

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. 5 VERSLAG
Vastgesteld 28 juni 2024

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen afdoende zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave	blz.
I. ALGEMEEN DEEL	1
1. Inleiding	2
2. Inhoudelijke toelichting	3
2.1 Het (verder) bevorderen van de kwaliteit in het verkiezingsproces	3
2.2 Taken en bevoegdheden van de Kiesraad voorafgaand aan een verkiezing	3
2.3 Taken en bevoegdheden van de Kiesraad tijdens een verkiezing	4
2.4 Taken en bevoegdheden van de Kiesraad na een verkiezing	5
2.5 Waarborgen in de organisatie van de Kiesraad	5
2.6 De verantwoordelijkheden van de stembureaus, gemeenten en waterschappen	5
2.7 De verantwoordelijkheden van de Minister van BZK	6
3. Wetgevingsaspecten	6
4. Bestuurslasten, financiële gevolgen en administratieve lasten	7
5. Advies en consultatie	7

I. ALGEMEEN DEEL

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de 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. Graag willen deze leden de regering daarover een aantal vragen stellen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden delen uiteraard van harte het uitgangspunt dat verkiezingen eerlijk, transparant en controleerbaar moeten verlopen en dat het goed is om continu te bezien hoe het verkiezingsproces waar mogelijk kan worden versterkt. Zij hechten er hierbij ook aan om te constateren dat de verkiezingen in Nederland over het algemeen goed verlopen en willen ook bij deze gelegenheid hun waardering uitspreken voor alle medewerkers van gemeenten, de Kiesraad en het ministerie en alle stembureauvrijwilligers die zich iedere keer weer inzetten voor het goed laten verlopen van de verkiezingen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hechten ook bijzonder veel belang aan een onafhankelijke Kiesraad met heldere bevoegdheden en taken en met voldoende middelen om haar taken goed uit te voeren. Over het voorliggende wetsvoorstel hebben deze leden op dit moment een aantal vragen die zij graag aan de regering willen voorleggen.

De leden van de NSC-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel Wet kwaliteitsbevordering uitvoering verkiezingsproces. Deze leden hebben nog een zestal vragen over dit wetsvoorstel, verdeeld over de onderwerpen 'governance' en 'ministeriële verantwoordelijkheid'.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorstel. Deze leden ondersteunen het voorstel een aantal verantwoordelijkheden en taken bij de kiesraad te beleggen. Zij hebben nog een enkele vraag.

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van de 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) (TK 36552).

De leden van de BBB-fractie scharen zich in grote lijnen achter de wijziging van de Kieswet zoals deze zijn voorgesteld. Specifiek zijn deze leden erg tevreden over het feit dat de rol van gemeenten in het verkiezingsproces ongewijzigd blijft. Deze mensen doen op lokaal vlak cruciaal en onmisbaar werk, wat op decentraal bijdraagt aan het vertrouwen in ons verkiezingsproces.

De leden van de BBB-fractie hebben aangaande het verdere vervolg van de wet en de uitvoering in het geval dat deze wordt aangenomen nog enkele vragen. Het hoofdlijnenakkoord, gesloten als basis voor regeringsbeleid in de komende jaren, beoogt stevige hervormingen van het kiesstelsel, waaronder de mogelijke introductie van districten. Kan de minister met de Kamer delen welke implicaties zo'n hervorming kan hebben voor het wetsvoorstel? Als wij nu deze wetswijziging nastreven, lopen wij dan niet het risico om vervolgens bij het hervormen van ons kiesstelsel opnieuw aan de slag te moeten met de hervorming van de Kiesraad? Zou het in die context verstandig zijn als de Tweede Kamer de behandeling van dit wetsvoorstel pauzeert tot er meer bekend is over de

beoogde kiesstelsel hervormingen, en naar aanleiding van dat voorstel bekijkt of het huidige wetsvoorstel nog wel van waarde is?

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel. Deze leden hebben daarbij op dit moment geen verdere vragen.

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie zien dat met dit wetsvoorstel de Kiesraad een grotere rol krijgt bij het bevorderen van de kwaliteit van het verkiezingsproces en bij de ondersteuning van gemeenten en waterschappen bij hun taken in het kader van verkiezingen. Het gaat hier om de tweede fase van de transitie van de Kiesraad tot verkiezingsautoriteit. Is met het onderhavige wetsvoorstel de transitie helemaal afgerond of volgen er nog meer wetsvoorstellen die hier betrekking op hebben? Is de Kiesraad hiermee nu een “verkiezingsautoriteit” geworden? Gaarne krijgen deze leden een reactie van de regering.

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

De leden van de VVD-fractie merken op dat als gevolg van het wetsvoorstel de Kiesraad meerdere rollen zal vervullen. Er wordt daarom voorzien in de waarborgen om onwenselijke functievermenging binnen de Kiesraad te voorkomen. In de twee voorgestelde nieuwe bepalingen 2 en 3 van artikel A 3 is de functiescheiding geregeld. Hoe wordt deze functievermenging nu vorm gegeven? Deze leden krijgen daar graag een nadere verduidelijking van, met name van de rol van de voorzitter van de Kiesraad. In hoeverre heeft de voorzitter van de Kiesraad een dubbelrol? Zij krijgen graag een nadere verduidelijking en vragen daarbij ook te betrekken dat de Kiesraad aan het centraal stembureau bij landelijke verkiezingen een procesaanwijzing kan geven. Is de functiescheiding nu voldoende geregeld?

2. Inhoudelijke toelichting

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

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen in het wetsvoorstel en in de toelichting dat een aantal taken en bevoegdheden van gemeenten en van de minister naar de Kiesraad verschuiven. Deze leden vragen de regering of er in overzichtelijk ‘was-wordt-overzicht’ schematisch kan worden weergegeven waar de taken en bevoegdheden (en de betreffende

wettelijke grondslag) nu liggen en waar deze taken na aanname van dit wetsvoorstel belegd zijn, zodat het voor iedereen in een oogopslag duidelijk is welke taken en bevoegdheden nu precies wijzigen.

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

2.2 Taken en bevoegdheden van de Kiesraad voorafgaand aan een verkiezing

Uit de stukken, en ook uit signalen die de GroenLinks-PvdA-fractie bereikt, komt naar voren dat gemeenten niet altijd voldoende expertise hebben om het steeds complexer wordende verkiezingsproces goed uit te voeren. Dit is een punt van zorg en daarom vinden deze leden het belangrijk dat hier voldoende aandacht voor is. Zij constateren dat de Kiesraad met dit wetsvoorstel een nadrukkelijker taak krijgt hierin.

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

2.3 Taken en bevoegdheden van de Kiesraad tijdens een verkiezing

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie begrijpen dat de Kiesraad in het voorliggende wetsvoorstel een grotere rol krijgt bij het ondersteunen van gemeenten, waterschappen en stembureaus. Een van de gevolgen hiervan is dat de Kiesraad waarnemingen kan doen gedurende het gehele verkiezingsproces en ook tijdens een verkiezing. Deze leden zijn benieuwd naar de concrete uitwerking hiervan. Kan de regering aangeven welke concrete verwachting zij hierbij heeft? Hoe vaak zullen dit soort waarnemingen gaan plaatsvinden en op basis van welke concrete criteria zal besloten worden dat dit soort waarnemingen gewenst zijn of zal dit steekproefsgewijs gaan gebeuren? En tot slot op dit punt de vraag hoeveel capaciteit de Kiesraad hier nu voor heeft en of het de verwachting is dat de capaciteit op dit vlak zal moeten worden vergroot. Met andere woorden: wat zal het materiele effect zijn van de wijziging van de Kieswet op dit punt?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nog steeds vanuit het interbestuurlijk toezicht de taak heeft om op te treden bij ernstige onregelmatigheden en dat wanneer bijvoorbeeld een advies van de Kiesraad door een burgemeester, het college of het dagelijks bestuur van een waterschap niet wordt opgevolgd, de minister van Binnenlandse

Zaken en Koninkrijksrelaties een interbestuurlijke interventie kan plegen. Op zichzelf kunnen deze leden dit volgen. Wel vragen zij hoe zich dit verhoudt tot de achterliggende gedachte dat het logisch is om de onafhankelijke Kiesraad meer in positie te brengen om toe te zien op het goede verloop van de verkiezingen. Is bijvoorbeeld overwogen om op dit punt de bevoegdheid van een interventie over te hevelen van de minister naar de Kiesraad? Zo nee, waarom niet?

De leden van de VVD-fractie merken op dat in het kader van de ondersteunende taak de Kiesraad waarnemingen kan verrichten tijdens de verkiezingsperiode. De bevoegdheid tot waarneming wordt niet wettelijk geregeld, zo valt in de memorie van toelichting te lezen. Dit zou niet wettelijk geregeld hoeven te worden omdat eenieder tijdens de verkiezingsperiode het verkiezingsproces kan waarnemen. Maar nu de Kiesraad wettelijk een grotere rol in het verkiezingsproces krijgt en de taakuitbreiding wettelijk wordt geregeld, zou het dan niet voor de hand liggen om het onderdeel "waarnemen" in de wet op te nemen? Dan ligt wettelijk vast welke taken en bevoegdheden de Kiesraad in het verkiezingsproces heeft. Deze leden vragen de regering hierop in te gaan. De leden van de VVD-fractie vragen de regering een nadere verduidelijking van de bevoegdheden en de advisering van de Kiesraad jegens stembureaus enerzijds en jegens gemeenten en waterschappen anderzijds. Hier mag geen onduidelijkheid over bestaan.

De leden van de VVD-fractie merken op dat ingevolge het wetsvoorstel de Kiesraad een procesaanwijzing aan een stembureau dan wel aan de voorzitter van een stembureau kan geven. Deze leden vragen zich af of dit een geheel nieuw instrument is of dat in de huidige situatie de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties al een dergelijke bevoegdheid heeft.

De leden van de SGP-fractie zouden graag meer concreet vernemen hoe intensief en op welke wijze de Kiesraad voornemens is waarnemingen te gaan doen. De Kiesraad zelf geeft enerzijds aan dat niet elk stembureau bezocht zal gaan worden, terwijl anderzijds uit de stukken de indruk zou kunnen ontstaan dat toch een behoorlijk aantal 'kiesbrigades' het land ingaat om waarnemingen te verrichten. Deze leden vinden het belangrijk dat vooraf duidelijkheid bestaat over de verwachtingen en dat gemeenten weten waar zij op kunnen rekenen. Hoe wordt bijvoorbeeld bepaald welke gemeenten worden bezocht en hoe sprake is van representativiteit van de waarnemingen? Waarom is hiervoor geen grondslag in het wetsvoorstel nodig, gelet op het feit dat voor toezichthouders wel regelingen bestaan? Waarom heeft de regering niet besloten om eerst eens verschillende praktijken te beproeven alvorens een wettelijke regeling te treffen? Deze leden menen dat het aanstellen van personen door de Kiesraad ten behoeve van het ondersteunen in de behoeften van gemeenten iets anders is dan het actief op pad sturen van waarnemers om steekproeven te doen.

De leden van de SGP-fractie vragen een toelichting op de stelling dat een regeling voor waarneming niet nodig is omdat iedereen het verkiezingsproces kan waarnemen. De regering benoemt hierbij de

volledige periode van de dag van de kandidaatstelling tot en met de vaststelling van de uitslag. Deze leden menen dat niet van alle onderdelen eenvoudig gesteld kan worden dat burgers waarnemingen kunnen verrichten. Doorgaans betreft het formele momenten zoals de kandidaatstelling en de vaststellen van de uitslag en het bijwonen van het tellen van de stemmen, maar niet de interne organisatie van de verkiezingen bij gemeenten. Deze leden zouden graag vernemen hoe ver de bevoegdheid tot waarneming van de Kiesraad reikt. Betreft die bijvoorbeeld ook het proces van distributie van stempassen? Zou voor het waarnemen in de interne organisatie van gemeenten een specifieke regeling niet wenselijk zijn?

2.4 Taken en bevoegdheden van de Kiesraad na een verkiezing

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie constateren dat het nog steeds voortkomt dat het langer dan bedoeld duurt alvorens gemeenten de processen-verbaal van de stembureaus en van het gemeentelijk stembureau online publiceren. Soms gaat er enkele dagen overheen – zeker als er een weekend tussen zit – alvorens deze gegevens worden gepubliceerd. Deze leden vragen de regering of zij dit beeld herkent en wat de oorzaak is dat gemeenten de gegevens niet zoals in de Kieswet staat onverwijld publiceren. Zij vernemen graag van de regering of met het voorliggende wetsvoorstel de Kiesraad ook de mogelijkheid krijgt om op dit vlak goede naleving van de procedures te bevorderen en in het uiterste geval hier een aanwijzing over te geven aan een gemeente.

De leden van de D66-fractie vragen welke bevoegdheid de Kiesraad heeft om eventuele onregelmatigheden of telfouten door de vingers te zien of niet te rapporteren. In andere woorden: welke ruimte heeft de Kiesraad om een zekere foutmarge te hanteren bij het berekenen van de verkiezingsuitslag?

2.5 Waarborgen in de organisatie van de Kiesraad

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken op dat de Kiesraad zich de komende periode verder ontwikkelt tot een verkiezingsautoriteit. Deze leden ontvangen graag een planning van de nog te verwachten volgende wetswijzigingen die nog volgen in dit kader. Ook vragen zij hierbij nadrukkelijk aandacht voor voldoende financiële en personele middelen voor de Kiesraad om haar taken voortdurend goed te kunnen uitvoeren.

2.6 De verantwoordelijkheden van de stembureaus, gemeenten en waterschappen

De leden van de NSC-fractie lezen in de memorie van toelichting dat verschillende instanties betrokken zijn bij het verkiezingsproces, zowel op algemeen als op lokaal niveau (bijvoorbeeld het ministerie, de Kiesraad, de gemeente, het stembureau). Deze instanties hebben ieder eigen verantwoordelijkheden en hiërarchische relatie tot elkaar. Voor deze leden is deze functieafbakening nog niet duidelijk, ondanks de

opsommingen van functies in paragraaf 2.7.2. Kan de regering een algemene onderbouwing geven van de functieafbakening, rolverdeling en hiërarchische structuur van deze governance?

Deze leden constateren dat het bij deze governance onvermijdelijk zal zijn dat sommige functies zullen overlappen en er bij de uitvoering spanningen kunnen ontstaan tussen de verschillende instanties. Heeft de regering een risicoanalyse gemaakt naar de knelpunten in deze governance? Zo ja, zou de regering deze kunnen delen? Zo nee, zou de regering deze risicoanalyse alsnog kunnen maken?

De leden van de SGP-fractie constateren dat de gemeenten terecht benadrukken dat de Kiesraad geen interventiebevoegdheden heeft ten aanzien van bevoegdheden die berusten bij gemeenten. Anderzijds geeft de Kiesraad aan dat het belangrijk is om zorgvuldig toe te zien hoe het verstrekken van stempassen verloopt en dat de Kiesraad dit onderwerp actief volgt met het oog op het grote belang voor zorgvuldige uitvoering van het verkiezingsproces. In het verleden is geregeld gebleken dat zich problemen voordoen met het verstrekken van stempassen. Deze leden vragen welke visie de regering ten aanzien van dit onderwerp heeft op de onderscheiden verantwoordelijkheden van de verschillende betrokkenen. Is het de bedoeling dat de Kiesraad op grond van dit wetsvoorstel actiever waarnemingen gaat doen en de minister informeert over eventuele problemen?

2.7 De verantwoordelijkheden van de Minister van BZK

De leden van de NSC-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de minister stelselverantwoordelijk blijft voor het verkiezingsproces en daarover verantwoording aflegt aan het parlement. Tegelijkertijd wordt de betrokkenheid van de minister bij verkiezing kleiner door dit wetsvoorstel, omdat veel taken en bevoegdheden doorschuiven naar de Kiesraad. In welke mate zal de minister verantwoordelijk blijven voor het verkiezingsproces en de wijze waarop de Kiesraad zijn taken uitoefent? Kan de regering dit illustreren aan de hand van voorbeelden?

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

De leden van de NSC-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de Kiesraad onafhankelijk fungeert, maar er wel een delegatiegrondslag bestaat waarin bij AmvB 'nadere regels' gesteld kunnen worden (artikel A 11 lid 5 kieswet). Deze leden constateren echter dat het op voorhand niet altijd duidelijk hoeft te zijn of deze 'nadere regels' de onafhankelijkheid

van de Kiesraad in het geding brengen. Kan de regering aangeven welke stappen gevolgd zullen worden als de Kiesraad bij de implementatie van deze 'nadere regels' concludeert dat deze zijn onafhankelijkheid in het geding brengen? Heeft de Kiesraad dan de vrijheid om deze 'nadere regels' niet uit te voeren?

3. Wetgevingsaspecten

De leden van de VVD-fractie merken op dat in het onwaarschijnlijke geval dat de Kiesraad zijn taak ernstig zou verwaarlozen, eventueel een te treffen voorziening door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de orde zou zijn. Aan welke voorziening moet worden gedacht? Ook wordt gesteld dat het niet voor de hand ligt dat de minister deze taak op zich neemt, gelet op de te waarborgen onafhankelijkheid. Waar zou die taak in die omstandigheid dan belegd kunnen worden, zo vragen deze leden.

4. Bestuurslasten, financiële gevolgen en administratieve lasten

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie ontvangen graag een nadere toelichting op de extra financiële middelen die beschikbaar worden gesteld aan de Kiesraad. Kan de regering nader onderbouwen op grond waarvan deze bedragen precies tot stand zijn gekomen en op welke wijze gemonitord wordt of deze middelen daadwerkelijk passend zijn voor de uitoefening van de nieuwe taken die de Kiesraad krijgt? En kan de regering, zo vragen deze leden, in het verlengde hiervan aangeven of de verwachting is dat de Kiesraad bij de verdere ontwikkeling tot een verkiezingsautoriteit meer middelen nodig zal hebben in de nabije toekomst. Zo ja, wat is de schatting hiervan op dit moment? Zo nee, waarom niet?

5. Advies en consultatie

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen in het advies van de VNG en de UvW enige zorgen over de uitvoerbaarheid van de nieuwe wetgeving. Ook vragen gemeenten opnieuw aandacht voor voldoende financiële middelen. Kan de regering, zo vragen deze leden, nadrukkelijker op deze zorgen ingaan? Hoe wordt gewaarborgd dat de nieuwe wetgeving vlekkeloos kan worden uitgevoerd? En hoe staat het met het overleg tussen het Rijk en de gemeenten over de vraag of er voldoende middelen zijn om de verkiezingen op een zo hoog mogelijk kwaliteitsniveau te organiseren en hierbij ook nadrukkelijk aandacht te hebben voor voldoende stembureaus in wijken en buurten bij iedere verkiezing?

De fungerend voorzitter van de commissie,
Peter de Groot

Adjunct-griffier van de commissie,
Easton