

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)

Nota naar aanleiding van verslag

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Uitvoerbaarheid
3. Stembussen
4. Kiesraad
5. Beïnvloeding
6. Digitale weerbaarheid
7. BES-eilanden
8. Kosten

1. Inleiding

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken over het voorstel van de Wet kwaliteitsbevordering uitvoering verkiezingsproces. Ik dank de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, CDA en D66 voor hun vragen en opmerkingen. In het navolgende reageer ik daarop, zoveel als mogelijk in de volgorde van het verslag.

2. Uitvoerbaarheid

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA merken op dat er geen uitvoeringstoets is uitgevoerd en vragen de regering waarom dat niet is gebeurd.

De Kiesraad is vanaf de start van de voorbereiding van dit wetsvoorstel betrokken geweest bij de totstandkoming daarvan, en heeft in dat kader vanaf het begin meegedacht over de te maken keuzes. De Kiesraad is in dat proces nadrukkelijk steeds gevraagd om in te gaan op de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel, en heeft dat ook gedaan. Suggesties en adviezen van de Kiesraad om de uitvoerbaarheid te verbeteren zijn overgenomen, en de Kiesraad heeft in zijn consultatieadvies aangegeven dat hij met dit wetsvoorstel in staat wordt gesteld de nieuwe, kwaliteitsbevorderende rol op zich te nemen. De Kiesraad is zich al geruime tijd aan het voorbereiden op zijn nieuwe rol. In goed overleg tussen BZK en de Kiesraad is al gestart met het overdragen van enkele ondersteunende taken, zoals het ondersteunen van gemeenten bij de organisatie van verkiezingen door informatiebijeenkomsten te organiseren.

Behalve voor de Kiesraad, heeft dit wetsvoorstel gevolgen voor de gemeenten en waterschappen. De ondersteuning richting die ketenpartners wordt in de toekomst niet meer door het ministerie van BZK geboden, maar door de Kiesraad. De wettelijke verantwoordelijkheden van gemeenten en waterschappen in de organisatie van verkiezingen blijven met dit wetsvoorstel echter ongewijzigd. Naar verwachting leidt dit wetsvoorstel dan ook niet tot extra werkzaamheden voor gemeenten en waterschappen. Wel zal er naar aanleiding van dit wetsvoorstel een nauwere samenwerking en uitwisseling tot stand komen tussen de Kiesraad en gemeenten en waterschappen, om invulling te geven aan de doelstelling van verdere kwaliteitsbevordering.

Vanwege de nauwe betrokkenheid van de Kiesraad bij de totstandkoming van het wetsvoorstel en het feit dat geen extra werkzaamheden voor gemeenten en waterschappen worden verwacht, is afgezien van een uitvoeringstoets.

3. Stembussen

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat het gebruik van klike's als stembussen afbreuk doet aan het stemmen als uitdrukking van democratisch burgerschap, en vragen hoe de regering daartegen aankijkt. Ook vragen zij of de regering bereid is om actie te ondernemen op dit onderwerp.

Over de vormgeving van de stembus zijn in het Kiesbesluit slechts eisen gesteld die raken aan de functionaliteit en de beveiliging van de inhoud daarvan. Daarmee wordt impliciet de rest van de vormgeving overgelaten aan de gemeenten. De gemeenten, als uitvoerders van de verkiezingen hebben dus de vrijheid om te bepalen hoe de stembus eruit ziet. Dat de gemeenten in grote getalen kiezen voor een klike als stembus komt voort uit praktische overwegingen omdat deze robuust, verrijdbaar, stapelbaar, en relatief goedkoop is. Gemeenten blijken een praktische oplossing te verkiezen boven een esthetisch wenselijke oplossing, mede vanwege het logistiek uitdagende verkiezingsproces. Ik begrijp de vraag van de leden van de CDA-fractie en zou ook liever niet zien dat het beeld van een klike in verband wordt gebracht met de verkiezingen. Daarom is recentelijk bij de gemeenten uitgevraagd of er voorbeelden zijn van stembussen die anders zijn vormgegeven. Er zijn enkele gemeenten die hun stembus voorzien van een sticker of een omhulsel. Het omhulsel of de sticker bevat dan de naam of het logo c.q. wapen van de gemeente, of een verkiezingen-gerelateerde afbeelding of tekst (bijv. "bedankt voor uw stem").

Dat de gemeenten de stembus in huidige vorm gebruiken is praktisch en levert geen problemen op. Qua symboliek zou ik het ook wenselijker vinden om de stembus anders vorm te geven. Bij een eventuele aanpassing van de stembussen moet rekening gehouden worden met verschillende factoren. Een van die factoren is het formaat van het stembiljet. Op dit moment wordt geëxperimenteerd met een nieuw stembiljet dat kleiner en meer hanteerbaar is voor kiezers en stembureauleden. Aangezien deze kleiner is, is een minder grote stembus nodig. Bovendien wordt het nieuwe stembiljet anders gevouwen, waardoor de sleuf van de stembus breder moet zijn. Als onderdeel van de experimenten met het nieuwe stembiljet kan worden onderzocht hoe een nieuwe stembus er uit zou kunnen zien bij het gebruik van dit stembiljet. Daar zal dan ook rekening worden gehouden met de toegankelijkheid, indachtig het actieplan toegankelijk stemmen. Een andere factor die meespeelt zijn de vervangingskosten. Naar schatting zijn er minimaal 20.000 stembussen in omloop. Als deze allemaal vervangen moeten worden, kunnen de kosten snel oplopen tot ca. €6.000.000. Daarvoor is nu geen financiering voorzien.

4. Kiesraad

De leden van de D66-fractie vragen welke stappen er nog genomen moet worden om het proces waarbij de Kiesraad zich ontwikkelt tot verkiezingsautoriteit te voltooien. In dat verband vragen zij wat de volledige rol van een verkiezingsautoriteit zou moeten zijn, ten opzichte van wat er nu met het voorliggende wetsvoorstel wordt geregeld.

De transitie van de Kiesraad is opgedeeld in twee fasen. De eerste fase is geregeld in de reeds aangenomen Wet programmatuur verkiezingsuitslagen (Wpv). Deze wet, die is aangenomen door uw Kamer op 19 maart 2024, behelst de taakuitbreiding van de Kiesraad omtrent het beheer van de uitslagprogrammatuur. Het voorliggende wetsvoorstel regelt de tweede fase van de transitie. Hiermee wordt de Kiesraad toegerust op het waarborgen en bevorderen van de kwaliteit van de uitvoering van het verkiezingsproces. Na inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel heeft de Kiesraad de bevoegdheden die horen bij de rol van verkiezingsautoriteit.

Uiteraard blijft de regering voortdurend het gesprek voeren met de Kiesraad over zijn rol en taken en bevoegdheden. Zo wordt op dit moment gewerkt aan een wetsvoorstel voor de versterking van de kandidaatstellingsprocedure, waarbij onder meer wordt gekeken naar de taken van de Kiesraad in deze herziene procedure. Het streven is dit voorstel in 2025 in consultatie te brengen.

Daarnaast vragen de leden van de D66-fractie of de regering een inschatting kan maken van het aantal keer dat een procesaanwijzing nodig zal zijn op de verkiezingsdag, en hoe vaak het in de huidige situatie voorkomt dat er onregelmatigheden plaatsvinden op stembureaus. Ook willen

zij graag weten hoe onregelmatigheden worden aangepakt op stembureaus waar geen waarnemers van de Kiesraad aanwezig zijn.

De procesaanwijzing is een uiterst middel, dat pas kan worden aangewend in de uitzonderlijke situatie dat het informele overleg tussen de Kiesraad en gemeenten, waterschappen en stembureaus niet tot het gewenste resultaat heeft geleid. De procesaanwijzing kan er dan aan bijdragen dat het verkiezingsproces alsnog op de juiste wijze verloopt, om zo te voorkomen dat achteraf de uitslag van een verkiezing ter discussie wordt gesteld. Er zijn bij recente verkiezingen geen voorbeelden bekend die niet zijn opgelost in onderling overleg. Het is daarom niet de verwachting dat de Kiesraad in de toekomst veelvuldig procesaanwijzingen gaat geven.

Ten aanzien van de vraag over onregelmatigheden bij stembureaus waar geen waarnemers aanwezig zijn, wijst de regering erop dat de waarnemingen niet gedaan worden met de insteek procesaanwijzingen te geven. Ze zijn ten eerste erop gericht inzicht te krijgen in de uitvoering van het verkiezingsproces en ter ondersteuning van de algemene kwaliteitsbevordering van het verkiezingsproces. Het is inderdaad niet het streven van de Kiesraad om in elk stemlokaal aanwezig te zijn. Maar ook op andere manieren kan informatie over de gang van zaken bij de stemming tot de Kiesraad komen, zoals vragen van burgers of van gemeenten of stembureauleden zelf, of berichten in de media. Het aanwezig zijn van een waarnemer in een stemlokaal is dan ook geen vereiste voor de Kiesraad om zich een beeld te vormen over een mogelijke onregelmatigheid en tot een handelingsperspectief te komen.

Voorts vragen deze leden om toe te lichten welke overwegingen ten grondslag liggen aan het besluit om de ondersteuning van gemeenten bij de organisatie van de verkiezingen van het ministerie van BZK over te hevelen naar de Kiesraad. Zij vragen zich daarbij af op welke manier de Kiesraad verantwoordelijk wordt voor de ondersteuning van gemeenten.

Voor het publieke vertrouwen in het verkiezingsproces is het belangrijk dat de uitvoering van de regelgeving op het gebied van de verkiezingen wordt gemonitord en dat de kwaliteit van de uitvoering van het verkiezingsproces structureel wordt bevorderd. Vanwege de bijzondere positie van het verkiezingsproces in de democratische rechtstaat, is het wenselijk om de verantwoordelijkheid daarvoor neer te leggen bij een onafhankelijke instantie. De Kiesraad is een zelfstandig bestuursorgaan met grote expertise op het gebied van verkiezingen en daarmee de aangewezen instantie om deze verantwoordelijkheid op zich te nemen. Met het voorliggende wetsvoorstel krijgt de Kiesraad instrumenten om de gemeenten voorafgaand aan een verkiezing en tijdens een verkiezing te ondersteunen, en om de kwaliteit van de uitvoering na afloop van een verkiezing te beoordelen. Dit is nodig, omdat de organisatie van verkiezingen steeds meer van gemeenten vraagt, vanwege de steeds complexere wetgeving en de hoge eisen die er aan de uitvoering van het verkiezingsproces worden gesteld.

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

1. Voorafgaand aan een verkiezing: ondersteunen van de organisatie van verkiezingen door het opstellen van instructies en kwaliteitsstandaarden en het vaststellen van modellen.
2. Tijdens een verkiezing: waarnemen en waar nodig bijsturen van het proces tijdens een verkiezing.
3. Na een verkiezing: beoordelen van het verloop van de verkiezing via een rapportage van bevindingen en advies aan het vertegenwoordigend orgaan.

Op basis hiervan krijgt de Kiesraad een structurelere rol in de kwaliteitsbevordering van de uitvoering van het verkiezingsproces en de ondersteuning van gemeenten en waterschappen. De Kiesraad legt de wijze waarop hij invulling geeft aan de samenwerking met de gemeenten en waterschappen vast in een plan, dat wordt afgestemd met vertegenwoordigers van de gemeenten en waterschappen. Na vaststelling wordt dit samenwerkingsplan openbaar gemaakt.

5. Beïnvloeding

Volgens de leden van de D66-fractie vormt het beïnvloeden van verkiezingen door buitenlandse actoren een steeds groter gevaar voor de democratie. Daarbij wijzen zij erop dat eerder dit jaar een verkiezingsuitslag in Roemenië ongeldig is verklaard vanwege een Russische desinformatiecampagne. Deze leden vragen hoe dit wetsvoorstel bijdraagt aan het verstevigen van

vrije verkiezingen in Nederland. Ook vragen zij welke bevoegdheden de Kiesraad krijgt om buitenlandse inmenging te voorkomen, en wat de regering extra gaat doen om de beïnvloeding van onze verkiezingen tegen te gaan.

Het wetsvoorstel draagt bij aan het verstevigen van vrije verkiezingen door de Kiesraad toe te rusten op het waarborgen en bevorderen van de kwaliteit van de uitvoering van het verkiezingsproces. De Kiesraad richt zich op het ondersteunen van uitvoering van de organisatie van verkiezingen door gemeenten en stembureaus. Daarbij kan hij waarnemingen doen en indien nodig bijsturen tijdens de verkiezing en na afloop de verkiezing beoordelen en daarover rapporteren. Graag verwijs ik u naar de brief aan de Tweede Kamer van 4 juli 2025 over de maatregelen en verantwoordelijkheden in het tegengaan van risico's op buitenlandse beïnvloeding in het verkiezingsproces.¹

De expertise van de Kiesraad ligt niet bij het signaleren en opsporen van ongewenste beïnvloeding in het publieke debat. Ongewenste beïnvloeding richt zich daarnaast ook niet enkel op verkiezingen. Er zijn verschillende andere organisaties die vanuit hun eigen verantwoordelijkheden toezien op de randvoorwaarden voor het publieke debat dan wel op ongewenste beïnvloeding. De Kiesraad kan wel vanuit zijn rol in het verkiezingsproces signalen zien of krijgen die wijzen op (vermeende) buitenlandse inmenging. Deze signalen kan de Kiesraad dan delen met relevante (veiligheids)partners via de door het ministerie van BZK georganiseerde verkiezingstafel. Op dat moment zullen de signalen worden besproken en in overleg met betrokken organisaties bezien of en welke maatregelen nodig zijn. Vanuit de deelnemende organisaties aan de verkiezingstafel kan ook informatie aan de Kiesraad worden verstrekt die relevant is voor een betrouwbaar verloop van het verkiezingsproces. Bij landelijke verkiezingen, waar de Kiesraad optreedt als centraal stembureau, kan de Kiesraad bij het vaststellen van de uitslag ook publiekelijk melding maken van deze signalen. Met het voorliggende wetsvoorstel krijgt de Kiesraad bij elke verkiezing de mogelijkheid om aan het betreffende vertegenwoordigend orgaan te rapporteren over onregelmatigheden die hij bij de uitvoering van zijn kwaliteitsbevorderende taak heeft geconstateerd.

6. Digitale weerbaarheid

De leden van de D66-fractie wijzen erop dat digitale veiligheid bij het houden van verkiezingen van groot belang is. Hoewel verkiezingen op dit moment analoog plaatsvinden met papieren stembiljetten, zou er in de toekomst opnieuw gekozen kunnen worden voor het gebruik van stemcomputers. In het licht daarvan vragen zij zich af hoe het wetsvoorstel ervoor zorgt dat de digitale weerbaarheid van verkiezingen gewaarborgd blijft.

Dit wetsvoorstel ziet niet op de digitale weerbaarheid van verkiezingen. De Wet programmatuur verkiezingsuitslagen, die naar verwachting op 1 augustus 2025 in werking treedt, heeft dat wel. Met dat wetsvoorstel wordt de taakuitbreiding van de Kiesraad omtrent het beheer en gebruik van de uitslagprogrammatuur geregeld. In die wet en de bijbehorende algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld die eraan bijdragen dat de programmatuur waarmee de verkiezingsuitslag wordt berekend, passend wordt beveiligd. De regering wijst erop dat er momenteel geen voornemens zijn om de stemcomputers te herintroduceren. Wanneer dit in de toekomst wel weer zou spelen, worden daar uiteraard benodigde passende maatregelen getroffen om de weerbaarheid ook in dat opzicht te waarborgen. Ook zal dan in een wettelijke grondslag moeten worden voorzien, gelet op artikel 59 van de Grondwet, waarin is bepaald dat alles dat verder (dus buiten de Grondwet zelf) het kiesrecht of de verkiezingen betreft bij wet wordt geregeld.

7. BES-eilanden

De leden van de D66-fractie wijzen erop dat het ook op de BES-eilanden belangrijk is dat de verkiezingen goed worden georganiseerd en goed verlopen. Zij vragen of voorliggend wetsvoorstel

¹ Kamerstukken II, 2024/25, 36 552, nr. 12.

ook van toepassing is op de BES, en hoe dit wetsvoorstel ervoor zorgt dat het verkiezingsproces ook daar wordt verbeterd.

Met dit wetsvoorstel krijgt de Kiesraad een brede taak tot bevordering van de kwaliteit van het verkiezingsproces. Na inwerkingtreding is de wet ook van toepassing op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De ondersteuning die de Kiesraad biedt aan gemeenten en waterschappen zal daarom ook geboden worden aan de openbaar lichamen bij de organisatie van de verkiezingen in Caribisch Nederland. Ook voor Caribisch Nederland kan de Kiesraad de kwaliteit van het verkiezingsproces bevorderen op basis van de drie pijlers: 1) Ondersteunen van de organisatie van verkiezingen (middels instructies, kwaliteitsstandaarden en het vaststellen van modellen *voorafgaand* aan een verkiezing) 2) Waarnemen en indien nodig bijsturen (ten behoeve van de kwaliteitsbevordering) van het proces *tijdens* een verkiezing 3) Beoordelen van het verloop van de verkiezing (via een rapportage en advies aan het vertegenwoordigend orgaan *na* een verkiezing).

8. Kosten

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA wijzen erop dat de VNG en NVVB in hun advies over voorliggend wetsvoorstel hebben geschreven dat zij de regering verzoeken om in overleg te gaan over het uitvoeren van een gedegen onderzoek om een actueel beeld van de kosten van een verkiezing te krijgen, en dat zij hebben aangegeven dat onduidelijk is hoe de minister van BZK in de nieuwe rolverdeling tussen ministerie en Kiesraad zal waarborgen dat aan de financiële randvoorwaarden voor de uitvoering van de wet wordt voldaan. Deze leden vragen of het bedoelde overleg inmiddels heeft plaatsgevonden, en of er duidelijke afspraken zijn gemaakt over de financiële randvoorwaarden.

Met het voorliggende wetsvoorstel verschuift de taak om gemeenten te ondersteunen bij de uitvoering van het verkiezingsproces van het ministerie van BZK naar de Kiesraad. Het wetsvoorstel laat de wettelijke verantwoordelijkheden van gemeenten bij de organisatie van verkiezingen ongewijzigd en zou daarmee op zichzelf niet tot extra kosten voor gemeenten moeten leiden.

In opdracht van het ministerie van BZK is een onderzoek uitgevoerd naar de kosten die gemeenten hebben gemaakt voor de organisatie van de Tweede Kamerverkiezing 2023 en de Europees Parlementsverkiezing 2024. Dit onderzoek is op 12 mei 2025 aan de Tweede Kamer verstuurd.² Het ministerie van BZK voert over de uitkomsten van het onderzoek het gesprek met de VNG, NVVB en Kiesraad.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

J.J.M. Uitermark

² Kamerstukken II 2024/25, 35 165, nr. 90