Wijziging van de Kieswet, houdende regels over taken van de Kiesraad met het oog op een betrouwbaar verkiezingsproces (Wet kwaliteitsbevordering verkiezingsproces)

Memorie van toelichting

Inhoud

A. Algemeen deel 3
1. Inleiding 3
1.1. Achtergrond en aanleiding 3
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
2.2. Ondersteunende taken van de Kiesraad *voorafgaand* aan een verkiezing 9
2.2.1. Het opstellen van factsheets en instructies 9
2.2.2. Het opstellen van kwaliteitsstandaarden 10
2.2.3. Het vaststellen van modellen 11
2.2.4. Aanvullende ondersteunende werkzaamheden 13
2.3. Kwaliteitsbevorderende taken en bevoegdheden van de Kiesraad *tijdens* een verkiezing 13
2.3.1. Het aanwijzen van personen die de Kiesraad bijstaan 14
2.3.2. Het doen van waarnemingen 14
2.3.3. Samenwerking bij de kwaliteitsbevordering 15
2.3.4. Het adviseren van gemeenten en waterschappen tijdens een verkiezing 16
2.3.5. Het geven van een procesaanwijzing aan stembureaus 17
2.3.6. Het informeren van de minister over ernstige onregelmatigheden 22
2.4. Het beoordelen van het verloop van de verkiezing 23
2.4.1. Rapportage van bevindingen 23
2.4.2. Advies aan vertegenwoordigend orgaan over een herstemming 24
2.5. Uitbreiding adviestaken van de Kiesraad 24
2.6. Waarborgen in de organisatie van de Kiesraad 24
2.6.1. Functiescheiding 25
2.6.2. Bestuursreglement 26
2.7. De verantwoordelijkheden van de stembureaus, gemeenten en waterschappen 26
2.7.1. De verantwoordelijkheden van de stembureaus 26
2.7.2. De verantwoordelijkheden van gemeenten en waterschappen 27
2.8. De verantwoordelijkheden van de minister van BZK 28

2.8.1. De stelselverantwoordelijkheid van de minister van BZK 28
2.8.2. De bevoegdheden van de minister ten opzichte van internationale waarnemers....29
2.8.3. Het evalueren van verkiezingen....29
2.8.4. Het opstellen van circulaires....29
2.8.5. Beleidsontwikkeling en aanpassing van wet- en regelgeving....30
2.9. Ketensamenwerking 30
3. Wetgevingsaspecten....31
3.1. Verhouding tot andere wetgeving 31
3.1.1. Verhouding tot de Kaderwet zbo's 31
3.1.2. Verhouding tot de Kaderwet adviescolleges....33
3.2. Het niveau van de regelgeving 34
3.3. De plaats van de regeling in de Kieswet....35
4. Bestuurslasten, financiële gevolgen en administratieve lasten 35
4.1. Gevolgen voor de Kiesraad....35
4.2. Gevolgen voor gemeenten en waterschappen 36
4.3. Gevolgen voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba 36
4.4. Administratieve lasten voor burgers en bedrijven 37
5. Inwerkingtreding 37
6. Advies en consultatie....37
Artikelsgewijs....38

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 gemeenten bij het uitvoeren van hun taken voorafgaand aan, tijdens en na een verkiezing.

De transitie van de Kiesraad wordt vormgegeven in twee fases:
De eerste fase behelst de taakuitbreiding van de Kiesraad omtrent het beheer van de uitslagprogrammatuur. De Tweede Kamer is op 14 maart 2019[1] 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 geeft[2] is op 24 juni 2022 bij de Tweede Kamer ingediend.[3] Aanleiding voor dat wetsvoorstel was het advies van ABDTOPconsult.[4] ABDTOPconsult adviseerde tevens te bezien of de Kiesraad ook een verantwoordelijkheid voor andere digitale hulpmiddelen in het verkiezingsproces zou moeten krijgen. 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 een advies van ABDTOPconsult, 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 2020[6] 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

[1] Kamerstukken II 2018/19, 35165, nr. 1
[2] 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)
[3] Kamerstukken II 2021/22, 36150, nr. 2
[4] Kamerstukken II 2018/19, 36165, nr. 1
[5] Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen, Stb. 2022, 292
[6] Kamerstukken II, 2019/20, 35300-VII nr. 124

Verkiezingsagenda 2030.[7] 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 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 circulaires, 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 inloopspreekuren waar gemeente-ambtenaren 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 circulaires blijft een bevoegdheid van de minister van BZK, 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.[8] Het is belangrijk, ook voor het publieke vertrouwen in het verkiezingsproces, dat de uitvoering van die regels wordt gemonitord en dat de kwaliteit 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 de aangewezen instantie om deze taak te vervullen.

[7] Kamerstukken II, 2020/21, 35165, nr. 40, zie onder paragraaf 1.4 van deze toelichting.
[8] Mede gelet op artikel 59 Grondwet

Om de kwaliteit van het verkiezingsproces verder te bevorderen acht de regering het wenselijk meer instrumenten te ontwikkelen die zien op de kwaliteitsbevordering *voor* en *tijdens* verkiezingen en de kwaliteitsbeoordeling *na* verkiezingen. De Kiesraad krijgt daarom op grond van dit wetsvoorstel een nieuwe kwaliteitsbevorderende taak met daarbij behorende verplichtingen en bevoegdheden.

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. Bij onderwerpen van het kiesrecht waarbij de advisering beperkt zal blijven tot uitvoerings-technische aangelegenheden kan gedacht worden aan vraagstukken met betrekking tot het actieve en passieve kiesrecht.

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, kwaliteits-standaarden en het vaststellen van modellen *voorafgaand* aan een verkiezing).
2. Waarnemen en indien nodig bijsturen (ten behoeve van de kwaliteitsbevordering) *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 uitvoeringstechnische aangelegenheden die het kiesrecht of de verkiezingen betreffen te adviseren. 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 advies[9] 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 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.

1.3. Verhouding tot andere voorstellen verkiezingsproces

De minister van BZK heeft aan de Tweede Kamer toegezegd[10] 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.

Voorliggend wetsvoorstel bouwt verder voort op het wetsvoorstel programmatuur verkiezingsuitslagen[11]. Dat wetsvoorstel betreft het eerste deel van de transitie Kiesraad. Voor de opsplitsing tussen de regeling 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 alvorens de nieuwe uitslagprogrammatuur daadwerkelijk in gebruik wordt genomen.

De Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen[12] 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 zal op 1 januari 2023 in werking treden.

Het initiatiefwetsvoorstel vervroegd stemmen in het stemlokaal[13] van de leden Sneller en Kathmann leidt er niet alleen toe dat mensen voorafgaand aan de verkiezingsdag 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

[9] Kamerstukken II 2021/22, 36150, nr. 4
[10] Kamerstukken II 2020/21, 35165, nr. 44
[11] Kamerstukken II 2021/22, 36150, nr. 2
[12] Stb. 2022, 292
[13] Kamerstukken II 2021/22, 36047

gekozen kiescollege. Wanneer dit 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"[14] heeft, indien het voorstel tot wet wordt verheven, ingrijpende gevolgen voor het verkiezingsproces. Niet alleen voor de wijze van stemmen maar bijvoorbeeld ook voor de vaststelling van de verkiezingsuitslagen. Aanpassingen naar aanleiding van dat wetsvoorstel in het verkiezingsproces dienen ook verwerkt te 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 inwerking 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 2021[15] is aangeboden aan de Tweede Kamer. De Verkiezingsagenda 2030 is gezamenlijk opgesteld door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 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 aan de Kiesraad gedelegeerde modellen. 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.

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.[16] De minister van BZK heeft toegezegd een hoofdlijnenbrief[17] 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 kandidaatstellings-

[14] Kamerstukken II 2020/21, 35925-VII nr. 172
[15] Kamerstukken II 2020/21, 35165 nr. 40
[16] Op 11 mei 2022 heeft de Kiesraad advies uitgebracht over verbetering van de kandidaatstellingsprocedure
[17] Kamerstukken II 2022/23, 35165 nr. 50

procedure 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.[18] Het gaat om de waarborgen voor transparantie, controleerbaarheid, integriteit, kiesgerechtigdheid, stemvrijheid, stemgeheim, uniciteit en toegankelijkheid[19]. 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 is toegelicht in paragraaf 1.1 van deze toelichting zijn gemeenten verantwoordelijk voor de organisatie van verkiezingen. Als onderdeel hiervan verlenen gemeenten ondersteuning aan de stembureaus. Bijvoorbeeld bij vragen over de uitvoering van de taken. In de huidige situatie ondersteunt het ministerie van BZK de gemeenten bij de organisatie van verkiezingen. De minister van BZK stelt voorafgaand aan elke verkiezing een of meer circulaires op ten behoeve van de gemeenten, met instructies over de organisatie van verkiezingen. Het ministerie vult die instructies in de circulaire(s) aan met factsheets, nieuwsbrieven en andere instructies. Ook organiseert het ministerie digitale inloopspreekuren waar gemeenten vragen kunnen stellen. Wanneer er signalen zijn over mogelijke onregelmatigheden is het de gemeente die bijsturing verleent aan het stembureau. In geval de signalen het ministerie bereiken, neemt het ministerie contact op met de betreffende gemeente om de casus te bespreken en indien nodig toelichting te geven hoe in die situatie te handelen volgens de geldende wet- en regelgeving. Verder is er het informatiepunt verkiezingen, een gezamenlijk initiatief van de Kiesraad en het ministerie van BZK, waar gemeenten telefonisch en per e-mail vragen kunnen voorleggen. Deze

[18] Commissie Korthals-Altes (2007), Stemmen met Vertrouwen, Kamerstukken II 2007/2008, 31 200-VII, nr. 5, Zie voor de kabinetsreactie: Kamerstukken II 2007/2008, 31200-VII, nr. 26

[19] 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

ondersteunende werkzaamheden zijn vooral gericht op ondersteuning *voorafgaand aan* en *tijdens* een verkiezing.

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. Wanneer er onregelmatigheden worden geconstateerd, zoals de aanwezigheid van campagnemateriaal in het stemlokaal of onvoldoende stembureauleden in het stembureau, blijkt in de praktijk dat het informele contact tussen het ministerie en een gemeente voldoende is om die onregelmatigheden op te lossen. *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.[20] Naast het blijvende belang dat het ministerie om deze reden de verkiezingen evalueert, dient ook de beoordeling van eventuele incidenten al in het kader van het geloofsbrievenonderzoek te kunnen worden betrokken. Het vertegenwoordigend orgaan waarvoor de verkiezing is gehouden heeft de taak, in het kader van het geloofsbrievenonderzoek, *na* de stemming en de vaststelling van de verkiezingsuitslag een oordeel te vellen over het verloop van de verkiezing. Om de kwaliteit van het verkiezingsproces verder te bevorderen acht de regering het wenselijk het instrumentarium hiervoor uit te breiden, en het vertegenwoordigend orgaan van een rapportage te voorzien over hoe de verkiezingen zijn verlopen. Vanwege de bijzondere positie van het verkiezingsproces in de democratische rechtsstaat ligt het voor de hand om de verantwoordelijkheid voor deze kwaliteitsbevorderende taken neer te leggen bij een onafhankelijke instantie. Gelet op de expertise op het terrein van verkiezingen en de onafhankelijke positionering is de Kiesraad hiervoor de aangewezen instantie.

2.2. Ondersteunende taken 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, 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. 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

[20] Zie verder hierover hoofdstuk 2.7 van deze toelichting

voorbereiding van stembureauleden. Een overzicht van alle factsheets en instructies is te vinden op de verkiezingentoolkit.[21]

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. 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 circulaires 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 organisatie van verkiezingen. De instructies en factsheets zijn geen algemeen verbindende voorschriften, maar zijn gericht op de uitleg van de wettelijke bepalingen die reeds algemeen verbindend en daarmee dwingend van karakter zijn. Voorliggend wetsvoorstel bepaalt dat de Kiesraad deze instructies opstelt voor gemeenten, waterschappen en de verschillende stembureaus. De toegevoegde waarde van de instructies wordt ingegeven vanuit de uitleg die de Kiesraad met het oog op de uitvoering kan geven aan de wettelijke bepalingen, waarbij de Kiesraad rekening dient te houden 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 waarnemingen die de Kiesraad in het verkiezingsproces doet, betrekt de Kiesraad ook de wijze waarop de gemeenten uitvoering geven aan de instructies.

In geval de Kiesraad op een nieuwe situatie stuit die niet voorzien is in de bestaande wet- en regelgeving, treedt de Kiesraad in overleg met de minister van BZK over hoe deze situatie geduid moet worden. Doel hiervan is dat de Kiesraad in een dergelijke situatie bij een verkiezing in overeenstemming met de minister van BZK direct richtinggevende instructies kan opstellen voor gemeenten, ook wanneer de wet- en regelgeving voor meerdere uitleg vatbaar is, of niet in deze situatie voorziet. De instructies van de Kiesraad zullen immers altijd gebaseerd moeten zijn op de (bedoeling van de) wet- en regelgeving. Het overleg en de overeenstemming met de minister is bedoeld om de democratische legitimiteit van de instructies te waarborgen ingeval de betreffende situatie noodzaakt tot een instructie 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 instructie is de 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 briefstembiljetenvelop werd geopend om te bezien of daar een stempluspas in zat, zonder dat het briefstembiljet werd ingezien of opengevouwen.[22] De

[21] www.verkiezingentoolkit.nl

[22] 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.

Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 bood hier geen eenduidig antwoord op. Na aanvaarding van het wetsvoorstel zou de Kiesraad in een dergelijke situatie een instructie hebben opgesteld, in overeenstemming met de minister van BZK. De minister van BZK betrekt vervolgens dergelijke situaties bij de evaluatie van de verkiezing. Hierbij oordeelt 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 waarmee de kwaliteit in de praktijk bevorderd kan worden ontbreken op dit moment nog. Een uitzondering hierop vormen de 'Criteria Integrale Toegankelijkheid Stembureaus'.[23] Met de wettelijke bevoegdheid van de Kiesraad tot het bevorderen van de kwaliteit in 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, in beheer zal houden en kan monitoren op de uitvoering daarvan. Dit is vastgelegd in artikel A 11, derde lid. Waar relevant zal de Kiesraad de kwaliteitsstandaarden betrekken bij het opstellen van de instructies en factsheets.

De kwaliteitsstandaarden bieden handvatten ter ondersteuning van gemeenten voor de verbetering van de kwaliteit. Ook kan de Kiesraad de kwaliteitsstandaarden toepassen als een meetlat waarlangs hij adviezen geeft aan gemeenten om de kwaliteit verder te verbeteren. Evenals de instructies en factsheets zijn de kwaliteitsstandaarden geen algemeen verbindende voorschriften maar een nadere uitwerking van de wet en regelgeving met het oog op de uitvoering ervan. Ook hier dient rekening gehouden te 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. Bij de uitvoering van zijn kwaliteitsbevorderende taak en de waarnemingen die de Kiesraad in het verkiezingsproces doet, betrekt de Kiesraad ook de wijze waarop de gemeenten uitvoering geven aan de kwaliteitsstandaarden. Ingeval uit de evaluatie van verkiezingen blijkt dat kwaliteitsstandaarden dwingend moeten worden vastgelegd, is gelet op artikel 59 Grondwet, de Kieswet daarvoor de aangewezen plaats. De Kiesraad kan in dat geval de minister hiertoe adviseren.

Een voorbeeldcasus waar kwaliteitsstandaarden mogelijk van toepassing 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 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, kan handvatten bieden aan gemeenten en richting geven voor de kwaliteitseisen waar de trainingen aan moeten voldoen. Hierdoor wordt gezorgd dat de training stembureauleden voldoende voorbereidt op

[23] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2020/09/30/criteria-integrale-toegankelijkheid-stembureaus

hun werkzaamheden. Dat draagt bij aan de kwaliteit van de uitvoering van het verkiezingsproces. De Kiesraad betrekt de vertegenwoordigers van de gemeenten, de VNG en de NVVB, bij het opstellen van de kwaliteitsstandaarden.

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 de 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 binnen deze werkzaamheden vallen. 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 kandidaatstellingsprocedure[24] zal ook worden bezien of de Kiesraad ook verantwoordelijk zou kunnen worden voor de modellen ten behoeve van de kandidaatstellingsprocedure. De minister blijft verantwoordelijk voor 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 stemlokaal[25] tot wet verheven wordt heeft dit ook 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, waardoor het proces-verbaal van de stembureaus op deze dagen een ander model heeft. In tegenstelling tot de modellen voor de kandidaatstellingsprocedure wordt verondersteld dat delegatie van de vaststelling van de modellen voor het proces-verbaal bij vervroegd stemmen wel mogelijk is. 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 vaststelling van de nieuwe modellen in de procedure voor vaststelling van de verkiezingsuitslagen ook gedelegeerd worden aan de Kiesraad.

Het vaststellen van deze modellen betekent dat de Kiesraad 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, het vereist tevens een vertaalslag van de wettelijke bepalingen in de Kieswet naar de betreffende processen-verbaal. Daarnaast bevatten de modellen dikwijls een toelichting voor de degene die de modellen invult. Daarom voorziet voorliggend wetsvoorstel in een goedkeuringsprocedure door de minister van BZK.[26] De publicatie van de modellen geschiedt op grond van de Bekendmakingswet in de Staatscourant.

[24] Zie het advies van de Kiesraad over de verbetering van de kandidaatstellingsprocedure: Kamerstukken II 2022/23, 35165 nr. 50
[25] Kamerstukken II 2021/22, 36047
[26] Zie aanwijzing 5.10, eerste lid, onderdeel b, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Met dit wetsvoorstel wordt de vaststelling van de volgende modellen aan de Kiesraad gedelegeerd:

Grondslag Kieswet	Omschrijving	Model Kiesregeling[27]
	Vaststelling uitslag	
N 10(3)	Procesverbaal stembureau	N 10-1
*[28]	Procesverbaal stembureau bij vervroegd stemmen	-
*[28]	Procesverbaal gemeentelijk stembureau bij vervroegd stemmen	-
N 11 (5)	Vaststelling aantal stemmen in gemeente/openbaar lichaam	N 11
O 7 (3)	Procesverbaal hoofdstembureau	O 3
O 20 (3)	Procesverbaal nationaal briefstembureau	N10-2b
P 1e (7)	Procesverbaal corrigendum bij Procesverbaal gemeentelijk stembureau	-
P 1f (6)	Procesverbaal corrigendum bij Procesverbaal hoofdstembureau	-
P 22 (3)	Procesverbaal centraal stembureau voor de uitslag Tweede Kamer, Europees Parlement, Provinciale Staten	P 22-1
P 22 (3)	Procesverbaal uitslag Gemeenteraad, Eilandsraad, Algemeen bestuur, Provinciale Staten, kiescollege	P 22-2
T 11 (5)	Procesverbaal stemming Eerste Kamer	T 11
P 22 (3)	Procesverbaal uitslag Eerste Kamer	U 16
P 22 (3)	Procesverbaal opnieuw vaststellen verkiezingsuitslag	V 9

Grondslag Kieswet	Omschrijving	Model Kiesregeling[29]
	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 openvallen 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 opengevallen plaats	W 4
P 22 (3)	Procesverbaal zitting loting bij plaatsvervanging	W 5

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

[27] In deze kolom staat weergeven welk model in de huidige kiesregeling het betreft
[28] De grondslag wordt voorzien in de Kieswet met het tot wet verheffen van het wetsvoorstel vervroegd stemmen in het stemlokaal
[29] In deze kolom staat weergeven welk model in de huidige kiesregeling het betreft

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 inloopspreekuren per regio. In deze inloopspreekuren kunnen gemeentelijke verkiezings-coördinatoren 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 uit gaan voeren. Deze werkzaamheden maken onderdeel uit van de ondersteunende taken van de Kiesraad (artikel A 10).

2.3. Kwaliteitsbevorderende 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 2.3.2), het adviseren van gemeenten en waterschappen tijdens de uitvoering van hun werkzaamheden (paragraaf 2.3.3) en wanneer sprake is van ernstige risico's voor de betrouwbaarheid van het verkiezingsproces als uiterste interventiemiddel het geven van een procesaanwijzing aan stembureaus (paragraaf 2.3.5). Bij de uitvoering van deze 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) en het geven van de procesaanwijzing (artikel A 12, eerste lid). De leden van de Kiesraad en de medewerkers van het bureau van de Kiesraad kunnen tijdens een verkiezing niet op de vele verschillende locaties tegelijk aanwezig zijn. Daarom wordt het wenselijk geacht dat de Kiesraad personen kan aanwijzen die op locatie namens hem kunnen optreden voor de uitvoering van deze taken. 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 van het kiesrecht is ontzet en 3) naar oordeel van de Kiesraad over voldoende kennis en vaardigheden beschikt op het terrein van het verkiezingsproces.

Deze personen die aangewezen worden zijn geen lid van de Kiesraad en maken geen deel uit van het bureau 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 onderzoeksopdracht 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 stemtotalen in de uitslagprogrammatuur wanneer de Kiesraad centraal stembureau is.

2.3.2. Het doen van waarnemingen

Ter bevordering van de kwaliteit in het verkiezingsproces kan de Kiesraad (of namens de Kiesraad, de personen die op grond van artikel A 9 zijn aangewezen) tijdens de uitvoering van het verkiezingsproces waarnemingen doen. Deze waarnemingen kunnen worden verricht tijdens de kandidaatstellingsperiode en van de dag van de stemming 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.

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. De waarnemingen worden gedaan ter uitvoering van de kwaliteitsbevorderende taak van de Kiesraad, bedoeld in artikel A 11, eerste lid.

Waarnemingen kunnen ertoe leiden dat de Kiesraad signaleert dat bij een gemeente of stembureau onduidelijkheid bestaat over de correcte uitvoering van de wet- en regelgeving. In die gevallen kan de Kiesraad ter plaatse uitleg en duiding geven op de wet- en regelgeving en over de uitvoering daarvan in de dagelijkse praktijk. Wanneer onregelmatigheden worden waargenomen neemt de Kiesraad hierover contact op met de betreffende gemeente, het waterschap of het stembureau om te bespreken hoe die onregelmatigheden kunnen worden weggenomen. Wanneer er sprake is van onregelmatigheden die leiden tot ernstige risico's voor de betrouwbaarheid van de verkiezingsuitslag en het informele gesprek niet leidt tot een oplossing, kan de Kiesraad 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 betrekt en informeert, zodat de betreffende gemeente 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 als doel 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 de waarnemingen die zijn gedaan van 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 een gegeven procesaanwijzing. 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 niet in een wijziging van de bevoegdheden van andere partijen die kunnen waarnemen bij het verkiezingsproces.

2.3.3. Samenwerking bij de kwaliteitsbevordering

De Kiesraad stelt een plan op waarin hij uitwerkt hoe hij met de gemeenten, waterschappen en stembureaus samenwerkt ter bevordering van de kwaliteit in de uitvoering van het verkiezingsproces. 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, bijvoorbeeld als onderdeel van het vastleggen van aandachtspunten in de kwaliteitsbevordering van de uitvoering van het verkiezingsproces. 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), dan wel een instantie die representatief wordt geacht voor de dagelijkse besturen (de Unie van Waterschappen). De Kiesraad zal hierbij ook de NVVB betrekken. 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 voor de regering bij aan de bevordering van de transparantie richting gemeenten en stembureaus.

Als onderdeel van zijn ondersteunende taak kan de Kiesraad ook waarnemingen verrichten. Daarvoor kan de Kiesraad personen aanwijzen die dit voor hem ter plaatse uitvoeren. Bovengenoemd plan is voor de regering de aangewezen plaats waar de Kiesraad ten behoeve van de transparantie ingaat op de waarnemingen die hij van plan is te verrichten en welke aandachtsgebieden hij daarbij hanteert, zonder dat dit beperkingen stelt aan de bevoegdheid van de Kiesraad om de waarnemingen te verrichten die hij wenselijk acht. 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.

2.3.4. 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[30]. 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 voorbereiding 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 waterschap[31] 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 hoe uitvoering gegeven moet worden aan de wet- en regelgeving kan een gemeente of een waterschap de Kiesraad vragen daarover informatie of uitleg te geven. In de huidige situatie wordt dit gedaan 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 informatierol op zich neemt. Zoals in paragraaf 2.2.1 gememoreerd treedt de Kiesraad in overleg met het ministerie van BZK indien zich situaties voordoen die onvoorzien zijn in de wet- en regelgeving.

[30] 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).
[31] Zie Kieswet artikel E 6a en E 11

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. Daarbij kan de Kiesraad nogmaals wijzen op de wettelijke kaders voor het verkiezingsproces en de uitleg ervan. 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 kwaliteits-bevorderende en ondersteunende taken door de Kiesraad. Het ligt in de rede om bij deze afspraken ook in te gaan hoe het contact tussen betrokken partijen verloopt bij het geven van adviezen.

Dat niet wordt voorgesteld de Kiesraad een bevoegdheid te geven voor het geven van een procesaanwijzing aan 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 bijlage van de Gemeentewet, waar wetten worden genoemd waarvoor geldt dat het interbestuurlijk toezicht bij de minister van BZK ligt en niet bij het provinciebestuur. Een aanwijzing 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 de aanwijzingsbevoegdheid richting de burgemeester, het college en het dagelijks bestuur is de Kiesraad hier aangewezen op het (bestuurlijke) overleg met deze partijen.

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. Het ligt in de rede dat wanneer de adviezen van de Kiesraad niet worden opgevolgd, de Kiesraad in dat geval de minister hierover informeert. In geval 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 ernstige 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 in geval 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 stembureaus. Deze procesaanwijzing kan alleen in het uiterste geval worden gegeven: bij ernstige risico's voor

het verloop van de verkiezing of de betrouwbaarheid van de verkiezingsuitslag en wanneer informeel overleg niet tot een oplossing leidt. De Kiesraad zal vanuit zijn nieuwe rol met deskundigheid en gezag optreden. 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 Kiesraad die hiertoe bevoegd zijn[32] en de personen die daarvoor door de Kiesraad zijn aangewezen[33] kunnen een procesaanwijzing geven aan een stembureau. Zij kunnen deze procesaanwijzing alleen geven wanneer zij in de feitelijke gang van zaken bij een stembureau[34] een of meer onregelmatigheden signaleren die leiden tot ernstige risico's voor de betrouwbaarheid van de uitslag van de verkiezing, en wanneer informeel overleg niet tot een oplossing leidt. 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).

Het informele overleg dat voorafgaat aan een procesaanwijzing zal in de praktijk plaatsvinden in betrokkenheid met 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 in het wegnemen van de onregelmatigheden. Bij het besluit tot het geven van een procesaanwijzing betrekt de Kiesraad, voor zover mogelijk, de zienswijze van het betreffende stembureau op de geconstateerde situatie. Dat de Kiesraad de zienswijze van het stembureau bij zijn besluit betrekt vloeit voort uit artikel A12, 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 dat snel en adequaat kan worden opgetreden, dient de Kiesraad de procedure tot het geven van een procesaanwijzing samen met betrokken partijen al vast te leggen 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.

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.

[32] Zie artikel A 3, derde lid (nieuw), van de Kieswet.
[33] Zie artikel A 9, eerste lid (nieuw) van de Kieswet.
[34] 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.

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.
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 (36150)

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 zelfstandige bestuursorganen die voor de uitvoering van het verkiezingsproces (tijdelijk) worden ingericht. Omdat het stembureau zelfstandige wettelijke taken en bevoegdheden heeft in het verkiezingsproces, is hier geen sprake van een verantwoordelijkheid van de burgemeester, het college of het dagelijks bestuur[35] en 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 de verantwoordelijkheden 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 stempassen[36] of de opslag en het vervoer van stembiljetten. Ter illustratie worden de volgende (hypothetische) voorbeelden gegeven:

<u>Verzending van stempassen</u>: 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. Wanneer als gevolg van deze fout een dusdanig 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 advies uitbrengen aan het vertegenwoordigend orgaan (artikel A 14).

[35] 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.
[36] Zie meer over de gemeentelijke verantwoordelijkheden in paragraaf 2.7.2

<u>Opslag stembescheiden</u>: 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 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 die aard is dat de geldigheid van de verkiezing ter discussie kan worden gesteld, brengt de Kiesraad hierover advies uit aan het vertegenwoordigend orgaan. Het ligt in de rede dat de Kiesraad verder over deze casus melding maakt in zijn evaluatieadvies aan de minister.

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:

<u>Telling in een stembureau</u>: De Kiesraad constateert een onregelmatigheid tijdens het tellen van de stemmen bij een stembureau. Bijvoorbeeld stemmen worden onterecht als ongeldig beschouwt 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, de betrokken gemeente en de Kiesraad niet wordt verbeterd, kan de Kiesraad via een procesaanwijzing het stembureau opdragen aanpassingen door te voeren in de wijze van tellen, zodat er correct geteld wordt. De Kiesraad vermeldt deze casus en de procesaanwijzing in de rapportage van bevindingen onder vermelding of hieraan opvolging is gegeven. De procesaanwijzing heeft hier tot doel de geconstateerde onregelmatigheid weg te nemen zodat de telling in overeenstemming met de Kieswet wordt uitgevoerd. De procesaanwijzing kan niet zien op de uitkomst van de telling. De Kiesraad kan daarom niet opdragen dat het aantal stemmen bij een partij of kandidaat naar inzicht van de Kiesraad anders zou moeten zijn.

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[37], spreekt hij de voorzitter van het stembureau hierop aan. In geval de geconstateerde gebreken leiden tot ernstige 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 dient wettelijk het uittreksel van het ROS te raadplegen bij de toelating van kiezers tot de stemming (artikel J 25 van de Kieswet). Wanneer het uittreksel van het ROS ontbreekt in een stemlokaal dient de voorzitter van het stembureau dit te constateren en kan de zitting van het stembureau niet aanvangen. Het stembureau kan immers niet zijn taken uitvoeren. Wanneer de Kiesraad constateert dat de zitting van het stembureau 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

[37] 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).

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.

3. De periode waarin en hoe de procesaanwijzing gegeven wordt

De verschillende stembureaus zijn alleen werkzaam in de korte periode van de kandidaatstelling en de verkiezingsdag tot aan de vaststelling van de uitslag. Een procesaanwijzing kan daarom ook alleen in die periode worden gegeven wanneer het stembureau, waar de procesaanwijzing aan is gericht, zitting heeft. Vanwege de zeer korte termijnen in de Kieswet is de proces-aanwijzing 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, of indien mogelijk per e-mail worden bevestigd.

4. *Samenhang met de beheersaanwijzing in het wetsvoorstel Wet programmatuur verkiezingsuitslagen (36150)*

Het voorstel voor de Wet programmatuur verkiezingsuitslagen kent ook een bevoegdheid voor de Kiesraad tot het geven van een beheersaanwijzing omtrent naleving van aansluit- en gebruiksvoorschriften, als bij het zich voordoen van ernstige risico's in het gebruik van de uitslagprogrammatuur. In de situatie dat een onregelmatigheid in het stembureau het gebruik van de uitslagprogrammatuur aangaat, dan 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 ernstige 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.

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 proces-aanwijzing 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 geloofsbrievenonderzoek.

De gegeven procesaanwijzingen worden opgenomen in de rapportage van bevindingen aan het vertegenwoordigend orgaan (zie paragraaf 2.4.1). Daarnaast ligt het in de rede dat de Kiesraad op de gegeven procesaanwijzing 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.

2.3.6. Het informeren van de minister over ernstige onregelmatigheden

Wanneer de Kiesraad een of meer onregelmatigheden constateert die leiden tot ernstige 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, uit eigen beweging, de minister daarover te informeren. De Kiesraad dient deze inlichtingen aan de minister te 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 ernstige 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 is als 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 daarover op grond van de bestaande inlichtingenplicht uit eigen beweging informatie kan 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 ernstige risico's kan leiden, uit eigen beweging, de minister hierover informeert.

De actieve inlichtingenplicht beperkt zich tot geconstateerde onregelmatigheden die leiden tot ernstige risico's voor het verloop van het verkiezingsproces en de betrouwbaarheid van de uitslag. Het is niet nodig en zou immers niet uitvoerbaar zijn 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. Het beoordelen van het verloop van de 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 een bijdrage leveren aan 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 vermeld 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 is geen verantwoording van de Kiesraad over de effectiviteit van gegeven procesaanwijzingen. Het is aan het vertegenwoordigend orgaan om bij het geloofs-brievenonderzoek 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: het zijn van centraal stembureau 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. Hierbij 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 leden[38] van de voltallige Kiesraad uitgebracht. Hiermee wordt geborgd dat alle expertise die in de Kiesraad is vertegenwoordigd bij dit advies betrokken wordt.

[38] 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.

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 uitvoerings-technische 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 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.[39] 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). 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 moeten toezien op de kwaliteit van de uitvoering, mede op zichzelf als centraal stembureau. 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 Kiesraad[40] 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 toezicht van 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.

[39] Zie artikelen 1 en 3 van de Kaderwet adviescolleges.
[40] De verdere transitie van de Kiesraad na het wetsvoorstel programmatuur verkiezingsuitslagen, wordt met voorliggend wetsvoorstel geregeld.

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 aangewezen 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.
- Vanwege de omvang van de werkzaamheden bij de uitvoering van de centraal stembureautaken, regelt dit wetsvoorstel tevens dat de Kiesraad zich hierbij kan laten 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 leden[41] 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 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. 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.

[41] 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.[42] 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 hiervan terstond mededeling

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

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 verantwoordelijkheden 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 onder gebracht. 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.[43] 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 voorwaarden waaronder kwaliteitsbevorderende taken ter ondersteuning van gemeenten worden uitgeoefend. Het zal hierbij vooral gaan om het vastleggen van termijnen van orde, ter borging van de transparantie in de verkiezingsketen. Het is niet de bedoeling met deze nadere regels invloed uit te oefenen op hoe de Kiesraad (in onafhankelijkheid) uitvoering geeft aan zijn taken.

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 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.[44] 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.

[43] Zie artikel A 4 van de Kieswet waarin de toepassing van de artikelen 21 en 22 van de Kaderwet zbo's is uitgesloten.
[44] Zie ook Kamerstukken II 2011/12, 33268, nr. 3, p. 18 en 25.

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 betrekt de Kiesraad de rapportages van deze onderzoeken bij zijn evaluatieadvies aan de minister.

2.8.4. Het opstellen van circulaires

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, 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 toelichting van de minister ten behoeve van de implementatie van nieuwe wet- en regelgeving. Ook voorziet een circulaire in de mogelijkheid dat de minister nadere toelichting omtrent wet en regelgeving geeft in geval 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. In geval 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) .

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 zal 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 zelfstandige bestuursorganen (zbo) 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 betrekt 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 op 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 kaders 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) dan 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 zelfstandige bestuursorganen. De Kiesraad is primair zelfstandig bestuursorgaan (hierna: 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 verkiezingsuitslagen[45] en voor de uitslagprogrammatuur.[46] 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

[45] Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen.
[46] 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, 36150, nr. 2)

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.

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.[47] 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.

[47] Kamerstukken 2011/12, 33268, nr. 3, p. 17-19

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.[48]

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 verwijs ik naar paragraaf 2.6.2. van deze toelichting.

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.[49] 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.

[48] Zie verder ook Kamerstukken 2011/12, 33268, nr. 3, p. 18.
[49] Kamerstukken II 2011/12, 33628, nr. 3, p. 19.

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 uitslagprogrammatuur. 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.[50] 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

[50] Kamerstukken II 1988/89 20264, nr. 18, blz. 2.

transitie van de Kiesraad. Ook het wetsvoorstel programmatuur verkiezingsuitslagen[51] is geregeld bij wet in formele zin.

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.

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. 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.

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.

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 beschikbaar gesteld en met ingang van 2023 jaarlijks € 2 mln. Voor 2023 wordt de € 2 mln. bij de 1e suppletoire begroting 2023 ter beschikking gesteld aan de Kiesraad. Na

[51] Kamerstukken II 2021/22 36150, nr. 2

inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wordt de jaarlijkse financiering van € 2 mln. structureel overgeheveld vanuit de BZK begroting naar de begroting van de Kiesraad.

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. Wel voorziet voorliggend wetsvoorstel in een inlichtingenplicht van gemeenten (burgemeester en het college van burgemeester en wethouders) en waterschappen (het dagelijks bestuur) en de verschillende stembureaus[52] 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 inlichtingen-plicht 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 voorwaarden waaronder de Kiesraad uitvoering geeft aan zijn nieuwe taak (artikel A 11, vijfde lid) wordt vastgelegd hoe de Kiesraad gemeenten bij zijn taakuitvoering betrekt. De Kiesraad dient bij het opstellen van toekomstige nieuwe instructies en kwaliteitsstandaarden tevens in te gaan op de uitvoeringsconsequenties daarvan. Wanneer dit substantiële gevolgen heeft zal daarover het gesprek tussen de Kiesraad, gemeenten en of waterschappen en het ministerie van BZK worden gevoerd.

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.

[52]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.

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

PM

Artikelsgewijs

Artikel I

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, bijvoorbeeld over 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.[53] In het tweede lid wordt bepaald dat de taak van de Kiesraad centraal stembureau wordt uitgeoefend door de voorzitter, daartoe uit zijn midden 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).

[53] 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, 36105, nr. 4.

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 tweede tot en met het vierde lid van artikel A 5. Buitengewone leden kunnen niet als ondervoorzitter worden aangewezen.

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.[54] 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.[55]

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 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 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. 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

[54] Zie ook de memorie van toelichting op artikel 15 (nu 16) van de Kaderwet adviescolleges, Kamerstukken II 1995/96, 24503, nr. 3.
[55] Kamerstukken II 2011/12, 33628, nr. 3, p. 19.

wel is gedaan voor andere zbo's met een onafhankelijke taak, bijvoorbeeld het College voor de rechten van de mens.[56]

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, en zijn bevoegdheid om procesaanwijzingen te geven (artikel A 12), 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 waarnemingen en uitoefening van bevoegdheden 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. 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.

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

De aangewezen personen dienen zoals 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.[57] 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.

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 I van de Kieswet. Ook is de nieuwe

[56] Zie ook de memorie van toelichting bij de Aanpassingswet Wnra, Kamerstukken II, 35073, nr. 3, p.16-17.
[57] 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.

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.[58]

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 VNG[59]) en, 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 Unie van Waterschappen), een plan op voor de wijze waarop de Kiesraad aan burgemeester en wethouders, de dagelijkse besturen, de stembureaus, de gemeentelijk stembureaus, de briefstembureaus, het nationaal briefstembureau, hoofdstembureaus en het centraal stembureau samenwerkt, ondersteuning in het verkiezingsproces 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.

[58] Dit zijn de bepalingen na inwerkingtreding van de Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen. De inwerkingtreding hiervan wordt verwacht op 1 januari 2023.
[59] 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 .

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’.[60] 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 stembureaus om de kwaliteit 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 een instructie betrekking heeft op onvoorziene omstandigheden, bijvoorbeeld zoals zich voordeed bij de verkiezingen van de Tweede Kamer in maart 2021 met betrekking tot de terzijdelegging van briefstemmen[61], kan die instructie enkel worden vastgesteld in overeenstemming

[60] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2020/09/30/criteria-integrale-toegankelijkheid-stembureaus.

[61] 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

met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De minister is immers verantwoordelijk voor de wet- en regelgeving omtrent het verkiezingsproces en daarmee ook voor de uitleg ervan. 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.[62]

Vijfde lid

Dit artikellid bevat een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over 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.

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 ernstige 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. De procesaanwijzing kan daarom slechts in deze periode worden gegeven. Gelet op het korte tijdsbestek waarin de aanwijzing wordt gegeven en 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

---

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, 35165, nr. 37 en nr. 40.

[62] 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, 36105, nr. 4, p. 3.

schriftelijk (per e-mail) zou worden gegeven, 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.

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.[63] Maar ook bij de

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

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.

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 ernstige 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 proces-verbaal van de stemming en de stemopneming op het stembureau niet langer door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties wordt vastgesteld, maar door de Kiesraad. In het vierde lid wordt geregeld dat het model goedgekeurd moet worden door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. 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 Na 31 betekent dat het model voor het proces-verbaal van de werkzaamheden op het gemeentelijk stembureau niet langer door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties wordt vastgesteld, maar voortaan door de Kiesraad. In het vierde lid wordt geregeld dat het model goedgekeurd moet worden door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zie voor een toelichting hierover de toelichting bij onderdeel F op artikel N 10.

H

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 Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties

wordt vastgesteld, maar door de Kiesraad. In het vierde lid wordt geregeld dat het model goedgekeurd moet worden door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zie voor een toelichting hierover de toelichting bij onderdeel F op artikel N 10.

I

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 Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties wordt vastgesteld, maar voortaan door de Kiesraad. In het vierde lid wordt geregeld dat het model goedgekeurd moet worden door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zie voor een toelichting hierover de toelichting bij onderdeel F op artikel N 10.

J

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 Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties wordt vastgesteld, maar voortaan door de Kiesraad. In het achtste lid is geregeld dat het model goedgekeurd moet worden door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zie voor een toelichting hierover de toelichting bij onderdeel F op artikel N 10.

K

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 Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties wordt vastgesteld, maar voortaan door de Kiesraad. In het zevende lid wordt geregeld dat het model goedgekeurd moet worden door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zie voor een toelichting hierover de toelichting bij onderdeel F op artikel N 10.

L

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 Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties wordt vastgesteld, maar voortaan door de Kiesraad. In het vierde lid is geregeld dat het model goedgekeurd moet worden door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zie voor een toelichting hierover de toelichting bij artikel N 10.

M

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 Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties wordt vastgesteld, maar voortaan door de Kiesraad. In het zesde lid wordt geregeld dat het model goedgekeurd moet worden door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zie voor een toelichting hierover de toelichting bij onderdeel F op artikel N 10.

N

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 Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties wordt vastgesteld, maar voortaan door de Kiesraad. In het zevende lid wordt geregeld dat het model goedgekeurd moet worden door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zie voor een toelichting hierover de toelichting bij onderdeel F op artikel N 10.

O

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 Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties wordt vastgesteld, maar voortaan door de Kiesraad. In het vierde lid is geregeld dat het model goedgekeurd moet worden door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zie voor een toelichting hierover de toelichting bij onderdeel F op artikel N 10.

P

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 Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties wordt vastgesteld, maar voortaan door de Kiesraad. In het derde lid is geregeld dat het model goedgekeurd moet worden door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zie voor een toelichting hierover de toelichting bij onderdeel F op artikel N 10.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,