

Vergaderjaar 2023–2024

36 552

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

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 17 januari 2024 en het nader rapport d.d. 29 april 2024, aangeboden aan de Koning door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 september 2023, nr. 2023002189, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 januari 2024, nr. W04.23.00283/I, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder in cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 20 september 2023, no. 2023002189, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Kieswet, houdende regels over taken van de Kiesraad met het oog op de bevordering van de kwaliteit van de uitvoering van het verkiezingsproces (Wet kwaliteitsbevordering uitvoering verkiezingsproces), met memorie van toelichting.

Om de kwaliteit van het verkiezingsproces te verbeteren, wordt voorgesteld om de taken van de Kiesraad uit te breiden. De Kiesraad krijgt hiermee een meer centrale, instruerende, beoordelende en ondersteunende rol om te zorgen dat de uitvoerders van het verkiezingsproces beter in staat zijn het proces zorgvuldig vorm te geven. De Kiesraad krijgt ook de mogelijkheid om toe te zien op de feitelijke gang van zaken bij de stemming en uitslagvaststelling. Verder geeft het wetsvoorstel de

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Kiesraad de bevoegdheid om in het uiterste geval een stembureau of de voorzitter van een stembureau een procesaanwijzing te geven als de gang van zaken daar een risico vormt voor de betrouwbaarheid van de verkiezing. Tot slot wordt voorgesteld dat de Kiesraad rapporteert over waargenomen onregelmatigheden en desnoods het vertegenwoordigend orgaan kan adviseren om tot een hertelling of een herstemming te besluiten.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert in de toelichting uitgebreider in te gaan op de achtergrond en overwegingen die ten grondslag liggen aan de voorgestelde taakverzwaring van de Kiesraad. Daarnaast maakt zij enkele opmerkingen over het niveau van regelgeving. Nadere regels die meer op de huidige complexe praktijk zijn toegespitst kunnen de uitvoeringspraktijk meer helderheid en ondersteuning bieden. Het is in het licht van artikel 59 van de Grondwet echter van belang dat het wetsvoorstel hiertoe concrete en nauwkeurige delegatiegrondslagen bevat, onder meer voor het stellen van instructies en standaarden. Tevens moet verduidelijkt worden in welke onvoorziene situaties het stellen van instructies aan de orde is en voor welke duur. Tot slot adviseert de Afdeling in de toelichting te verhelderen dat leden en medewerkers van de Kiesraad ook ter plaatse in een stembureau kunnen waarnemen.

In verband hiermee is aanpassing van het wetsvoorstel en de toelichting wenselijk.

1. Inhoud van het wetsvoorstel

De regering beoogt met dit wetsvoorstel de kwaliteit van de uitvoering van het verkiezingsproces te bevorderen. Zij acht het in dit verband noodzakelijk om de Kiesraad extra ondersteunende, instruerende en beoordelende taken te geven. Dit wetsvoorstel moet worden gezien in het licht van de eerder aangekondigde transitie van de Kiesraad tot een autoriteit met bredere taken en bevoegdheden om een betrouwbare en efficiënte uitslagvaststelling te ondersteunen.²

Voor een deel gaat het om een verschuiving van taken van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) naar de Kiesraad. Zo worden de modelformulieren straks door de Kiesraad vastgesteld en zal de Kiesraad de ondersteunende werkzaamheden bij de organisatie van verkiezingen van de Minister overnemen.³ Enige afstand van de politiek verantwoordelijke Minister wordt daarbij wenselijk geacht.⁴ In internationaal verband wordt om die reden nadruk gelegd op de noodzaak van onafhankelijkheid van de organen in het verkiezingsproces ten opzichte van de uitvoerende macht.⁵

Voor een ander deel introduceert het wetsvoorstel nieuwe taken en bevoegdheden voor de Kiesraad. Ter bevordering van de kwaliteit van het verkiezingsproces wordt een ondersteunende taak voor de Kiesraad voorgesteld. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de diverse

² Zie onder meer het voorstel van wet tot wijziging van de Kieswet, houdende vaststelling van regels over de programmatuur die bij verkiezingen wordt gebruikt ten behoeve van de vaststelling van de verkiezingsuitslag (wetsvoorstel programmatuur verkiezingsuitslagen). Dit wetsvoorstel is op moment van schrijven aanhangig bij de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2021/22, 36 150, nr. 2); en Kamerstukken II 2018/19, 35 165 nr. 1, bijlage: ABD topconsult, Briefadvies Digitale hulpmiddelen in de verkiezingsketen, 2019.

³ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 1.1. (Achtergrond en aanleiding).

⁴ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 1.1. (Achtergrond en aanleiding) en eerder Kamerstukken II 2021/22, 35 150, nr. 3, p. 7.

⁵ Zie bijvoorbeeld de Code of Good Practice in Electoral Matters 2002 van de Venice Commission.

soorten stembureaus die als bestuursorganen de verkiezing vormgeven en de gemeenten, die een belangrijke faciliterende rol hebben voor het inrichten van stembureaus. De Kiesraad zal samen met gemeenten optrekken om de uitvoeringskwaliteit te versterken, door vooraf en in samenwerking met gemeenten instructies en kwaliteitsstandaarden op te stellen.

In het kader van zijn nieuwe taken krijgt de Kiesraad de bevoegdheid om in de verschillende stembureaus te gaan waarnemen en zo nodig het uitvoeringsproces bij te sturen als blijkt dat dit niet volgens de regelgeving verloopt. Aanwijzingen van de Kiesraad zijn uitsluitend gericht op het handelen van het stembureau, zoals bijvoorbeeld de wijze van tellen.⁶ Ook krijgt de Kiesraad de taak om het verloop van een verkiezing te beoordelen en daarover na afloop te rapporteren. Als de Kiesraad aanleiding heeft te twifelen aan een geldig verloop van de stemming, kan de Kiesraad het vertegenwoordigend orgaan adviseren om te besluiten tot een herstemming.

Tot slot wordt voorgesteld de wettelijke «uitvoeringstechnische» adviestaak van de Kiesraad te verbreden naar een meer algemene adviesbevoegdheid over aangelegenheden die verkiezingen of uitvoeringstechnische aangelegenheden die het kiesrecht betreffen. De regering benadrukt dat hiermee de wettelijke taak in lijn wordt gebracht met de wijze waarop de adviesbevoegdheid van de Kiesraad in de praktijk wordt opgevat.

2. Constitutioneel kader

a. Beginselen verkiezingsproces

Het functioneren van de democratie en het parlementaire stelsel staat of valt bij eerlijke en betrouwbare verkiezingen. Burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat een verkiezing op een eerlijke en zorgvuldige manier verloopt. Zoals de regering ook in de toelichting stelt, moet het verkiezingsproces in dat licht gezien voldoen aan enkele kernwaarden, beginselen en waarborgen, die zijn verankerd in de Grondwet, de daarop gebaseerde Kieswet en het internationaal recht.⁷

De Adviescommissie inrichting verkiezingsproces heeft in 2007 geïnventariseerd om welke beginselen en waarborgen het gaat.⁸ Het gaat dan onder meer om transparantie van het verkiezingsproces, stemvrijheid en toegankelijkheid van verkiezingen. Ook bij de vaststelling van de uitslag zijn er verschillende kernwaarden aan de orde. Het gaat dan met name om, samengevat, de waarborgen van uniciteit, controleerbaarheid, integriteit en onafhankelijkheid.

Een belangrijk deel van de uitvoering van het verkiezingsproces vindt decentraal plaats. Gemeenten stellen voor elke verkiezing stembureaus in en zorgen voor de werving en instructie van stembureauleden. Daarnaast zorgen gemeenten voor de instelling van de centrale stembureaus voor gemeentelijke en provinciale verkiezingen. Bij landelijke verkiezingen treedt de Kiesraad zelf als centraal stembureau op.

⁶ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 2.3.5. (Het geven van een procesaanwijzing aan stembureaus en aanleiding).

⁷ Zoals artikel 21 van de Universele verklaring van de Rechten van de mens, artikel 25 van het Internationaal verdrag inzake burger en politieke rechten en artikel 3 van het Eerste Protocol van het Europees verdrag voor de rechten van de mens.

⁸ Stemmen met vertrouwen (advies van 27 december 2007), Den Haag: Adviescommissie inrichting verkiezingsproces 2007. Zie: Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, 5.

Al deze verschillende stembureaus hebben een belangrijke taak in het faciliteren van een eerlijke en betrouwbare verkiezing en zij verrichten hun taken in onafhankelijkheid. Deze decentrale opzet blijft met het voorliggende wetsvoorstel nadrukkelijk in stand. Wel raakt het voorstel aan de rol van gemeenten in die zin dat het beoogt door enkele aanpassingen de kwaliteit van de decentrale uitvoering te versterken.

b. Legaliteitsbeginsel

Vanwege het belang van het verkiezingsproces voor de democratische rechtsstaat en de noodzakelijke parlementaire betrokkenheid bij de wetgeving daaromtrent, bepaalt artikel 59 van de Grondwet dat de inrichting van het verkiezingsproces bij formele wet wordt geregeld.⁹ De grondwetgever laat hier echter een zekere ruimte aan de wetgever om de bevoegdheid tot het stellen van regels te delegeren aan een lagere regelgever.¹⁰

De wetgever hanteert het uitgangspunt dat hij slechts beperkt gebruik maakt van deze delegatiebevoegdheid omdat de Kieswet «vorm geeft aan het fundamentele grondwettelijke recht van de burgers om de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te kiezen en als lid daarvan te worden gekozenen».¹¹ Dit heeft tot gevolg dat de inrichting van het proces vrij gedetailleerd in de Kieswet (formele wet) is geregeld.¹² Dat laat onverlet dat met het oog op de uitvoering nadere uitwerking soms noodzakelijk wordt geacht in onder meer het Kiesbesluit. Die delegatie moet zo concreet en nauwkeuring mogelijk worden omschreven.¹³

Nadere uitwerking van een delegatiegrondslag door een zelfstandig bestuursorgaan (zbo), zoals de Kiesraad, kan alleen onder strikte voorwaarden. Vanwege de beperkte ministeriële verantwoordelijkheid bij een zbo kan dit uitsluitend regels stellen als het om louter organisatorische of technische zaken gaat. In bijzondere gevallen kan het ook gaan om regels die verder gaan dan van louter organisatorische of technische aard. In dat geval moet er wel worden voorzien in een bevoegdheid tot goedkeuring van de regeling door de Minister.¹⁴ Ten aanzien van kiesrechtelijke onderwerpen geldt voorts nog de aanvullende voorwaarde dat de wetgever een «versterkte plicht» heeft om de noodzaak van delegatie te onderbouwen.¹⁵

3. Kwaliteitsbevordering verkiezingsproces

Het wetsvoorstel geeft de Kiesraad meer mogelijkheden om de taakuitvoering van stembureaus te ondersteunen en de kwaliteit van de uitvoering te verbeteren. Deze taakverzwaring zal volgens de toelichting ook moeten doorwerken in een organisatieverandering bij de Kiesraad.¹⁶ In het bijzonder gaat het daarbij om een verandering in de samenstelling

⁹ Artikel 59 van de Grondwet: «Alles, wat verder het kiesrecht en de verkiezingen betreft, wordt bij de wet geregeld.»

¹⁰ De formulering «de wet regelt» wijst hier op. Zie voorts de Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 2.20 «Grondwettelijke delegatieverboden».

¹¹ Kamerstukken II 1988/89, 20 264, nr. 18, p. 3.

¹² Kamerstukken II 1988/89, 20 264, nr. 18, p. 3. Zie ook het advies van de Raad van State van 13 april 2010 (W04.10.0038/l), Staatscourant 2010, nr. 19451.

¹³ Zie ook de Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 2.23 «Begrenzing delegatie».

¹⁴ Zie ook de Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 5.10 «Regelgevende bevoegdheid».

¹⁵ Advies van de Afdeling advisering van 31 maart 2016 (W04.15.0259/l), Kamerstukken II 2016/17, 34 258, nr. 8.

¹⁶ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.1 (Gevolgen voor de Kiesraad).

van de Kiesraad en een uitbreiding van de personele capaciteit van het ondersteunend bureau.¹⁷

De Afdeling merkt op dat de toelichting uitgebreid ingaat op de wijze van inrichting van de nieuwe bevoegdheden van de Kiesraad. Daarentegen wordt slechts in beperkte mate ingegaan op de aanleiding en de noodzaak om tot deze nieuwe bevoegdheden te komen. Zo blijkt uit de toelichting niet in welk opzicht, en in welke mate, de kwaliteit van de uitvoering van het verkiezingsproces op dit moment tekortschiet. Ook komt in de toelichting niet duidelijk naar voren wat onder «kwaliteit» wordt verstaan, en daarmee wat de achtergrond en reikwijdte is van de voorgestelde taak tot kwaliteitsverbetering.

Uit evaluaties van de laatste verkiezingen rijst het beeld dat er in het verkiezingsproces sprake is van een complex en tijdkritisch proces met fatale termijnen en met slechts beperkte ruimte om eventuele fouten te verhelpen of mogelijkheden om fouten door centrale bijsturing te voorkomen. Die situatie levert in toenemende mate spanning op met het maatschappelijke verwachtingspatroon. De lat voor een kwalitatief verkiezingsproces ligt hoog. Dat is passend is bij het belang van eerlijke en betrouwbare verkiezingen,¹⁸ maar zorgt er tegelijk voor dat de praktijk te maken heeft met een toenemende uitvoeringslast die in sommige stembureaus en gemeenten de uitvoeringskracht dreigt te overschrijden.¹⁹

In verband met het voorgaande wees de Kiesraad er eerder op dat onder de bestaande omstandigheden het verkiezingsproces niet op alle punten aan de gerechtvaardigde maatschappelijke belangen kan beantwoorden.²⁰ Ten eerste wees hij op een veranderende samenleving waar vertrouwen in verkiezingen niet vanzelfsprekend is. In 2021 was het aantal kiezers dat het verkiezingsproces als «heel eerlijk» bestempelde, gedaald.²¹ Een verbeterde uitvoering kon volgens de Kiesraad bijdragen aan het vertrouwen in het verkiezingsproces, bijvoorbeeld rondom het publiceren van uitslagen en het verzenden van stempassen. Verder wees de Kiesraad op de toegenomen schaal van gemeenten en de beperkte kennis en ervaring bij gemeenten met een steeds complexer wordend verkiezingsproces. Gemeenten merken steeds vaker dat het moeilijk is over de expertise te beschikken om een goede uitvoering te waarborgen.²²

De Kiesraad constateert dat het laatste in het bijzonder knelt bij lokale verkiezingen, waarbij gemeentelijke organisaties eens in de vier jaar te maken krijgen met de procedures van het registreren van aanduidingen, kandidaatstelling en zetelverdeling. Dat zijn complexe processen die in de

¹⁷ De wijze van benoeming van de leden van de Kiesraad blijft ongewijzigd. Zij worden bij koninklijk besluit benoemd op grond van hun deskundigheid op het gebied van het kiesrecht en de verkiezingen. Zie artikel A 5 van de Kieswet en artikel 11 van de Kaderwet adviescolleges.

¹⁸ Zie ook Kamerstukken II 2022/23, 35 165, nr. 50.

¹⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35 165, nr. 40.

²⁰ Evaluatieadvies Tweede Kamerverkiezing 15 maart 2017, advies van de Kiesraad van 30 mei 2017 en voorts Kamerstukken II 2016/17, 31 142, nr. 62.

²¹ Evaluatieadvies van de Kiesraad over de Tweede Kamerverkiezing van 2021. Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 35 165, nr. 40.

²² Evaluatie NVVB Gemeenteraadsverkiezingen 2022. Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 35 165, nr. 50.

regelgeving niet altijd sluitend zijn geregeld en waarbij weinig ruimte is voor het herstellen van fouten.²³

Ook rondom de stemming en de telling kan de uitvoering worden verbeterd. Zo wordt in de consultatie gewezen op problemen met het niet-tijdig of onvolledig publiceren van processen-verbaal en problemen met het verzenden van stempassen.²⁴ Voor een goede uitvoering zijn gemeenten bovendien steeds meer afhankelijk van de uitleg en expertise van het Ministerie van BZK en de Kiesraad.²⁵ Tot slot wees de Kiesraad op een toenemende afhankelijkheid van digitalisering, waarbij kwetsbaarheden en (beveiligings)risico's om centrale sturing vragen.²⁶

In het licht van het voorgaande hebben de uitvoerders van het verkiezingsproces in de gezamenlijke Verkiezingsagenda 2030 onderkend dat de kwaliteit als basis voor een robuust verkiezingsproces aandacht behoeft, evenals de uitvoerbaarheid ervan.²⁷ Nadere regels die meer op de huidige complexe praktijk zijn toegespitst kunnen de uitvoeringspraktijk meer helderheid en ondersteuning bieden. Hierbij is ook aandacht voor het verbeteren van het toezicht op de uitvoering van het verkiezingsproces in de praktijk.²⁸

Gelet op deze achtergrond is de keuze van de regering begrijpelijk om de Kiesraad een meer centrale, instruerende, beoordelende en ondersteunende rol in het verkiezingsproces te geven om in samenwerking met uitvoerders de kwaliteit van het verkiezingsproces te bevorderen. De Afdeling merkt echter op dat de toelichting op het wetsvoorstel op zichzelf onvoldoende inzicht geeft in de achtergronden en overwegingen hiertoe en onvoldoende duidelijk maakt welke wijzigingen het gevolg zijn van uit evaluaties gebleken tekortkomingen. Aanvulling van de toelichting in deze zin is van belang omdat de verbetering van het verkiezingsproces die met dit wetsvoorstel wordt beoogd, kan bijdragen aan het noodzakelijke vertrouwen in het verkiezingsproces (zie hiervoor punt 2).

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande de toelichting aan te vullen.

De Afdeling onderschrijft de keuze van de regering om de Kiesraad een meer centrale, instruerende, beoordelende en ondersteunende rol in het verkiezingsproces te geven, maar merkt op dat de toelichting op het wetsvoorstel op zichzelf onvoldoende inzicht geeft in de achtergronden en overwegingen hiertoe en onvoldoende duidelijk maakt welke wijzigingen het gevolg zijn van uit evaluaties gebleken tekortkomingen. De achtergrond en aanleiding voor het toekennen aan de Kiesraad van een zwaardere rol in het verkiezingsproces is vooral gelegen in de belangrijke bijdrage die de Kiesraad vanuit zijn onafhankelijke positie en deskundigheid kan leveren aan het waarborgen van de onafhankelijkheid,

²³ Het ontbreekt bij centraal stembureaus regelmatig aan actief beleid om die ruimten in te vullen. Dit zorgt voor onduidelijkheid bij henzelf en deelnemende partijen over bijvoorbeeld de wijze van vermelding van kandidaten of aanduidingen op het stembiljet. Zie Evaluatieadvies van de Kiesraad over de gemeenteraadsverkiezingen van 2022. Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 35 165, nr. 50.

²⁴ Advies over de kwaliteitsbevordering van de uitvoering van het verkiezingsproces, advies van de Kiesraad van 13 februari 2023.

²⁵ De Kiesraad schetst in de Eindrapportages van het Informatiepunt Verkiezingen een verveelvoudiging van het aantal informatievragen van gemeenten in de periode 2006–2022. Zie bijlagen bij Kamerstukken II 2022/23, 35 165, nr. 50 en bij Kamerstukken II 2020/21, 35 165, nr. 40.

²⁶ Kamerstukken II 2021/22, 36 150, nr. 3.

²⁷ Verkiezingsagenda 2030 van de VNG, NVVB, Kiesraad en BZK. Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 35 165, nr. 40.

²⁸ Kamerstukken II 2016/17, 31 142, nr. 62.

transparantie en kwaliteit van het verkiezingsproces en de betrouwbaarheid van de verkiezingsuitslag. Naar aanleiding van bovenstaande opmerkingen van de Afdeling is de memorie van toelichting aangevuld en wordt in paragraaf 1.1. ingegaan op de noodzaak om aan de Kiesraad een zwaardere rol toe te kennen in de ondersteuning van de uitvoering van het verkiezingsproces.

4. Niveau van regelgeving

a. Delegatie naar de Kiesraad

Ondanks dat de Kieswet tegen de achtergrond van artikel 59 van de Grondwet zeer gedetailleerd is (zie hiervoor punt 2), doen zich in de praktijk soms onduidelijkheden voor. In dat geval moeten de verschillende uitvoerders bij gemeenten en in stembureaus daaraan zelf invulling geven.²⁹ Zij kunnen dat doen door actief beleid te voeren of beleidsregels te stellen. Zo zijn er bijvoorbeeld centraal stembureaus met eigen regels over de wijze van vermelding van kandidaten en aanduidingen op het stembiljet. Ook worden er door de Minister nadere voorschriften gesteld ter uitwerking van de Kieswet, bijvoorbeeld over de toegankelijkheidseisen aan een stemlokaal.

Uit de toelichting blijkt dat de kwaliteit van de uitvoering minder afhankelijk moet worden van de eigen invulling door gemeenten en stembureaus. Voorschriften ter uitwerking van een wettelijke norm kunnen daarbij nodig zijn als de Kieswet hier niet zelf in voorziet. Hiertoe bevat het wetsvoorstel een algemene bevoegdheid van de Kiesraad om instructies en kwaliteitsstandaarden te formuleren.³⁰

De wens is om met nadere instructies en kwaliteitsstandaarden te zorgen dat gemeenten en stembureaus beter in staat worden gesteld om op een uniforme wijze uitvoering te geven aan de wet- en regelgeving. Dit zorgt verder voor meer duidelijkheid en zekerheid bij politieke partijen hoe zij precies aan het verkiezingsproces kunnen deelnemen. Het zorgt er ook voor dat de kandidaatstelling en de uitslagvaststelling eenvoudiger uniform kunnen worden gefaciliteerd in bijvoorbeeld de ondersteunende software van de Kiesraad.

De instructies en standaarden die de Kiesraad opstelt, hebben niet alleen betrekking op de eigen verantwoordelijkheden van de Kiesraad (als centraal stembureau), maar ook op de verantwoordelijkheden van andere bestuursorganen. Voor deze organen zijn de instructies en kwaliteitsstandaarden gelet op het uniformerend karakter, zo blijkt ook uit de toelichting, niet vrijblijvend: zij moeten deze naleven. De Kiesraad ziet vervolgens toe op de naleving en ondersteunt de betrokken organen daar ook bij. In veel gevallen zullen instructies en standaarden een interpretatie bevatten van de wettelijke norm en daarmee de – weliswaar beperkte – beleidsruimte benutten over de invulling daarvan.³¹

De Afdeling merkt op dat de instructies en kwaliteitsstandaarden van de Kiesraad daarmee nadere regels bevatten die voor de betrokken bestuursorganen bindend zijn. Deze regels hebben ook, direct of indirect,

²⁹ Het wetsvoorstel hanteert voor het begrip «stembureau» een brede definitie, die elk stembureau, briefstembureau, gemeentelijk stembureau, hoofdstembureau, nationaal briefstembureau, en centraal stembureau omvat. Omwille van de leesbaarheid van het advies wordt ook hier het begrip «stembureau» breed opgevat.

³⁰ Voorgesteld artikel A 11, derde lid.

³¹ Een voorbeeld daarvan is de telinstructie of de instructie hoe tijdens de vooropening van briefstemmen te handelen.

betrekking op bijvoorbeeld kiezers in het stemlokaal of politieke partijen die een lijst opstellen. Daarmee valt niet uit te sluiten, zoals de regering in de toelichting doet,³² dat de instructies en kwaliteitsstandaarden naar hun aard algemeen verbindende voorschriften bevatten.³³

Daarnaast is het van belang dat het wetsvoorstel, ook in het licht van artikel 59 van de Grondwet, concrete en nauwkeurige delegatiegrondslagen bevat als deze regels niet in de Kieswet zelf worden gesteld. Uit de toelichting en de consultatie blijkt dat met name wordt gedacht aan standaarden voor het publiceren van uitslagen en het verzenden van stempassen, instructies voor stembureauleden, eisen aan stemlokalen en voorschriften over de vermelding van kandidaten en aanduidingen op de lijst.

De voorgestelde algemene bevoegdheid van de Kiesraad voor het stellen van instructies en kwaliteitsstandaarden kent echter volgens de voorgestelde wettekst een ruimere reikwijdte en bevat geen beperking van de onderwerpen waarover nadere regelgeving tot stand kan komen. Gelet op het voorgaande meent de Afdeling dat de ruime grondslag in het wetsvoorstel onvoldoende beperking biedt.

Voorts is onvoldoende evident dat de beoogde instructies en kwaliteitsstandaarden louter technische en organisatorische punten betreffen. Mogelijk hebben deze op bepaalde punten toch een ruimer bereik. Weliswaar stelde de Kiesraad eerder dat het enkel zou gaan om detailpunten betreffende de uitvoering,³⁴ inmiddels lijkt de Kiesraad uit te gaan van een ruimere opdracht en is zij bijvoorbeeld voornemens standaarden te formuleren over digitale middelen die in stembureaus worden gebruikt.³⁵

Ook de regering lijkt volgens de toelichting een ruime opvatting te hebben van wat technische regels zijn. Zo worden de toegankelijkheidseisen aan het stemlokaal als een kwaliteitsstandaard van louter technische aard gezien,³⁶ terwijl daarin ook beleidsmatige keuzes gemaakt moeten worden op welke beperkingen het stemlokaal moet zijn ingericht. In het geval er door de Kiesraad regels kunnen worden gesteld die meer dan louter technische en organisatorische punten betreffen, is het noodzakelijk te voorzien in een bevoegdheid tot goedkeuring van de regeling door de Minister (zie punt 2).

De Afdeling adviseert om, mede gelet op artikel 59 van de Grondwet, in het wetsvoorstel geconcretiseerde delegatiebepalingen op te nemen over welke onderwerpen het stellen van nadere regels is toegestaan, waarbij het uitgangspunt blijft dat wezenlijke elementen op het niveau van de formele wet moeten worden vastgelegd. Voorts adviseert de Afdeling in de toelichting nader in te gaan op de juridische aard van de instructies en

³² Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.2.1 (Het opstellen van factsheets en instructies) en paragraaf 2.2.2. (Het opstellen van kwaliteitsstandaarden).

³³ In de memorie van toelichting bij de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht zijn algemeen verbindende voorschriften omschreven als: «naar buiten werkende, voor de daarbij betrokkenen bindende regels, uitgegaan van het openbaar gezag dat de bevoegdheid daartoe aan de wet ontleent», Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 105. Zie ook Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzingen 2.17 «Begrip algemeen verbindend voorschrift», 2.18 «Vaststelling algemeen verbindende voorschriften» en 5.10 «Regelgevende bevoegdheid».

³⁴ Advies over de kwaliteitsbevordering van de uitvoering van het verkiezingsproces, advies van de Kiesraad van 13 februari 2023.

³⁵ Evaluatie van de verkiezingen voor provinciale staten en algemene besturen van de waterschappen in 2023, advies van de Kiesraad van 8 juni 2023.

³⁶ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 2.2.2. (Het opstellen van kwaliteitsstandaarden).

kwaliteitsstandaarden en in het bijzonder in hoeverre deze in bepaalde gevallen algemeen verbindende voorschriften kunnen bevatten.

De regering kan zich niet vinden in de opvatting van de Afdeling over het algemeen verbindende karakter van de instructies en kwaliteitsstandaarden. In de eerste plaats wijst de regering erop dat de instructies, zoals die in dit wetsvoorstel bedoeld worden, louter een vertaling van de regelgeving naar concrete werkwijzen behelzen. Dergelijke instructies worden in de huidige situatie door het Ministerie van BZK opgesteld en in de Toolkit Verkiezingen op Rijksoverheid.nl geplaatst, zodat gemeenten hiervan gebruik kunnen maken bij de uitvoering van het verkiezingsproces. Een voorbeeld van zo'n instructie is de «factsheet schorsing stemopneming», waarin stapsgewijs wordt uitgelegd welke handelingen het stembureau moet verrichten als er gedurende het tellen van de stemmen overgegaan moet worden tot een schorsing. De instructie bevat geen invulling van vrije beleidsruimte. Een instructie is slechts faciliterend voor de wijze waarop door gemeenten en stembureaus feitelijk uitvoering kan worden gegeven aan bepaalde verplichtingen in de Kieswet, het Kiesbesluit en de Kiesregeling. De instructies zijn om die reden, anders dan de regelgeving waaraan uitvoering moet worden gegeven, op zichzelf niet bindend en hebben derhalve geen juridische betekenis. Een geconcretiseerde delegatiebepaling zoals de Afdeling verzoekt, is daarom in artikel A 11, derde lid, van het voorstel van wet niet nodig.

De kwaliteitsstandaarden, zoals die in dit wetsvoorstel worden bedoeld, zijn van een andere orde dan de instructies. Met het uitgeven van kwaliteitsstandaarden wordt beoogd om gemeenten handvatten te bieden bij het invullen van de beleidsruimte die zij hebben op grond van de Kieswet en lagere regelgeving. Het voorbeeld dat in paragraaf 2.2. van de toelichting wordt gegeven, onderstreept dit; met het stuk «Criteria Integrale Toegankelijkheid Stembureaus» wordt geenszins beoogd om gemeenten te verplichten om alle suggesties in dat stuk na te leven. Wel wordt beoogd burgemeester en wethouders te ondersteunen bij het invullen van de taak die zij op grond van artikel J 3, derde lid van de Kieswet hebben om ervoor zorg te dragen dat de stemlokalen zodanig zijn gelegen en zo zijn ingericht dat kiezers met lichamelijke beperkingen zoveel mogelijk hun stem zelfstandig uit kunnen brengen. De betreffende kwaliteitsstandaard verandert niets aan de verantwoordelijkheid en vrijheid van burgemeester en wethouders om naar eigen inzicht invulling te geven aan de taak die zij op grond van artikel J 3, derde lid, van de Kieswet hebben. Er wordt slechts beoogd hen te faciliteren bij het vervullen van de in voormeld artikel genoemde zorgplicht. Kwaliteitsstandaarden zijn evenals de instructies niet afdwingbaar, zodat zij reeds daarom niet algemeen verbindend van aard zijn. De Kiesraad zal bij het opstellen van de instructies en kwaliteitsstandaarden van deze kaders uit moeten gaan. Een ruimere opdracht voor de Kiesraad is in dit wetsvoorstel niet beoogd. De toelichting is op dit punt aangevuld.

b. Delegatie naar amvb

Met dit wetsvoorstel krijgt de Kiesraad de taak ondersteuning te verlenen aan de burgemeester, het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur en een stembureau bij het organiseren van verkiezingen.³⁷ Doel hiervan is de kwaliteit van het verkiezingsproces te bevorderen. In verband hiermee is voorzien in een grondslag om bij

³⁷ Voorgesteld artikel A 11, eerste lid.

algemene maatregel van bestuur (amvb) voorwaarden te stellen aan de uitvoering van deze ondersteuningstaak door de Kiesraad.³⁸

De Afdeling merkt op dat de delegatiegrondslag algemeen is geformuleerd. Blijkens de toelichting beoogt de wetgever de delegatiebevoegdheid slechts te gebruiken voor het vastleggen van termijnen van orde, ten behoeve van de «transparantie in de verkiezingsketen». Het is volgens de regering niet de bedoeling met deze delegatiegrondslag invloed uit te oefenen op hoe de Kiesraad (in onafhankelijkheid) uitvoering geeft aan deze taak.³⁹ Deze inperking van de delegatiegrondslag tot termijnen van orde is echter niet terug te vinden in het wetsvoorstel.

De Afdeling adviseert de delegatiegrondslag in het wetsvoorstel om bij amvb nadere regels te stellen nader te clausuleren.

De Afdeling adviseert de delegatiegrondslag in het wetsvoorstel om bij amvb nadere regels te stellen te clausuleren. De regering kan zich in dit advies van de Afdeling vinden. De Afdeling wijst daarbij op een inperking tot de termijnen van orde. Het gaat echter, gelet op de toelichting op artikel A 11, vijfde lid, ook om regels over het betrekken van gemeenten bij de kwaliteitsbevorderende taak. De delegatiegrondslag is daarom in het wetsvoorstel rekening houdend met beide aspecten aangepast.

5. Onvoorziene omstandigheden

Het wetsvoorstel bevat de voorwaarde dat instructies die de Kiesraad opstelt met betrekking tot «onvoorziene omstandigheden», worden vastgesteld in overeenstemming met de Minister van BZK.⁴⁰ Aannemelijk is dat hiermee niet wordt bedoeld op situaties die door de wetgever weliswaar niet volledig zijn voorzien, maar die op dit moment als op de wet gebaseerde beleidsruimte door bestuursorganen zelf worden ingevuld (bijvoorbeeld de exacte wijze van het vermelden van kandidaten en aanduidingen op het stembiljet) maar dat het gaat om situaties waarin maatregelen nodig zijn die op dat moment (nog) geen grondslag hebben in de wet- of regelgeving.

In die gevallen waarin de wet- en regelgeving tekortschiet om een acuut risico voor een goed verloop van de stemming te ondervangen, kunnen nadere instructies noodzakelijk zijn. De bevoegdheid tot het stellen van deze instructies kan bij wijze van een vangnet een uitkomst bieden om te voorkomen dat onvoorziene situaties een grote impact krijgen op de voortgang van het proces, de geldigheid van de stemming of de juistheid van de uitslag. De Afdeling benadrukt dat een vangnetvoorziening slechts kortdurend toepassing mag vinden, om de tijd te overbruggen totdat het bevoegd gezag voor de dan optredende situatie noodzakelijke (specifieke) regels heeft getroffen.⁴¹

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op het kortdurende karakter van de vangnetvoorziening voor het stellen van instructies over onvoorziene omstandigheden en deze zo nodig in het wetsvoorstel te beperken in geldingsduur. Verder adviseert zij om in de toelichting nader in te gaan op het onderscheid tussen «onvoorziene omstandigheden» en

³⁸ Voorgesteld artikel A 11, vijfde lid.

³⁹ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 2.8.1. (De stelselverantwoordelijkheid van de Minister van BZK)

⁴⁰ Voorgesteld artikel A 11, vierde lid.

⁴¹ Ongevraagd advies van de Afdeling advisering «Van noodwet tot crisisrecht», paragraaf 4.5, (W04.21.0291/l), bijlage bij Kamerstuk II 2021/22, 29 668, nr. 65.

situaties waarvan het voor betrokkenen evident is dat de wetgeving hier ruimte laat die op een reguliere manier kan worden ingevuld.

De Afdeling merkt op dat de instructies met betrekking tot onvoorziene omstandigheden bedoeld zullen zijn voor situaties waarin maatregelen nodig zijn die op dat moment (nog) geen grondslag hebben in de wet- of regelgeving en dat deze instructies niet bedoeld zijn voor situaties die door de wetgever weliswaar niet volledig zijn voorzien, maar die als op de wet gebaseerde beleidsruimte door bestuursorganen zelf worden ingevuld. De regering onderschrijft deze uitleg van de Afdeling. De instructies van de Kiesraad bij onvoorziene omstandigheden kunnen, in tegenstelling tot de instructies bedoeld in het voorgestelde artikel A 11, derde lid, wel algemene verbindende voorschriften bevatten. Om het onderscheid met de instructies, bedoeld in artikel A 11, derde lid, tot uitdrukking te brengen is artikel A 11, vierde lid, zodanig aangepast dat niet meer gesproken wordt van instructie, maar van regels. Om reden dat het hierbij niet alleen om organisatorische of technische regels zal gaan, vereist aanwijzing 5.10 van de Aanwijzingen voor de regelgeving de goedkeuring van de Minister voor een dergelijke regeling van de Kiesraad. Ook in verband hiermee is artikel A 11, vierde lid, aangepast. Tot slot is naar aanleiding van het advies van de Afdeling om in de toelichting nader in te gaan op het kortdurende karakter van de vangnetvoorziening en deze zo nodig in het wetsvoorstel te beperken in geldingsduur, in het vierde lid van artikel A 11 opgenomen dat de Kiesraad in de regels tevens de geldigheidsduur ervan vaststelt. De toelichting is met deze wijzigingen in overeenstemming gebracht.

6. Waarnemers

Het wetsvoorstel regelt dat de Kiesraad personen als waarnemers kan aanwijzen die namens hem ondersteuning bieden ter bevordering van de kwaliteit van het verkiezingsproces.⁴² Als waarnemers worden volgens de voorgestelde wettekst niet aangewezen degenen die lid of secretaris zijn van de Kiesraad of medewerker van het ondersteunend bureau.⁴³ Het aanwijzen van medewerkers van de Kiesraad wordt niet nodig geacht «omdat de ondersteuning van de Kiesraad al onderdeel uitmaakt van hun taken».⁴⁴

De Afdeling kan deze redenering volgen. Zij wijst er echter op dat de toelichting ook vermeldt dat de leden én medewerkers van de Kiesraad niet mogen optreden als waarnemer vanwege de «noodzakelijke scheiding tussen uitvoerende en toezichthoudende taken van de Kiesraad».⁴⁵ Dit is niet in overeenstemming met de tekst van het wetsvoorstel.⁴⁶

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt te verhelderen.

Artikel A 9, tweede lid, en de toelichting op artikel A 9 zijn naar aanleiding van deze opmerking van de Afdeling advisering aangepast. Tevens is in artikel A 9, tweede lid, verduidelijkt dat behalve de leden van de Kiesraad, ook personen die een functie vervullen in het verkiezingsproces die onverenigbaar is met de taak ter bevordering van de kwaliteit van het

⁴² Voorgesteld artikel A 9, eerste lid.

⁴³ Voorgesteld artikel A 9, tweede lid.

⁴⁴ Artikelsgewijze toelichting bij Artikel A 9.

⁴⁵ Artikelsgewijze toelichting bij Artikel A 9.

⁴⁶ De formele toezichthoudende taken worden immers niet aan waarnemers of medewerkers van de Kiesraad opgedragen, maar aan (specifieke leden van) de Kiesraad. Zie voorgesteld artikel A 3, derde lid.

verkiezingsproces, niet kunnen worden aangewezen als waarnemer. Dat deze personen niet kunnen worden aangewezen als waarnemer voor de Kiesraad bleek al uit de memorie van toelichting.

Tot slot is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in de memorie van toelichting een paar redactionele verbeteringen aan te brengen en is de tekst in de memorie van toelichting op een aantal punten geactualiseerd.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik moge u verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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