiesraad. De UvW pleit hierbij voor een investering in de kwaliteit van advisering en merkt op dat deze kwaliteit in aanloop naar de verkiezingen wisselend is. De Kiesraad heeft daarom een transitietraject in gang gezet om ervoor te zorgen dat de Kiesraad ook uitvoering kan geven aan zijn nieuwe taken. Om de organisatie van de Kiesraad te versterken en gereed te maken voor de transitie heeft het Ministerie van BZK bij voorjaarsnota 2022 structureel € 0,5 mln. aan de Kiesraad ter beschikking gesteld. Ten behoeve van de transitie van de Kiesraad heeft het Ministerie van BZK de Kiesraad € 1 mln. in 2022 en € 2 mln. in 2023 beschikbaar gesteld. Voor 2024 wordt € 2 mln. bij de 1e supplettoire begroting 2024 ter beschikking gesteld aan de Kiesraad. Dit wordt herhaald tot aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Vanaf de inwerkingtreding wordt de jaarlijkse financiering van € 2 mln. structureel overgeheveld vanuit de BZK begroting naar de begroting van de Kiesraad.

Voor het uitvoeren van de nieuwe taak moet de Kiesraad niet alleen de juiste medewerkers ter beschikking hebben. Bij landelijke verkiezingen is het van belang dat de Kiesraad ook nog steeds de eigen uitvoerende taken als centraal stembureau goed kan blijven vervullen. Dit vergt zowel uitbreiding van de vaste kern aan medewerkers als het inrichten van een flexibele schil waarmee de Kiesraad voor verkiezingen snel kan opschalen. Ook is het van belang dat de Kiesraad naast die taken over voldoende personele capaciteit beschikt om uitvoering te kunnen blijven geven aan zijn adviestaken. Tot slot betekent voorliggend wetsvoorstel dat de Kiesraad actief de Minister van inlichtingen moet voorzien ingeval er

sprake is van onregelmatigheden bij de uitvoering van het verkiezingsproces. Zodat de Minister vanuit de stelselverantwoordelijkheid de Tweede Kamer gevraagd en ongevraagd kan informeren over het incident en de opvolging ervan.

4.2. Gevolgen voor gemeenten en waterschappen

Dit wetsvoorstel heeft tot gevolg dat de ondersteuning richting gemeenten en waterschappen bij de organisatie van verkiezingen in de toekomst niet meer eerst en vooral door het Ministerie van BZK wordt geboden maar door de Kiesraad. Wanneer gemeenten of waterschappen in deze toekomstige situatie vragen hebben over hoe zij moeten handelen in een bepaalde situatie is de Kiesraad het centrale aanspreekpunt.

De wettelijke verantwoordelijkheden van gemeenten en waterschappen in de organisatie van verkiezingen blijven met dit wetsvoorstel ongewijzigd. Over het organiseren van de verkiezingen in het algemeen zijn de colleges van burgemeester en wethouders en de dagelijks besturen verantwoordelijk verschuldigd aan de gemeenteraad, onderscheidenlijk het algemeen bestuur van het waterschap. Voorliggend wetsvoorstel voorziet aanvullend in een inlichtingenplicht van gemeenten (burgemeester en het college van burgemeester en wethouders) en waterschappen (het dagelijks bestuur) en de verschillende stembureaus⁵⁹ richting de Kiesraad (zie artikel A 15). Deze inlichtingen zijn van belang zodat de Kiesraad over voldoende informatie kan beschikken voor het uitvoeren van zijn kwaliteitsbevorderende taak. In de huidige situatie verstrekken gemeenten en waterschappen reeds inlichtingen aan de Minister van BZK omtrent onregelmatigheden in het verkiezingsproces. De inlichtingenplicht richting de Kiesraad met dit wetsvoorstel moet vooral worden gezien als het verleggen van de reeds bestaande informatiestromen. Doordat de Kiesraad een ondersteunende rol krijgt in het verkiezingsproces wordt hij het eerste aanspreekpunt. Naar verwachting leidt de inlichtingenplicht uit dit wetsvoorstel daarom niet tot extra werkzaamheden voor gemeenten. Voorliggend wetsvoorstel heeft tot doel dat de kwaliteit van de uitvoering in het verkiezingsproces ook in de toekomst hoog blijft. Dat leidt op dit moment niet tot hogere kosten voor gemeenten. Bij de nadere regels in het Kiesbesluit over de wijze waarop en de voorwaarden waaronder de Kiesraad de colleges van burgemeester en wethouders, de dagelijkse besturen en de openbare lichamen betreft bij de uitoefening van zijn nieuwe taak (artikel A 11, vijfde lid) zal onder meer worden vastgelegd dat de Kiesraad bij het opstellen van toekomstige nieuwe instructies en kwaliteitsstandaarden tevens in moet gaan op de uitvoeringsconsequenties daarvan. Doel daarvan is dat geborgd wordt dat de maatregelen die de Kiesraad voorstelt ook uitvoerbaar zijn. Het belang van betrokkenheid van gemeenten om de uitvoerbaarheid van de door de Kiesraad op te stellen maatregelen te borgen wordt door de VNG en de NVVB nogmaals benadrukt in het consultatieadvies. In overeenstemming met het wetsvoorstel verzoeken zij deze betrokkenheid zo nodig in het Kiesbesluit te waarborgen.

De VNG en NVVB vragen zich in het consultatieadvies af hoeveel het organiseren van verkiezingen op grond van de Kieswet gemiddeld kost. Hierbij wijzen zij erop dat het laatste onderzoek naar de totale kosten voor het organiseren van een verkiezing dateert uit 2012: de kosten van de

⁵⁹ De stembureaus waar artikel A 15 zich op richt zijn de gemeentelijk stembureaus, hoofdstembureaus, het nationaal briefstembureau en het centraal stembureau. De stembureaus op de dag van de stemming en de briefstembureaus vallen hier niet onder. Een inlichtingenplicht aan alle ca. 9000 stembureaus op de dag van de stemming zou niet proportioneel zijn in het licht van de administratieve lasten.

Tweede Kamerverkiezingen betroffen toen circa 42 miljoen euro.⁶⁰ Sindsdien zijn diverse wijzigingen aan de Kieswet doorgevoerd. De VNG en NVVB vragen om een actueel beeld van de kosten van een verkiezing en de compensatie van gemeenten daarvoor. Zij stellen voor dit wetsvoorstel aan te grijpen om de kosten van een verkiezing via een gedegen onderzoek in kaart te brengen. De VNG en NVVB vragen om overleg over een dergelijk onderzoek dat, voordat het wetsvoorstel van kracht wordt, als 0-meting kan dienen aan de hand waarvan de uitvoeringsconsequenties van de nieuwe wet en volgende wetgeving in beeld kan worden gebracht.

Sinds de uitvoering van de kostenonderzoeken in 2013⁶¹ is er geen nieuw onderzoek meer gedaan naar de totale kosten van het organiseren van een verkiezing. Wel is de compensatie voor gemeente recent nog structureel opgehoogd. Ten behoeve van de invoering van de Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen is bij eerste supplettoire begroting 2023 structureel € 3,3 mln. aan de gemeenten beschikbaar gesteld. Daarnaast is in de afgelopen jaren incidenteel geld toegevoegd voor de organisatie van verkiezingen. Bijvoorbeeld in 2021 voor de compensatie van de extra maatregelen in de organisatie van verkiezingen tijdens covid-19. De middelen die gemeenten voor de organisatie van de gemeenteraadsverkiezingen in 2022 extra hebben ontvangen zijn door AEF geëvalueerd.⁶²

Ik ben voornemens om een onderzoek te laten doen naar de verschillende kostenonderdelen in het verkiezingsproces. Aan de hand van dit kostenonderzoek kan bij de voorbereiding van nieuwe wetgeving een actuele kostenonderbouwing worden gemaakt. Dit onderzoek wordt gedaan in het kader van de verkiezing voor de leden van het Europees Parlement in 2024. De verkiezingen in de afgelopen jaren kenmerkten zich immers door de bijzondere covid-maatregelen en in 2023 door de invoering van de Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen. Vanwege de bijzondere maatregelen en de invoeringsaspecten van de nieuwe wetgeving geven de gemaakte kosten bij die verkiezingen geen betrouwbaar beeld.

Doordat de Kiesraad met dit wetsvoorstel de taak krijgt invulling te geven aan de kwaliteitsbevordering in de uitvoering van het verkiezingsproces ontstaat er volgens de VNG en de NVVB in financieel opzicht straks een driehoeksverhouding tussen Minister, Kiesraad en gemeenten. De VNG en NVVB vragen daarom hoe in de nieuwe rolverdeling tussen het ministerie en de Kiesraad wordt gewaarborgd dat artikel 2 Financiële Verhoudingswet en artikel 108 lid 3 Gemeentewet feitelijk werking kunnen hebben. Verder vragen de VNG en de NVVB dat steeds voorafgaand aan het vaststellen van nieuwe instructies en kwaliteitsstandaarden het gesprek over de financiële compensatie daarvan wordt gevoerd. Het is staande praktijk dat voorafgaand aan een verkiezing instructies worden opgesteld waarin wordt uitgelegd hoe de Kieswet in de praktijk uitgevoerd wordt. Voorafgaand aan iedere verkiezing worden de instructies geactualiseerd, zodat gemeenten, waterschappen en stembureaus zo goed mogelijk ondersteund worden in hun taken. Onderdeel van deze actuali-

⁶⁰ 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>.

⁶¹ Naast het onderzoek naar de kosten van het organiseren van een verkiezing is in 2013 ook een kostenonderzoek uitgevoerd naar de kosten van een gecombineerde verkiezing van de provinciale staten en waterschappen, zie: Kamerstukken II 2013/14, 33 719, nr. 7, bijlage.

⁶² Kamerstukken II, 2022/23, 35 165, nr. 50.

satie is dat wanneer bij de organisatie van een verkiezing gevraagd wordt om nadere toelichting op onderdelen van de Kieswet, de instructies worden uitgebreid met nieuwe instructies. Gemeenten, waterschappen en stembureaus hebben baat bij actuele instructies die zo goed mogelijk aansluiten op de dagelijkse praktijk. Met het opstellen van instructies en kwaliteitsstandaarden door de Kiesraad verschuift deze taak van het Ministerie van BZK naar de Kiesraad. Bij het opstellen van de instructies zal steeds bezien worden of onderdelen daarvan opgenomen moeten worden in de Kieswet. De Kiesraad kan daar tevens ook advies over uitbrengen vanuit zijn rol als adviescollege. Op het moment dat deze eisen onderdeel worden van de Kieswet, is het aan de orde om in het kader van artikel 2 Financiële Verhoudingswet en artikel 108 lid 3 Gemeentewet in te gaan op de financiële consequenties en het gesprek te voeren over compensatie daarvan.

4.3. Gevolgen voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Met dit wetsvoorstel krijgt de Kiesraad een brede taak tot bevordering van de kwaliteit in het verkiezingsproces. De ondersteuning die de Kiesraad biedt aan gemeenten en waterschappen zal ook geboden worden aan de openbaar lichamen bij de organisatie van de verkiezingen in Caribisch Nederland.

4.4. Administratieve lasten voor burgers en bedrijven

Voorliggend wetsvoorstel ziet op een uitbreiding van taken van de Kiesraad ter bevordering van de kwaliteit in het verkiezingsproces en heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten voor burgers en bedrijven. Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het naar verwachting geen (omvangrijke) gevolgen voor de regeldruk heeft.

5. Inwerkingtreding

Dit wetsvoorstel zal indien het tot wet wordt verheven, in werking treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

6. Advies en consultatie

Over het wetsvoorstel is op verzoek advies uitgebracht door de Kiesraad, de VNG tezamen met de NVVB, de UvW en het Openbaar Lichaam Bonaire. Ook zijn in de internetconsultatie enkele reacties ontvangen, waaronder een reactie van de projectleider verkiezingen uit een gemeente⁶³.

De Kiesraad spreekt zijn waardering uit voor het voorlegde resultaat dat met dit wetsvoorstel is bereikt. Het conceptwetsvoorstel biedt volgens de Kiesraad de mogelijkheid om samen met uitvoerders nauw samen te werken aan een correcte en betrouwbare uitvoering van het verkiezingsproces. De Kiesraad adviseert om het conceptwetsvoorstel op enkele punten aan te passen zodat de Kiesraad beter in staat wordt gesteld zijn kwaliteitsbevorderende taak op een goede manier vorm te geven. Het gaat dan in het bijzonder om de besluitvorming voor het oplossen van eventuele onregelmatigheden; het vaststellen dat alleen een lid van de Kiesraad een procesaanwijzing kan geven (zie paragraaf 2.3.5.), het vaststellen van modelformulieren (zie paragraaf 2.2.3.) en het verder aanscherpen van de functiescheiding in de Kiesraad (zie paragraaf 2.6.1.).

⁶³ Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

De adviezen van de Kiesraad zijn overgenomen en verwerkt in voorliggend wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

De VNG en de NVVB spreken in het consultatieadvies waardering uit voor het feit dat zij 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 het Ministerie van BZK en de Kiesraad, een inhoudelijke bijdrage te leveren aan de totstandkoming van dit wetsvoorstel. Zij 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. De VNG en NVVB nemen het standpunt in dat dit wetsvoorstel een solide overkoepelend kader bevat ten behoeve van de verdere kwaliteitsbevordering van de uitvoering van het verkiezingsproces. De VNG en NVVB 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 de onafhankelijke positie en deskundigheid van de Kiesraad om de verantwoordelijkheid voor die kwaliteitsbevordering en het bieden van ondersteuning aan de gemeenten en de verschillende stembureaus⁶⁴ 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.

Over het voorgenomen moment voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel verwijzen de VNG en NVVB naar het voornemen dit wetsvoorstel op 1 januari 2024 in werking te kunnen laten treden en vragen er aandacht voor 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. Hierbij verwijzen zij naar de afspraken die in de Verkiezingsagenda 2030 zijn gemaakt. Hierin is afgesproken dat uiterlijk drie maanden (bij benodigde wijzigingen van ICT-systemen: uiterlijk zes maanden) vóór de verkiezing helder moet 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 VNG en NVVB geven hierbij in overweging om gelet op artikel A 11, het vijfde lid, van het wetsvoorstel hierover regels op te nemen in het Kiesbesluit. Ook de UvW vraagt in de consultatiereactie aandacht voor de tijdige beschikbaarheid van de instructies, modellen en kwaliteitsstandaarden die de Kiesraad gaat inzetten. Ook de regering onderschrijft het belang van de tijdige beschikbaarheid van deze middelen en bevestigt het voornemen om op basis van artikel A 11, het vijfde lid, over de termijnen voorwaarden op te nemen in het Kiesbesluit.

De VNG en NVVB vragen verder aandacht voor de uitvoerbaarheid van de maatregelen die de Kiesraad in zijn nieuwe rol kan nemen en de betrokkenheid van gemeenten hierbij. Ook roepen zij op duidelijkheid te scheppen over hoe in de nieuwe rolverdeling tussen de Kiesraad en het ministerie aan de financiële randvoorwaarden voor de uitvoering van dit wetsvoorstel kan worden voldaan. Op deze onderwerpen is in de daarvoor aangewezen paragrafen in hoofdstuk 4 van deze toelichting ingegaan.

⁶⁴ Te weten «elk stembureau, briefstembureau, gemeentelijk stembureau, hoofdstembureau, nationaal briefstembureau, en centraal stembureau als bedoeld in deze wet» (zie artikel A 10).

De UvW onderschrijft in algemene zin het doel om onafhankelijkheid, de transparantie en de kwaliteit van het verkiezingsproces en de betrouwbaarheid van de verkiezingsuitslag ook in de toekomst te waarborgen. Echter vindt de UvW het wenselijk om nut, noodzaak en urgentie van dit voorliggende wetsvoorstel duidelijker te maken en op te nemen in de toelichting. De kwaliteitsbevorderende rol van de Kiesraad is gericht op het ondersteunen en instrueren van de betrokken partijen in het verkiezingsproces. Slechts wanneer er sprake is van onregelmatigheden die leiden tot risico's voor het verloop van de verkiezing of de vaststelling van de uitslag, en onderling overleg niet leidt tot een oplossing, heeft de Kiesraad in de uitvoering van processen door stembureaus de bevoegdheid bij te sturen via een procesaanwijzing. Zoals in deze toelichting is betoogd voldoet het verkiezingsproces reeds aan hoge standaarden. Er is nu geen urgente aanleiding -in de zin van onregelmatigheden die zich zouden hebben voorgedaan- waardoor deze bevoegdheden nu voorgesteld worden. De regering vindt het echter noodzakelijk om deze kwaliteitsbevorderende stappen te nemen in het kader van het vertrouwen in en de doorlopende verbetering van het verkiezingsproces. Ook merkt de UvW op dat de wetswijziging een forse uitbreiding inhoudt van bevoegdheden op controlerend en adviserend gebied en dat de Kiesraad straks twee rollen krijgt die mogelijk door elkaar kunnen lopen, omdat de Kiesraad haar eigen werkzaamheden moet controleren. De suggestie om gelet op deze samenloop van rollen een ander orgaan op een ander niveau aan te wijzen, is niet nodig, omdat de controlerende taken van de Kiesraad niet mogen worden uitgevoerd door de leden die zijn aangewezen als lid van het centraal stembureau. Hiermee is de scheiding tussen deze taken van de Kiesraad voldoende gewaarborgd. Een nadere toelichting op deze overweging is opgenomen in paragraaf 2.6.1.

Het Openbaar Lichaam Bonaire heeft in zijn consultatiereactie op het wetsvoorstel de suggestie gedaan om bij artikel A 11 te verduidelijken dat het overleg dat de Kiesraad voert met het openbaar lichaam, over het plan waarin hij vastlegt hoe hij samenwerkt en uitvoering geeft aan de ondersteuning van de betrokken organisaties in het verkiezingsproces, met het openbaar lichaam zelf plaatsvindt, en niet met een instantie die representatief wordt geacht voor de openbaar lichamen. De regering heeft dit advies overgenomen.

Naar aanleiding van de internetconsultatie zijn verschillende reacties ontvangen. Onder meer is gevraagd wie de Kiesraad controleert bij de uitvoering van zijn taken en of de Kiesraad daadwerkelijk onafhankelijk kan optreden. De Kiesraad is een zbo, waarvan het toezicht en de verantwoording is geregeld in de Kaderwet zbo's. Voor de Kiesraad betekent dit dat de Minister van BZK verantwoordelijk is voor het goed functioneren van de Kiesraad. De Minister legt over het functioneren van de Kiesraad verantwoording af aan het parlement. Om de onafhankelijkheid van de Kiesraad te borgen is geregeld dat de Minister bepaalde bevoegdheden, die de Minister ten aanzien van zbo's heeft, niet heeft richting de Kiesraad. Zo kan de Minister de Kiesraad niet voorschrijven hoe de Kiesraad zijn bevoegdheden uitoefent en de Minister kan ook geen besluiten van de Kiesraad ongedaan maken (zie artikel A 4 van de Kieswet). Een uitgebreide toelichting op hoe dit voorliggende wetsvoorstel zich verhoudt tot de onafhankelijke positie van de Kiesraad en de Kaderwet zbo's is opgenomen in paragraaf 3.1. van deze toelichting.

Ook is in de internetconsultatie een uitgebreide reactie ontvangen van een projectleider verkiezingen bij een gemeente. De projectleider stelt dat waar de Kiesraad met dit wetsvoorstel zelf een belangrijkere rol krijgt en waar de Minister minder direct betrokken is, de noodzaak toeneemt van

nog grotere transparantie vanuit de Kiesraad zelf. Voorkomen moet worden dat de Kiesraad straks vanwege de «twee petten» zelf onder vuur komt te liggen. Openbaarheid kan een sleutel zijn om dat vorm te geven. De regering onderschrijft het belang van de transparantie in het verkiezingsproces en in het handelen van de Kiesraad bij het uitvoeren van zijn taken. Niet alleen wordt in voorliggend wetsvoorstel daarom voorgesteld dat de Kiesraad een plan opstelt, waarin hij uitwerkt hoe hij samenwerking en uitvoering geeft aan zijn taken (artikel A 11, zie paragraaf 2.3.2.). In voorliggend wetsvoorstel wordt ook bepaald dat de Kiesraad een bestuursreglement opstelt (artikel A 7, zie paragraaf 2.6.2.). In dit bestuursreglement kan de Kiesraad maatregelen opnemen die de transparantie in zijn handelen bevorderen.

B. Artikelsgewijs

Artikel I

De voorgestelde wijzigingen van de Kieswet in artikel I gaan uit van de Kieswet, zoals die komt te luiden als het bij koninklijke boodschap van 24 juni 2022 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Kieswet, houdende vaststelling van regels over de programmatuur die bij verkiezingen wordt gebruikt ten behoeve van de vaststelling van de verkiezingsuitslag (Wet programmatuur verkiezingsuitslagen) (36 150) tot wet is verheven.

A

Artikel A 3 van de Kieswet

Eerste lid, onderdeel b (adviestaak)

De aanpassing van onderdeel b ziet op de adviestaak van de Kiesraad en heeft tot gevolg dat de adviestaak ten aanzien van de verkiezingen niet langer geclausuleerd is tot uitvoeringstechnische aangelegenheden. Dit is een codificatie van de huidige praktijk, waarin de Kiesraad reeds breder adviseert over verkiezingen dan puur over uitvoeringstechnische onderwerpen. Ten aanzien van het kiesrecht zelf (vraagstukken met betrekking tot het actief en passief kiesrecht), blijft de adviestaak van de Kiesraad beperkt tot de uitvoeringstechnische aspecten daarvan.

Eerste lid, onderdeel d (nieuw) (kwaliteitsbevorderende taak)

In onderdeel d (nieuw) wordt geregeld dat bij de Kiesraad een nieuwe kwaliteitsbevorderende taak met betrekking tot de uitvoering van het verkiezingsproces wordt belegd. Zie voor een nadere toelichting ook paragrafen 2.1, 2.2, 2.3 en 2.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Deze nieuwe taak wordt in paragraaf 3 van Hoofdstuk A. van Afdeling I. van de Kieswet nader uitgewerkt. Zie daarover de artikelsgewijze toelichting bij onderdeel E. Ook de toekenning van de bevoegdheid aan de Kiesraad om de modellen voor de vaststelling van verkiezingsuitslagen en de toelating en benoeming van kandidaten vast te stellen, vloeit voort uit het uitgangspunt dat de Kiesraad verantwoordelijk wordt voor de kwaliteitsbevordering van het verkiezingsproces. Zie daarover de artikelsgewijze toelichting bij de onderdelen F tot en met Q.

Tweede en derde lid (nieuw) (functiescheiding)

Met dit wetsvoorstel krijgt de Kiesraad onder meer de bevoegdheid om procesaanwijzingen te geven aan stembureaus gedurende het verkiezingsproces (zie Onderdeel E, artikel A 12) en voor het opstellen van een

rapportage van bevindingen (zie Onderdeel E, artikel A 13). Deze bevoegdheid ziet ook op het optreden van de Kiesraad als centraal stembureau. Ditzelfde geldt voor de rol van de Kiesraad als formeel beheerder van de uitslagprogrammatuur. In die functie is de Kiesraad verantwoordelijk voor de goede werking van die programmatuur en kan hij aanwijzingen geven aan de gebruikers, waaronder de Kiesraad als centraal stembureau. Om onwenselijke functievermenging te voorkomen waarbij de leden een oordeel zouden moeten vellen over de eigen werkzaamheden, is een functiescheiding binnen de Kiesraad gewenst.⁶⁵ In het tweede lid wordt bepaald dat de taak van de Kiesraad als centraal stembureau wordt uitgeoefend door de voorzitter, daartoe aangewezen leden en twee buitengewone leden. De twee buitengewone leden worden benoemd vanwege de omvang van de werkzaamheden bij de uitvoering van de centraal stembureau (hierna csb-)taken, die steeds tijdelijk met betrekking tot een verkiezing plaatsvinden. Zij worden alleen benoemd voor de uitvoering van die csb-taken (zie paragraaf 2.6.1 van het algemeen deel).

In het derde lid wordt bepaald dat de taken en bevoegdheden, bedoeld in de artikelen A 12, eerste lid, A 13, Ea 10, Ea 11 en Ea 12, worden uitgeoefend door de voorzitter en daartoe uit zijn midden aangewezen leden van de Kiesraad die niet zijn belast met de uitoefening van de csb-taken. Dit betreft de bevoegdheid om beheersaanwijzingen te geven over het gebruik van de uitslagprogrammatuur (artikel Ea 10), de bevoegdheid om te besluiten tot het onderbreken van het gebruik van de uitslagprogrammatuur (artikel Ea 11), de bevoegdheid tot het geven van procesaanwijzingen bij onregelmatigheden met betrekking tot de feitelijke gang van zaken in een stembureau (artikel A 12, eerste lid) en de taak om rapportages van bevindingen uit te brengen omtrent het gebruik van de uitslagprogrammatuur (artikel Ea 12) en de waarnemingen en procesaanwijzingen gedurende een verkiezing (artikel A 13). Dit zijn interveniërende en beoordelende taken en bevoegdheden die mede zien op de taken die worden uitgevoerd door de Kiesraad als centraal stembureau. De leden die deze taken uitoefenen kunnen, vanwege de gewenste functiescheiding, geen taken uitvoeren voor de Kiesraad als centraal stembureau. Zie daarover ook paragraaf 2.6.1 van deze toelichting.

De interveniërende en beoordelende taken en bevoegdheden vereisen specifieke expertise van de verantwoordelijke kiesraadleden. Bij de voordracht voor benoeming van de leden zal hiermee rekening worden gehouden, maar het is uiteindelijk aan de Kiesraad zelf om te bepalen welke twee leden deze taken en bevoegdheden uitoefenen.

B

In artikel A 5, eerste lid, wordt geregeld dat van de Kiesraad ook twee buitengewone leden deel uitmaken. Deze buitengewone leden worden alleen aangesteld voor de uitvoering van de taken als centraal stembureau (zie ook de toelichting op artikel A 3). Voor hen geldt dezelfde benoemings- en ontslagprocedure als voor de leden van de Kiesraad, zoals is bepaald in het derde tot en met het vijfde lid (nieuw) van artikel A 5. Buitengewone leden kunnen niet als ondervoorzitter worden aangewezen.

⁶⁵ Zie over de gewenste functiescheiding ook punt 5. in het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het voorstel van wet houdende wijziging van de Kieswet, houdende vaststelling van regels over de programmatuur die bij verkiezingen wordt gebruikt ten behoeve van de vaststelling van de verkiezingsuitslag (Wet programmatuur verkiezingsuitslagen) – Kamerstukken II 2021/22, 36 105, nr. 4.

C

De adviestaak van de Kiesraad is geen hoofdtaak in de zin van de Kaderwet adviescolleges waardoor de Kaderwet adviescolleges niet volledig van toepassing is. Op grond van artikel 3 van de Kaderwet adviescolleges zijn de hoofdstukken 3 (Samenstelling en inrichting) en 5 (Begroting en programmering) en artikel 28 (verslaglegging en evaluatie) van de Kaderwet adviescolleges niet van toepassing op de Kiesraad.

In het huidige artikel A 6, eerste lid, is desalniettemin bepaald dat de artikelen 15, eerste, derde, vierde en vijfde lid (secretaris en andere medewerkers) en 16 (instellen van commissies) uit hoofdstuk 3 van de Kaderwet adviescolleges wel van toepassing zijn op de Kiesraad. In dit eerste lid van artikel A 6 kan de van toepassing verklaring van artikel 15, eerste, derde, vierde en vijfde lid nu vervallen, omdat in het nieuw voorgestelde artikel A 8 (zie onderdeel D) een bepaling wordt opgenomen over het bureau en de secretaris van de Kiesraad.

Door het handhaven van de toepassing van artikel 16 van de Kaderwet adviescolleges in het eerste lid van artikel A 6, blijft onverkort gelden dat de Kiesraad zijn samenstelling voor de adviestaak niet kan wijzigen door het instellen van een commissie die wordt aangevuld met personen die geen lid zijn van de Kiesraad. Een commissie kan ook alleen uit zijn midden worden ingesteld voor de voorbereiding van een advies. Daarmee wordt gewaarborgd dat een advies altijd wordt uitgebracht door de volledige Kiesraad.⁶⁶ Overigens kan de Kiesraad voor de voorbereiding van zijn andere uitvoerende taken ook commissies instellen. Zie daarover ook de toelichting op artikel A 7.

In artikel A 6 blijft het huidige tweede lid van artikel A 6, waarin wordt bepaald dat de artikelen 21 (reglement van orde) en 29 (inlichtingenplicht) van de Kaderwet adviescolleges niet van toepassing zijn op de Kiesraad, gehandhaafd. De reden hiervoor is dat deze bepalingen, die respectievelijk in de hoofdstukken 4 (Advisering en standpuntbepaling) en 6 (Verslaglegging en evaluatie) van de Kaderwet adviescolleges staan, die wel van toepassing zijn op de Kiesraad, overlappen met hetgeen over het reglement van orde en de inlichtingenplicht wordt geregeld in de Kaderwet zbo's.⁶⁷

D

Artikel A 7 (bestuursreglement)

In artikel A 7 wordt voorgesteld de Kiesraad te verplichten om een bestuursreglement op te stellen. In dat reglement kan de Kiesraad nadere invulling geven aan de organisatorische functiescheiding binnen de raad. Ook kan de Kiesraad bijvoorbeeld regels opnemen over de wijze van besluitvorming, de verdere taakverdeling, waarvoor voor de voorbereiding van besluitvorming door de Kiesraad ook intern commissies kunnen worden ingesteld, en de wijze waarop het bestuur wordt ondersteund door het bureau en de personen, bedoeld in artikel A 9, eerste lid. Bij het instellen van de interne commissies zal de Kiesraad rekening moeten houden met de vereiste functiescheiding die uit artikel A 3, tweede en derde lid (nieuw) voortvloeit. Leden die zijn belast met de csb-taak kunnen, met uitzondering van de voorzitter van de Kiesraad, daarom geen deel uitmaken van een commissie die zich

⁶⁶ Zie ook de memorie van toelichting op artikel 15 (nu 16) van de Kaderwet adviescolleges, Kamerstukken II 1995/96, 24 503, nr. 3.

⁶⁷ Kamerstukken II 2011/12, 33 628, nr. 3, p. 19.

bezighoudt met de taken en bevoegdheden, bedoeld in de artikelen A 12, eerste lid, A 13, Ea 10, Ea 11 en Ea 12. Dit zijn de interveniërende en beoordelende taken en bevoegdheden die mede zien op de taken die worden uitgevoerd door de Kiesraad als centraal stembureau. Zie hierover ook de toelichting op onderdeel A met betrekking tot artikel A 3, tweede en derde lid.

Als gevolg van artikel 11 van de Kaderwet zbo's behoeft het bestuursreglement de goedkeuring van de Minister wie het aangaat. Voor de Kiesraad is dat de Minister van BZK. De Minister kan een bestuursreglement alleen afkeuren wegens strijd met het recht of als het de goede taakuitoefening van de Kiesraad zal belemmeren.

Artikel A 8 (secretariaat van de Kiesraad)

Artikel A 8 wordt voorgesteld ter vervanging van het huidige artikel A 6, eerste lid, waarin het bepaalde in artikel 15, eerste, derde en vierde lid, van de Kaderwet adviescolleges van toepassing is verklaard. Ongewijzigd blijft dat de Kiesraad een secretaris heeft. Daarnaast wordt expliciet bepaald dat de Kiesraad wordt ondersteund door een bureau. Dit komt in de plaats van de mogelijkheid op grond van artikel 15, derde lid, van de Kaderwet adviescolleges om overige medewerkers toe te voegen. Ook wordt expliciet, en overeenkomstig artikel 15, vierde lid, van de Kaderwet adviescolleges, bepaald dat de secretaris en de medewerkers geen lid mogen zijn van de Kiesraad.

In het derde lid van artikel A 8 wordt als gevolg van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren wettelijk bepaald dat de voorzitter van de Kiesraad de Staat vertegenwoordigt bij het sluiten, wijzigen en beëindigen van individuele arbeidsovereenkomsten met de secretaris en de medewerkers van de Kiesraad. Dit is per abuis niet geregeld in de Aanpassingswet Wnra, zoals dat wel is gedaan voor andere zbo's met een onafhankelijke taak, bijvoorbeeld het College voor de rechten van de mens.⁶⁸

Artikel A 9 (personen die namens de Kiesraad optreden bij de kwaliteitsbevorderende taak)

De Kiesraad kan zich bij de uitvoering van zijn kwaliteitsbevorderende taak, bedoeld in artikel A 11, eerste lid, laten ondersteunen door personen die daarvoor door de Kiesraad zijn aangewezen. Deze personen kunnen door de Kiesraad worden ingezet tijdens de uitvoering van het verkiezingsproces, dat wil zeggen tijdens de kandidaatstellingsperiode en van de dag van de stemming tot aan de vaststelling van de verkiezingsuitslag. De aanwijzing kan plaatsvinden voor een bepaalde verkiezing, maar ook voor langere duur ten behoeve van meerdere verkiezingen. De Kiesraad bepaalt zelf op welke wijze deze personen worden geworven, dit kan passief via een website maar ook actief.

De waarnemingen door deze personen zal veelal op locaties waar het verkiezingsproces plaatsvindt, zoals de plaats van registratie van kiesgerechtigden en de stembureaus, namens de Kiesraad (in mandaat) worden gedaan.

⁶⁸ Zie ook de memorie van toelichting bij de Aanpassingswet Wnra, Kamerstukken II, 35 073, nr. 3, p.16–17.

Het is aan de Kiesraad om bij de opdrachtverlening aan deze personen instructies te geven over de wijze waarop de waarnemingen door deze personen plaatsvinden en op welke wijze de terugkoppeling daarvan wordt gegeven.

De leden van de Kiesraad en personen die functies in het verkiezingsproces vervullen die niet verenigbaar zijn met de kwaliteitsbevorderende taak, kunnen niet worden aangewezen. Bij deze onverenigbaarheid wordt gedacht aan personen die vanuit een andere hoedanigheid bij de uitvoering van het verkiezingsproces betrokken zijn zoals stembureauleden of projectmedewerkers van een verkiezingsorganisatie bij een gemeente. Ook personen die in het kader van de kwaliteitsverbetering in opdracht van de Kiesraad op eigen titel werkzaamheden verrichten, bijvoorbeeld voor het opstellen van een expertadvies of het uitvoeren van een onderzoeksopdracht in het kader van het evaluatieadvies van de Kiesraad, kunnen niet worden aangewezen.

De aangewezen personen dienen zoals verder is bepaald in het tweede lid in ieder geval aan de volgende eisen te voldoen. In de eerste plaats moeten zij de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt. Ten tweede mogen zij niet uit het kiesrecht zijn ontzet. En ten derde mogen zij om belangenverstrengeling te voorkomen geen gekozen lid van het vertegenwoordigend orgaan waarvoor de verkiezing wordt gehouden of een kandidaat voor de verkiezing zijn. Tot slot moeten zij naar het oordeel van de Kiesraad over voldoende kennis en vaardigheden beschikken op het terrein van het verkiezingsproces. De Kiesraad bepaalt zelf wie worden aangewezen en aan welke (deskundigheids)eisen deze personen moeten voldoen.

De Kiesraad kan in de basisregistratie personen nagaan of een persoon die wordt aangewezen niet bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak van het kiesrecht is ontzet.⁶⁹ De aanduiding omtrent de uitsluiting van het kiesrecht en de einddatum daarvan zijn al opgenomen in de basisregistratie persoonsgegevens op grond van artikel 2 en bijlage 1 van het Besluit basisregistratie personen.

Voor de secretaris en medewerkers van het bureau van de Kiesraad is het niet nodig dat zij worden aangewezen voor de uitvoering van deze taak, omdat de ondersteuning van de Kiesraad al onderdeel uitmaakt van hun taken, zoals geregeld in artikel A 8.

Zie verder ook paragraaf 2.3.1. van het algemeen deel van deze toelichting.

E

Onderdeel E betreft de toevoeging aan Hoofdstuk A. van Afdeling I van de Kieswet van een nieuwe paragraaf 3 waarin de kwaliteitsbevorderende taak van de Kiesraad ten aanzien van het verkiezingsproces (artikel A 3, onderdeel d) nader wordt uitgewerkt.

De nieuwe paragraaf 3 ziet in ieder geval op de kwaliteitsbevorderende taak van de Kiesraad bij de registratie van de kiesgerechtigheid en de verkiezingen van de Tweede Kamer, provinciale staten, waterschappen en gemeenteraden. De toepasselijkheid van deze paragraaf op zowel de registratie als de genoemde verkiezingen volgt uit de plaatsing in Afdeling

⁶⁹ Aan de Rijksdienst voor identiteitsgegevens zal daartoe door de Kiesraad een verzoek tot aanpassing van het autorisatiebesluit van 2 september 2015, dat zijn grondslag vindt in de artikelen 3.1 en 3.2 van de Wet basisregistratie personen, worden gedaan.

I van de Kieswet. Ook is de nieuwe paragraaf van toepassing op de verkiezing van het Europees Parlement en op de verkiezingen in Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Tot slot is de nieuwe paragraaf van toepassing op de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer (zie ook de toelichting op onderdeel M).

Artikel A 10

In artikel A 10 is voor de leesbaarheid van paragraaf 3 (nieuw) een definitie van stembureau opgenomen. De kwaliteitsbevorderende taak van de Kiesraad ziet immers op de uitvoering van het verkiezingsproces in alle stembureaus die zijn ingesteld op grond van de Kieswet. Dit zijn de stembureaus, bedoeld in artikel E 3, de briefstembureaus, bedoeld in artikel E 5, eerste, tweede en derde lid, de gemeentelijk stembureaus, bedoeld in artikel E 7, eerste en tweede lid, de hoofdstembureaus, bedoeld in de artikelen E 10 en E 11, het nationaal briefstembureau, bedoeld in artikel E 13 en de centrale stembureaus, bedoeld in de artikelen E 16, E 17, E 18 en E 19.⁷⁰

Artikel A 11

Eerste lid

De Kiesraad krijgt als taak om de burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur, stembureaus, gemeentelijk stembureaus, de briefstembureaus, het nationaal briefstembureau, hoofdstembureaus en het centraal stembureau te ondersteunen bij de uitvoering van de Kieswet. Deze kwaliteitsbevorderende taak houdt in dat de Kiesraad gemeenten en stembureaus ondersteunt bij de organisatie van verkiezingen (middels instructies, kwaliteitsstandaarden en het vaststellen van modellen voorafgaand aan een verkiezing). Ook kan de Kiesraad ter uitvoering van deze taak het verloop van de verkiezingen waarnemen en waar nodig bijsturen (ten behoeve van de kwaliteitsbevordering) tijdens een verkiezing. De bevoegdheid om een procesaanwijzing te geven (artikel A 12) en het uitbrengen van een rapportage van bevindingen ter beoordeling van het verloop van de verkiezing (artikel A 13) en van advies aan het vertegenwoordigend orgaan (artikel A 14), liggen in het verlengde van deze kwaliteitsbevorderende ondersteunende taak.

Tweede lid

De Kiesraad stelt, na overleg met een instantie die representatief kan worden geacht voor de colleges van burgemeester en wethouders (in de praktijk de VNG⁷¹), bij de verkiezingen voor het algemeen bestuur van een waterschap, een instantie die representatief kan worden geacht voor de dagelijks besturen (in de praktijk de UvW), en (– bij het ontbreken van dergelijke representatieve instanties – op ambtelijk niveau) met de openbare lichamen van Caribisch Nederland een plan op voor de wijze waarop de Kiesraad aan burgemeester en wethouders, de dagelijkse besturen, de bestuurscolleges, de gezaghebbers, de stembureaus, de gemeentelijk stembureaus, de stembureaus van de openbare lichamen, de briefstembureaus, het nationaal briefstembureau, hoofdstembureaus en het centraal stembureau samenwerkt, ondersteuning in het verkie-

⁷⁰ Dit zijn de bepalingen na inwerkingtreding van de Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen. De inwerkingtreding hiervan wordt verwacht op 1 januari 2023.

⁷¹ De Kiesraad zal hierbij ook de NVVB betrekken. De NVVB vertegenwoordigt de beroepsgroep van burgerzaken ambtenaren die binnen de gemeenten uitvoering geven aan de organisatie van verkiezingen.

zingsproces zal verlenen en de wijze waarop zijn bevoegdheden tot het geven van een procesaanwijzing en het opstellen van een verslag van bevindingen worden uitgeoefend. Ondanks dat dit plan niet voorafgaand aan elke verkiezing opnieuw moet worden opgesteld dient dit plan actueel te zijn wanneer een verkiezing plaatsvindt.

In het plan kan het zowel om procesmatige afspraken als inhoudelijke aandachtspunten gaan. Zo kan bijvoorbeeld in het plan worden verduidelijkt:

- bij welke gemeenten de Kiesraad tijdens een verkiezingsdag waarnemingen zal verrichten en welke personen daarvoor worden ingezet;
- of en welke specifieke aandachtspunten centraal staan bij waarnemingen tijdens de betreffende verkiezing;
- via welke route informeel overleg zal plaatsvinden voorafgaande aan het toepassen van de bevoegdheid tot het geven van een procesaanwijzing.

Het overleg met de representatieve instanties bij het opstellen van het plan draagt bij aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid die de Kiesraad, de gemeenten en de waterschappen hebben bij een kwalitatief goed verloop van het verkiezingsproces. Het ligt voor de hand dat ook de NVVB bij de totstandkoming van dergelijke afspraken wordt betrokken.

Derde lid

Ter ondersteuning van de gemeenten (burgemeester en burgemeester en wethouders) en de stembureaus, kan de Kiesraad instructies en kwaliteitsstandaarden opstellen. Deze instructies en kwaliteitsstandaarden zien op de uitvoering van het verkiezingsproces. Ook kan de Kiesraad in dat verband de gemeenten en stembureaus voorzien van de benodigde informatie, bijvoorbeeld in de vorm van factsheets. Voor het geven van informatie is geen expliciete wettelijke grondslag noodzakelijk, omdat dit voortvloeit uit de algemene ondersteuningstaak als bedoeld in het eerste lid.

Bij instructies en factsheets kan gedacht worden aan de diverse instructies voor stembureauleden en factsheets met overzichten van de verschillende processen-verbaal die in de fase van uitslagvaststelling worden gebruikt. Ook kan gedacht worden aan het ter beschikking stellen van e-learning waarin de instructies voor de uitvoering van het verkiezingsproces aan de orde komen. Deze taak neemt de Kiesraad over het Ministerie van BZK dat nu voor deze instructies en factsheets zorgt.

Kwaliteitsstandaarden waarmee de kwaliteit van het verkiezingsproces in de praktijk bevorderd kan worden ontbreken op dit moment nog. Een uitzondering hierop vormen de «Criteria Integrale Toegankelijkheid Stembureaus».⁷² Ter bevordering van de kwaliteit in het verkiezingsproces en het ondersteunen van de stembureaus kan de Kiesraad in de toekomst ook op andere gebieden, bijvoorbeeld voor de training van stembureauleden, kwaliteitsstandaarden gaan ontwikkelen.

De instructies en kwaliteitsstandaarden van de Kiesraad zijn niet bindend, maar bevatten een uitleg van de wet- en regelgeving die is toegespitst op de uitvoering. De wettelijke bepalingen waarop de instructies en kwaliteitsstandaarden zijn gebaseerd zijn echter wel bindend. De instructies en kwaliteitsstandaarden dienen ter ondersteuning van de gemeenten en de

⁷² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2020/09/30/criteria-integrale-toegankelijkheid-stembureaus>.

stembureaus om de kwaliteit en goede uitvoering van het verkiezingsproces te bevorderen.

Zie verder ook de paragrafen 2.2.1 en 2.2.2 in het algemeen deel van deze toelichting.

Vierde lid

Ingeval er gedurende de uitvoering van het verkiezingsproces sprake is van onvoorziene omstandigheden waarin door de wet of daarop gebaseerde regelgeving niet is voorzien, bijvoorbeeld zoals zich voordeed bij de verkiezingen van de Tweede Kamer in maart 2021 met betrekking tot de terzijdelegging van briefstemmen,⁷³ kan de Kiesraad regels stellen met betrekking tot de wijze waarop de stembureaus in die omstandigheden moeten handelen. De door de Kiesraad gestelde regels behoeven de goedkeuring van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, omdat deze regels algemeen verbindende voorschriften kunnen bevatten en zij niet louter van technische of organisatorische aard zijn.⁷⁴ Vanwege het karakter van de maatregelen, het betreft een noodvoorziening, zal de Kiesraad in de regeling ook de geldigheidsduur moeten vastleggen. De aard en de impact van het kiesrecht brengen met zich dat de wezenlijke elementen op het niveau van de formele wet moeten worden vastgelegd, zoals ook in paragraaf 2.8.5 van het algemeen deel van de toelichting is uiteengezet. Om deze reden verzet artikel 59 van de Grondwet zich tegen ruime delegatie. Vanwege het gegeven dat de kieswetgeving een essentieel democratisch proces regelt, is nauwe betrokkenheid van het parlement noodzakelijk aan wie alleen de Minister verantwoording kan afleggen.⁷⁵

Vijfde lid

Dit artikellid bevat een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de wijze waarop en de voorwaarden waaronder de Kiesraad de colleges van burgemeester en wethouders, de dagelijkse besturen en de openbare lichamen betreft bij de uitoefening van de kwaliteitsbevorderende taak van de Kiesraad. Hierbij kan gedacht worden aan regels over het betrekken van gemeenten bij de kwaliteitsbevorderende taak en het stellen van termijnen waarbinnen door de Kiesraad de instructies voor de stembureaus moeten zijn uitgebracht. Gelet op de onafhankelijke taakuitoefening door de Kiesraad kan het niet gaan om regels die betrekking hebben op de inhoud van de kwaliteitsbevorderende taak en de bijbehorende bevoegdheden zoals de procesaanwijzing en de oordelen over een nieuwe stemming.

⁷³ Bij de Tweede Kamerverkiezing 2021 bleek bij het tellen van de binnengekomen briefstemmen dat veel briefstemmen terzijde moesten worden gelegd vanwege het ontbreken van de stempluspas. Omdat de stempluspas mogelijk bijgevoegd was in de briefstembiljetenvelop is tussentijds, na advies van de Kiesraad en voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State, de werkwijze aangepast. Met de aangepaste werkwijze kon de briefstembiljetenvelop worden geopend om te controleren of de stempluspas bij het stembiljet was bijgevoegd. Zie meer hierover: Kamerstukken II 2020/21, 35 165, nr. 37 en nr. 40.

⁷⁴ Zie Aanwijzing 5.10, eerste lid, onder b, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁷⁵ Zie ook Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State inzake voorstel van wet houdende wijziging van de Kieswet, houdende vaststelling van regels over de programmatuur die bij verkiezingen wordt gebruikt ten behoeve van de vaststelling van de verkiezingsuitslag (Wet programmatuur verkiezingsuitslagen), met in voetnoot 9 de verwijzing naar Raad van State (2021) Digitalisering, p. 35–36 over «betrokkenheid parlement» (Kamerstukken II 2021/22, 36 105, nr. 4, p. 3).

Artikel A 12

Eerste lid

Wanneer de Kiesraad in de feitelijke gang van zaken op plaatsen of gedeelten daarvan die in gebruik zijn ten behoeve van de uitvoering van een verkiezing als bedoeld in deze wet een onregelmatigheid, bijvoorbeeld bij de stemming, stemopname of verkiezingsuitslag, waarneemt die mogelijk tot risico's voor het verloop van de verkiezing of de betrouwbaarheid van de uitslag van de verkiezing leiden, kan de Kiesraad, nadat overleg heeft plaatsgevonden met in eerste instantie (de voorzitter van) het stembureau en zo nodig (de projectleider verkiezingen van) de gemeente, in het uiterste geval een procesaanwijzing aan dat stembureau of aan de voorzitter van dat stembureau geven. Het doel van de procesaanwijzing is dat het kan bijdragen aan het op een juiste wijze verlopen van het verkiezingsproces en dat eventuele geconstateerde onregelmatigheden tijdens de lopende verkiezing kunnen worden hersteld. De procesaanwijzing geeft de Kiesraad een instrument om de situatie te voorkomen dat de uitslag van de verkiezing ter discussie wordt gesteld of dat een herstemming moet plaatsvinden, omdat het vertegenwoordigend orgaan een of meerdere kandidaten niet kan toelaten als lid vanwege onregelmatigheden tijdens de stemming.

Stembureaus zijn werkzaam bij de kandidaatstelling en op de dag van de verkiezing tot aan de vaststelling van de verkiezingsuitslag. Het centraal stembureau is daarnaast belast met de registratie van aanduidingen. De procesaanwijzing kan slechts in de periode worden gegeven waarin het desbetreffende stembureau werkzaamheden verricht. Gelet op de veelal korte termijnen die gelden binnen het verkiezingsproces en het feit dat de procesaanwijzing op de feitelijke gang van zaken ziet, zal deze doorgaans mondeling (ter plaatse of telefonisch) worden gegeven. Reeds daarom is geen sprake van een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, en staan daartegen geen rechtsmiddelen open. Ook indien de procesaanwijzing in voorkomend geval schriftelijk (per e-mail) zou worden bevestigd aan de verkiezingscoördinator bij de betrokken gemeente, is een dergelijke aanwijzing naar zijn aard geen besluit in voormelde zin, omdat daarmee geen publiekrechtelijke rechtshandelingen worden uitgevoerd.

Voordat de Kiesraad overgaat tot het geven van een procesaanwijzing, moet getracht zijn om de geconstateerde onregelmatigheid via (informeel) overleg te beëindigen.

Wanneer de Kiesraad een aanwijzing geeft rapporteert hij hierover in de openbare rapportage van bevindingen aan het vertegenwoordigend orgaan, waarin tevens alle waarnemingen die hij bij de stemming doet worden opgenomen (artikel A 13).

Tweede lid, onderdeel a

De gemeenten voeren hun taken rond de organisatie van de verkiezingen uit in medebewind. De Kieswet staat vermeld in bijlage 1A, onderdeel 5, van de Gemeentewet, die in samenhang met artikel 124b van die wet bepaalt dat het interbestuurlijk toezicht op de uitvoering van de Kieswet bij de Minister van BZK ligt en niet bij de provincie. Een aanwijzingsbevoegdheid van de Kiesraad richting gemeenten zou het systeem van interbestuurlijk toezicht doorkruisen. Gelet daarop is in dit tweede lid, onderdeel a, geregeld dat de procesaanwijzing geen betrekking kan hebben op de uitoefening van de taken en bevoegdheden die in de Kieswet aan de burgemeester, dan wel (het college van) burgemeester en wethouders zijn toegekend.

Het voorgaande wil niet zeggen dat de Kiesraad geen mogelijkheden heeft om vanuit het oogpunt van kwaliteitsbevordering de burgemeester of burgemeester en wethouders informeel te adviseren over de taken die zij op grond van de Kieswet uitvoeren en die betrekking hebben op de keten van de gemeentelijke organisatie. De gemeenten zijn en blijven zelf verantwoordelijk voor de rechtmatige en regelmatige uitvoering van de taken die zij hebben op grond van de wet.

De diverse stembureaus zijn zelfstandige bestuursorganen die voor de onafhankelijke uitvoering van het verkiezingsproces (tijdelijk) worden ingericht. Omdat de diverse stembureaus zelfstandige taken en bevoegdheden hebben in het verkiezingsproces, is hier geen sprake van een verantwoordelijkheid van burgemeester en wethouders. Gelet daarop valt de taakuitoefening door de stembureaus niet onder voormeld interbestuurlijk toezicht, zodat een aanwijzingsbevoegdheid van de Kiesraad richting de stembureaus in beginsel wel mogelijk is.

Tweede lid, onderdeel b

Een belangrijke beperking bij de aanwijzingsbevoegdheid richting de stembureaus is dat deze geen betrekking kan hebben op de uitoefening van formele bevoegdheden die in de Kieswet expliciet bij de diverse stembureaus wordt neergelegd, zoals de vaststelling van de aantallen uitgebrachte stemmen en de verkiezingsuitslag. Dit betekent dat de Kiesraad geen aanwijzing kan geven over wat de uitkomst van de telling zou moeten zijn, maar bijvoorbeeld wel een procesaanwijzing kan geven met betrekking tot de wijze waarop een stembureau de stemmen telt.

Derde lid

Een procesaanwijzing dient in redelijke verhouding te staan tot het doel waarvoor deze wordt gegeven. Indien het risico voor het verloop van de verkiezing op een minder ingrijpende wijze dan via een procesaanwijzing kan worden voorkomen of tegengegaan, zal de Kiesraad geen procesaanwijzing geven.

Vierde lid

Gezien de strikte termijnen die op grond van de Kieswet gelden voor de vaststelling van de uitslag, is het nodig dat de Kiesraad in de procesaanwijzing een termijn stelt waarbinnen aan de procesaanwijzing moet zijn voldaan. Gelet op de termijnen voor de vaststelling van de uitslag, ligt een termijn van maximaal enkele uren in de rede.

Vijfde lid

In het contact tussen de Kiesraad en de stembureaus worden gemeenten door de Kiesraad actief betrokken vanuit hun organiserende rol. Voor gemeenten is het van belang te weten wanneer een stembureau ergens op wordt aangesproken. Dit is reden om de Kiesraad te verplichten de burgemeester en burgemeester en wethouders van de gemeente die het aangaat direct op de hoogte te stellen van een gegeven procesaanwijzing. In de praktijk zal dit de projectleider verkiezingen van de betreffende gemeente zijn.

Artikel A 13

Eerste lid

Bij elke verkiezing beslist het vertegenwoordigend orgaan in het kader van het zogenaamde geloofsbrievenonderzoek over de toelating van de gekozenen en beslist daarbij onder meer over «de geschillen die met betrekking tot de verkiezing rijzen», zie artikel V 4 van de Kieswet. Kortgezegd komt het er bij dit laatste op neer dat het vertegenwoordigend orgaan onderzoekt of de verkiezingen regelmatig zijn verlopen en de verkiezingsuitslag juist is vastgesteld.

Voor een juiste vaststelling van de uitslag is ook relevant of de Kiesraad bij de uitvoering van diens kwaliteitsbevorderende taken waarnemingen heeft gedaan die invloed kunnen hebben op de betrouwbaarheid of juistheid van de uitslag. Om het vertegenwoordigende orgaan van de juiste informatie daarover te voorzien, wordt bepaald dat de Kiesraad een rapportage bij de betreffende verkiezing opstelt over de waarnemingen die van onregelmatigheden met betrekking tot de feitelijke gang van zaken zijn gedaan en de procesaanwijzingen die zijn gegeven.

Het is aan het vertegenwoordigend orgaan om te beslissen om het rapport al dan niet bij het geloofsbrievenonderzoek, bedoeld in artikel V 4, eerste lid, te betrekken. In het wetsvoorstel wordt niet de relatie gelegd met het geloofsbrievenonderzoek. Het rapport kan daarom ook voor andere doeleinden gebruikt worden, zoals de evaluatie van de verkiezingen. Met het oog op het belang voor het geloofsbrievenonderzoek is het echter wel noodzakelijk om de rapportage uit te brengen voordat het vertegenwoordigend orgaan dat onderzoek verricht.

De rapportage baseert de Kiesraad op zijn eigen observaties of observaties die zijn gedaan door de personen, bedoeld in artikel A 9, eerste lid, die de Kiesraad ondersteunen. Signalen die niet door de Kiesraad of de personen die hem ondersteunen zijn waargenomen hoeven niet te worden opgenomen in de rapportage. Het spreekt voor zich dat signalen die de Kiesraad bereiken aanleiding kunnen zijn voor de Kiesraad nader onderzoek te doen, waarna de Kiesraad zijn observaties omtrent die signalen wel worden vermeld in de rapportage. Voor zover daarvan sprake is, rapporteert de Kiesraad over de afhandelingen van incidenten en gegeven procesaanwijzingen.

Bij gecombineerde of niet-landelijke verkiezingen kan de Kiesraad de rapportage over die betreffende verkiezingen in één rapportage uitbrengen.

Wanneer de Kiesraad voor dezelfde verkiezing ook een rapportage opstelt zoals bedoeld in artikel Ea 12, staat het de Kiesraad vrij om de voornoemde rapportage te combineren met de rapportage van bevindingen zoals bedoeld in dit lid. Wanneer de Kiesraad deze rapportage combineert spreekt het voor zich dat de rapportages wel afzonderlijk herkenbaar zijn. Dat kan bijvoorbeeld door de rapportage als bedoeld in artikel Ea 12 in een ander hoofdstuk of rapportagedeel te behandelen dan de rapportage als bedoeld in dit lid.

Tweede lid

De Kiesraad zendt de betreffende rapportage zo spoedig mogelijk na vaststelling van de rapportage naar het vertegenwoordigend orgaan. Het is daarbij uiteraard zaak dat het vertegenwoordigend orgaan dit rapport zo spoedig mogelijk na de vaststelling van de uitslag, doch tijdig voor het

geloofsbrievenonderzoek ontvangt. De beslissing van een vertegenwoordigend orgaan tot toelating van een lid is immers direct onherroepelijk.

De Kiesraad draagt er ook zorg voor dat het rapport elektronisch openbaar wordt gemaakt. Dit kan op de eigen website van de Kiesraad.

Artikel A 14

De Kiesraad kan op basis van zijn waarnemingen concluderen dat onregelmatigheden die invloed hebben op de geldigheid van de stemmingaanleiding kunnen geven voor een herstemming. Wanneer de Kiesraad tot een dergelijke conclusie komt stelt de Kiesraad het vertegenwoordigend orgaan hiervan in kennis. Mede op basis van een oordeel van de Kiesraad kan het vertegenwoordigend orgaan besluiten tot een herstemming over te gaan. Tot op heden wordt door een vertegenwoordigend orgaan zelden tot nooit aanleiding gezien om van deze bevoegdheid gebruik te maken. Naar verwachting zal ook een advies van de Kiesraad daartoe alleen in uitzonderlijke omstandigheden worden gegeven. Dat komt ook tot uitdrukking in het zwaarwegende karakter van een dergelijk advies.

Indien de Kiesraad het vertegenwoordigend orgaan in kennis stelt van zijn conclusie dat tot herstemming zou moeten worden overgegaan, vermeldt de Kiesraad daarbij de stembureaus of de provincies die het betreft. De wijze waarop de Kiesraad het vertegenwoordigend orgaan in kennis stelt van zijn oordeel is vormvrij en kan tegelijkertijd met de rapportage van bevindingen plaatsvinden.

Zie ook paragraaf 2.4.1 van het algemeen deel van deze toelichting.

De Kiesraad draagt er ook zorg voor dat een oordeel dat is uitgebracht aan het vertegenwoordigend orgaan elektronisch openbaar wordt gemaakt. Dit kan op de eigen website van de Kiesraad.

Artikel A 15

In het eerste lid wordt bepaald dat de burgemeester, burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur, het gemeentelijk stembureau, het nationaal briefstembureau, het hoofdstembureau of het centraal stembureau de Kiesraad desgevraagd en uit eigen beweging gegevens en inlichtingen verstrekken die de Kiesraad nodig heeft voor uitvoering van zijn taken en bevoegdheden, bedoeld in paragraaf 3 van hoofdstuk A van Afdeling I van de Kieswet, oftewel de taken en bevoegdheden die de Kiesraad heeft voor de kwaliteitsbevordering van het verkiezingsproces. Hierbij gaat het ook om inlichtingen die door de burgemeester of door burgemeester en wethouders is verkregen van de stembureaus en de briefstembureaus.

Deze inlichtingenplicht geldt onder meer bij de kwaliteitsbewaking door de Kiesraad van de registratie van de kiesgerechtigheid, dat ziet op het proces van de registratie.⁷⁶ Maar ook bij de opstelling van de rapportage van bevindingen zal desgevraagd of uit eigen beweging de benodigde informatie moeten worden verstrekt. De inlichtingen worden louter gegeven ten behoeve van een goede uitoefening van de kwaliteitsbevorderende taak door de Kiesraad en hebben derhalve geen betekenis voor het interbestuurlijk toezicht op grond van de Gemeentewet. Over het organiseren van de verkiezingen in het algemeen zijn de colleges van

⁷⁶ Het gaat hier niet om de controle van persoonsgegevens bij de registratie van de kiesgerechtigden, zodat geen grondslag nodig is voor verwerking van persoonsgegevens.

burgemeester en wethouders en de dagelijks besturen primair verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad, onderscheidenlijk het algemeen bestuur van het waterschap.

Artikel A 16

In artikel A 16 wordt in aanvulling op de inlichtingenplicht van artikel 20 van de Kaderwet zbo's de inlichtingenplicht van de Kiesraad 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 geregeld. Deze inlichtingenplicht houdt in dat de Kiesraad in een dergelijke situatie uit eigen beweging aan de Minister van BZK inlichtingen verstrekt. De Kiesraad dient deze inlichtingen aan de Minister te verstrekken ongeacht of de Kiesraad een procesaanwijzing heeft gegeven of niet. Het gaat hierbij niet alleen om onregelmatigheden die zijn geconstateerd in het stembureau. Wanneer de Kiesraad bijvoorbeeld constateert dat een grote groep kiezers geen stempas heeft gekregen is het vanwege de verantwoordelijkheid van de Minister van BZK voor een goed verloop van het verkiezingsproces van belang dat de Minister ook daarover wordt geïnformeerd.

Deze (actieve) inlichtingenplicht is uit eigen beweging en laat de algemene inlichtingenplicht, op grond van artikel 20 van de Kaderwet zbo's, voor de taakuitoefening van de Minister van BZK, die alleen op verzoek van de Minister hoeft te worden uitgevoerd, onverlet.

F

De wijziging van artikel N 10 houdt in dat het model voor het procesverbaal van de stemming en de stemopneming op het stembureau niet langer door de Minister van BZK wordt vastgesteld, maar door de Kiesraad. Tevens wordt geregeld dat het model goedgekeurd moet worden door de Minister van BZK. Dit is nodig, gelet op aanwijzing 5.10, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving, waaruit volgt dat aan een zelfstandig bestuursorgaan slechts regelgevende bevoegdheid kan worden toegekend voor een onderwerp dat niet louter van organisatorische of technische aard is indien is voorzien in de bevoegdheid tot goedkeuring van die regeling door een Minister.

De publicatie van het model geschiedt, op grond van artikel 5, onderdeel d, van de Bekendmakingswet, in de Staatscourant, waarin is bepaald dat algemeen verbindende voorschriften die worden vastgesteld door bestuursorganen die niet behoren tot een openbaar lichaam worden bekendgemaakt door plaatsing in de Staatscourant. Dit geldt ook voor alle overige modellen die op grond van dit wetsvoorstel voortaan niet meer in de Kiesregeling, maar door de Kiesraad worden vastgesteld. De Kiesraad kan de modellen daarnaast ook publiceren op zijn eigen website.

G

De wijziging van artikel N 29 betekent dat het model voor het procesverbaal van de werkzaamheden op het briefstembureau niet langer door de Minister van BZK wordt vastgesteld, maar voortaan door de Kiesraad. Tevens wordt geregeld dat het model goedgekeurd moet worden door de Minister van BZK. Zie voor een toelichting hierover de toelichting bij onderdeel F op artikel N 10.

H

De wijziging van artikel Na 14 betekent dat het model voor het corrigendum van het gemeentelijk stembureau bij het proces-verbaal van het stembureau niet langer door de Minister van BZK wordt vastgesteld, maar voortaan door de Kiesraad. Tevens wordt geregeld dat het model goedgekeurd moet worden door de Minister van BZK. Zie voor een toelichting hierover de toelichting bij onderdeel F op artikel N 10.

I

De wijziging van artikel Na 31 betekent dat het model voor het proces-verbaal van de werkzaamheden op het gemeentelijk stembureau niet langer door de Minister van BZK wordt vastgesteld, maar voortaan door de Kiesraad. Tevens wordt geregeld dat het model goedgekeurd moet worden door de Minister van BZK. Zie voor een toelichting hierover de toelichting bij onderdeel F op artikel N 10.

J

De wijziging van artikel O 7 betekent dat het model voor het proces-verbaal van de werkzaamheden op het hoofdstembureau niet langer door de Minister van BZK wordt vastgesteld, maar door de Kiesraad. Tevens wordt geregeld dat het model goedgekeurd moet worden door de Minister van BZK. Zie voor een toelichting hierover de toelichting bij onderdeel F op artikel N 10.

K

De wijziging van artikel O 20 houdt in dat het model voor het proces-verbaal van de werkzaamheden op het nationaal briefstembureau niet langer door de Minister van BZK wordt vastgesteld, maar voortaan door de Kiesraad. Tevens wordt geregeld dat het model goedgekeurd moet worden door de Minister van BZK. Zie voor een toelichting hierover de toelichting bij onderdeel F op artikel N 10.

L

De wijziging van artikel P 1e houdt in dat het model voor het corrigendum bij het proces-verbaal van het gemeentelijk stembureau niet langer door de Minister van BZK wordt vastgesteld, maar voortaan door de Kiesraad. Tevens wordt geregeld dat het model goedgekeurd moet worden door de Minister van BZK. Zie voor een toelichting hierover de toelichting bij onderdeel F op artikel N 10.

M

De wijziging van artikel P 1f betekent dat het model voor het corrigendum bij het proces-verbaal van het hoofdstembureau niet langer door de Minister van BZK wordt vastgesteld, maar voortaan door de Kiesraad. Tevens wordt geregeld dat het model goedgekeurd moet worden door de Minister van BZK. Zie voor een toelichting hierover de toelichting bij onderdeel F op artikel N 10.

N

De wijziging van artikel P 22 houdt in dat het model voor het proces-verbaal van de werkzaamheden op het centraal stembureau niet langer door de Minister van BZK wordt vastgesteld, maar voortaan door de Kiesraad. Tevens wordt geregeld dat het model goedgekeurd moet

worden door de Minister van BZK. Zie voor een toelichting hierover de toelichting bij artikel N 10.

O

De wijziging van artikel T 11 betekent dat het model voor het proces-verbaal van de werkzaamheden op het centraal stembureau ten behoeve van de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer niet langer door de Minister van BZK wordt vastgesteld, maar voortaan door de Kiesraad. Tevens wordt geregeld dat het model goedgekeurd moet worden door de Minister van BZK. Zie voor een toelichting hierover de toelichting bij onderdeel F op artikel N 10.

P

De wijziging van artikel W 1 houdt in dat het model voor het besluit van de voorzitter van het centraal stembureau ter benoeming van een lid van een vertegenwoordigend orgaan, noodzakelijk geworden door het niet-aannemen van de benoeming door een kandidaat, het niet-toelaten als lid van een kandidaat of het openvallen van een plaats in dat orgaan, niet langer door de Minister van BZK wordt vastgesteld, maar voortaan door de Kiesraad. Tevens wordt geregeld dat het model goedgekeurd moet worden door de Minister van BZK. Zie voor een toelichting hierover de toelichting bij onderdeel F op artikel N 10.

Q

De wijziging van artikel W 2 betekent dat het model voor de verklaring van de kandidaat aan de voorzitter van het centraal stembureau dat hij niet voor benoeming in aanmerking wenst te komen, niet langer door de Minister van BZK wordt vastgesteld, maar voortaan door de Kiesraad. Tevens wordt geregeld dat het model goedgekeurd moet worden door de Minister van BZK. Zie voor een toelichting hierover de toelichting bij onderdeel F op artikel N 10.

R

De wijziging van artikel W 4 houdt in dat het model voor het besluit van het centraal stembureau dat geen kandidaat voor opvolging kan worden benoemd, niet langer door de Minister van BZK wordt vastgesteld, maar voortaan door de Kiesraad. Tevens wordt geregeld dat het model goedgekeurd moet worden door de Minister van BZK. Zie voor een toelichting hierover de toelichting bij onderdeel F op artikel N 10.

Artikel II

Op 24 juni 2022 is het voorstel van wet tot wijziging van de Kieswet, houdende vaststelling van regels over de programmatuur die bij verkiezingen wordt gebruikt ten behoeve van de vaststelling van de verkiezingsuitslag (Wet programmatuur verkiezingsuitslagen) (36 150) ingediend. In dat wetsvoorstel wordt artikel A 3 van de Kieswet herzien en wordt in die bepaling de nieuwe taak van de Kiesraad om zorg te dragen voor programmatuur die bij de verkiezingen wordt gebruikt, opgenomen. Het onderhavige wetsvoorstel bevat in artikel I, onderdeel A, een wijziging van dit herziene artikel A 3. Om te voorkomen dat bij latere inwerking-treding van voornoemd voorstel van de Wet programmatuur verkiezings-uitslagen de wijziging van artikel A 3 niet mogelijk is op de in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde wijze, wordt voorzien in een samenloopbepaling.

Artikel III

In dit artikel wordt voorzien in een samenloopbepaling, zodat na inwerkingtreding van het bij geleidende brief van 1 maart 2022 aanhangig gemaakte voorstel van wet van de leden Sneller en Bushoff tot wijziging van de Kieswet in verband met de permanente invoering van de mogelijkheid voor kiezers om gedurende twee dagen voorafgaand aan de dag van de stemming vervroegd te stemmen in het stemlokaal (Wet vervroegd stemmen in het stemlokaal) (36 047), in het in artikel I, onderdeel E, van het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde artikel A 10 van de Kieswet het briefstembureau ook onderdeel uitmaakt van de definitie van stembureau.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.M. de Jonge