

Vergaderjaar 2021–2022

35 489

Wijziging van de Kieswet in verband met de aanpassing van de procedure voor de vaststelling van verkiezingsuitslagen alsmede regeling van enkele andere onderwerpen in die wet, de Waterschapswet, de Mediawet 2008 en de Mediawet BES (Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 19 mei 2022

Inhoudsopgave

	blz.
1. Inleiding	1
2. Samenhang	1
3. Kieskringen	2
4. Tweede Kamerverkiezingen	3
5. Algemene maatregel van bestuur	5

1. Inleiding

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag van de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat over het voorstel van de Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen. Ik dank de leden van de fracties van de PvdA en de PVV voor hun vragen en opmerkingen. In het navolgende reageer ik daarop, in de volgorde van het verslag.

2. Samenhang

De leden van de PvdA-fractie merken op dat dit wetsvoorstel er één lijkt te zijn in een reeks van voorstellen met betrekking tot het verkiezingsproces, en vragen waarom deze verschillende voorstellen niet in samenhang in één wetsvoorstel bijeen zijn gebracht.

Inderdaad is er met betrekking tot het verkiezingsproces een reeks wetsvoorstellen aanhangig en nog aanstaande. Dit zijn echter geen tranches van één grote wetgevingsoperatie maar zelfstandige voorstellen die uitwerking geven aan de zogenoemde Verkiezingsagenda 2030, die mijn ambtsvoorganger samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) en de Kiesraad heeft opgesteld.¹ Deze agenda geeft een integraal beeld van de mogelijke veranderingen in het verkiezingsproces in de komende

¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 165, nr. 40, blg. 987889.

jaren. Elk van de voorstellen uit de aanhangige en nog aanstaande voorstellen regelt (in hoofdzaak) een separaat onderwerp; het voorliggende wetsvoorstel is primair gericht op de introductie van een verbeterde procedure voor de vaststelling van verkiezingsuitslagen. Bij de evaluatie van de organisatie van de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen die ik voor het zomerreces aan het parlement hoop te kunnen sturen, verwacht ik nader in te gaan op de stand van zaken van de lopende wetsvoorstellen en beleidsvoornemens inzake het verkiezingsproces.

Ook de leden van de PVV-fractie verwijzen naar het feit dat de Eerste Kamer momenteel meerdere wetsvoorstellen met betrekking tot het verkiezingsproces in behandeling heeft. Zij noemen met name het voorstel van wet voor de Tijdelijke experimentenwet nieuwe stembiljetten (35 455). Zij vragen om de effecten te benoemen voor de uitvoerbaarheid van voorliggend wetsvoorstel bij toepassing van de verschillende opties uit deze experimentenwet. Ook vragen zij om concreet te duiden in hoeverre afgeweken kan worden van de werkwijze en procedures uit deze wet bij toepassing van dergelijke experimenten met alternatieve stembiljetten.

Het voorliggende wetsvoorstel wijzigt de Kieswet, en met name de procedure voor de vaststelling van verkiezingsuitslagen. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zullen verkiezingen, en dus ook verkiezingen waarbij wordt geëxperimenteerd met een nieuw model stembiljet zoals bedoeld in het door deze leden genoemde wetsvoorstel 35 455, plaatsvinden met inachtneming van de gewijzigde Kieswet. Daarbij moet wel worden aangetekend dat wetsvoorstel 35 455 op enkele onderdelen afwijking van de Kieswet mogelijk maakt. Zo staan er in de Kieswet regels over de beoordeling van de geldigheid van een stem. Die zijn niet toegesneden op het nieuwe model stembiljet en op dit punt moet dan ook kunnen worden afgeweken van de Kieswet. Dat maakt wetsvoorstel 35 455 mogelijk. Ook bevat de Kieswet de grondslag voor het proces-verbaal van de telling. Omdat bij een experiment de vormen van ongeldigheid in het proces-verbaal zullen worden opgenomen, moet er een grondslag komen voor een ander proces-verbaal van de telling. Ook dat maakt wetsvoorstel 35 455 mogelijk.²

3. Kieskringen

Het wetsvoorstel regelt dat nieuwe politieke groeperingen in negentien van de twintig kieskringen moeten deelnemen aan een Tweede Kamerverkiezing, om in aanmerking te komen voor zendtijd voor politieke partijen. De leden van de PvdA-fractie merken op dat het gevolg dan wel is dat inwoners van de desbetreffende kieskring uit minder lijsten/partijen kunnen kiezen dan inwoners van andere kieskringen. Deze leden lezen dat de regering deze beperking van de keuze van de kiesgerechtigden gerechtvaardigd acht, omdat het verzamelen van ondersteuningsverklaringen (voor nieuwe partijen nodig om te kunnen meedoen aan een verkiezing) in *alle* kieskringen in bepaalde gevallen een onevenredige last kan zijn voor nieuwe politieke partijen. De leden van de PvdA-fractie hebben begrip voor de verlaging van die drempel tot negentien kieskringen, maar vragen of die verlaging per se moet leiden tot een beperking van de keuze voor kiesgerechtigden. Waarom is niet voorgesteld dat, als een nieuwe politieke partij in negentien van de twintig kieskringen voldoende ondersteuningsverklaringen weet te verzamelen, de lijst van die partij ook mag prijken op het stembiljet van de ene kieskring waar geen of onvoldoende ondersteuningsverklaringen zijn verzameld? Is de regering bereid deze mogelijkheid alsnog in overweging

² Zie artikel 3, tweede lid, in dat wetsvoorstel.

te nemen? Zo ja, wanneer zou de regering deze Kamer over de uitkomst van deze reflectie op de hoogte kunnen stellen? Zo nee, waarom niet? In het door de leden van de PvdA-fractie bedoelde alternatief zouden nieuwe politieke groeperingen, ook los van de zendtijd voor politieke partijen, in het vervolg niet langer in alle kieskringen ondersteuningsverklaringen hoeven te vergaren. Doel van de ondersteuningsverklaringen is steeds geweest dat politieke groeperingen die voor het eerst meedoen aan een verkiezing, aantonen dat zij over ten minste enig draagvlak beschikken. Het vergaren van ondersteuningsverklaringen fungeert daarmee tevens als drempel tegen al te lichtvaardige deelname aan verkiezingen. De regering hecht eraan het genoemde doel niet te verlaten. Zij wijst er daarbij op dat de belangen van de kiesgerechtigden in een kieskring die door een nieuwe partij wordt overgeslagen, slechts in beperkte mate worden aangetast. Het voorstel heeft immers uitsluitend betrekking op partijen die voor het eerst aan een Tweede Kamerverkiezing meedoen. Partijen die bij de laatstgehouden verkiezing een of meer zetels hebben behaald, kunnen bij de daaropvolgende verkiezing zonder meer (dus zonder ondersteuningsverklaringen te hoeven vergaren) voor deelname in alle kieskringen een kandidatenlijst indienen. Overigens komt het ook los van voorliggend voorstel met regelmaat voor dat nieuwe politieke groeperingen er niet overal in slagen om voldoende ondersteuningsverklaringen te vergaren, en dus noodgedwongen kieskringen moeten overslaan.³ Het voorliggende voorstel regelt alleen dat een partij (maximaal) één kieskring kan overslaan zonder dat haar zendtijd in gevaar komt.

4. Tweede Kamerverkiezingen

De leden van de PVV-fractie merken op dat bij de Tweede Kamerverkiezing van 2021 sprake was van veel fouten in het stemproces, mede door (tijdelijke) procedures vanwege coronamaatregelen. De Tweede Kamer heeft het voorliggende wetsvoorstel enkel schriftelijk behandeld waarbij het verslag in 2020 is ingediend, dus vóór de Tweede Kamerverkiezing. Deze verkiezing en de evaluatie daarvan is dus vooralsnog niet in de parlementaire behandeling meegenomen. De leden van de PVV-fractie vragen of de regering naar aanleiding van het grote aantal fouten in het stemproces bij de Tweede Kamerverkiezing in 2021 (met dien verstande dat fouten in het stemproces kunnen doorwerken in het tel- en vaststellingsproces) kan duiden wat dit betekent voor de uitvoerbaarheid van voorliggend wetsvoorstel, mede gelet op de kabinetsvoornemens tot continuering van bepaalde tijdelijke procedures. Kan de regering daarbij met name ingaan op het aspect van het herstellen van fouten op de stembureaus, wat in 2021 vrij ad hoc plaatsvond?

De leden van de PVV-fractie refereren in de voetnoten bij hun vragen aan mediaberichtgeving over briefstemmen bij de Tweede Kamerverkiezing in 2021. De regering wijst er in de eerste plaats op dat het briefstemmen bij de Tweede Kamerverkiezing mogelijk was op grond van een tijdelijke wet, namelijk de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19. De Tijdelijke wet werd ingevoerd om het stemmen voor de kiezers, rekening houdend met de waarborgen van het verkiezingsproces, op een veilige manier te laten verlopen. Aan kiezers van 70 jaar en ouder werd de extra optie geboden om per brief te stemmen. Briefstemmen heeft bij de Tweede Kamerver-

³ Zo deden bij de Tweede Kamerverkiezing in maart 2021 zeventien partijen niet mee in alle kieskringen. Zes daarvan deden in één kieskring niet mee, de overige elf deden in meer dan één kieskring niet mee (met uitschieters van partijen die in slechts twee kieskringen meededen); zie proces-verbaal centraal stembureau Tweede Kamerverkiezing 2021, <https://www.kiesraad.nl/binaries/kiesraad/documenten/proces-verbalen/2021/03/26/uitslag-tweede-kamerverkiezing-17-maart-2021/Proces-verbaal+verkiezingsuitslag+Tweede+kamer+2021.pdf>, rubriek 3.

kiezing in een duidelijke behoefte voorzien. Dat blijkt uit het aantal kiezers van 70 jaar en ouder dat per brief heeft gestemd (ruim 1,1 miljoen van de 2,4 miljoen kiesgerechtigden). In de evaluatie die door mijn ambtsvoorganger aan uw Kamer is verzonden, wordt uitgebreid op het verloop ingegaan.⁴ Daarbij memoreert de regering dat het briefstemmen inmiddels uit deze Tijdelijke wet is geschrapt.⁵ Er bestaat voor de kiezers in Nederland nu dus geen mogelijkheid meer om per brief te stemmen. Zou in de toekomst worden overwogen om briefstemmen voor de kiezers in Nederland (opnieuw) mogelijk te maken, dan is het zaak om te leren van de ervaringen die zijn opgedaan bij de Tweede Kamerverkiezing in 2021. Briefstemmen is voor veel kiezers complexer dan stemmen in het stemlokaal, omdat het meer handelingen van de kiezer vergt. In de hiervoor genoemde evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing is uiteengezet welke aanpassingen bij het briefstemmen denkbaar zijn om de complexiteit en daarmee de foutkans te reduceren.⁶ Overigens bestaat bij de regering geen voornemen voor de wettelijke introductie van briefstemmen in Nederland.

De regering wijst erop dat één element uit het verloop van het briefstemproces bij de Tweede Kamerverkiezing bij nota van wijziging is opgenomen in het voorstel van wet tot wijziging van de Kieswet in verband met de definitieve invoering van het nieuwe stembiljet voor kiezers buiten Nederland, dat bij uw Kamer aanhangig is.⁷ In 2021 is bij de Tweede Kamerverkiezing de werkwijze gehanteerd dat stembureauleden in het geval de retourenveloppe geen stempluspas bevatte, een hoekje van de briefstembiljetenveloppe openden om na te gaan of de stempluspas zich daarin bevond. Was dat laatste het geval, dan werd de stempluspas daaruit gehaald en gecontroleerd. De enveloppe met het briefstembiljet werd in de stembus gedeponneerd. Tot deze werkwijze is besloten na hierover advies te hebben gevraagd van de Kiesraad als ook voorlichting aan de Afdeling advisering van de Raad van State, en beide instanties hadden laten weten daartoe ruimte te zien.⁸ Deze werkwijze voorkwam dat de per brief uitgebrachte stemmen van kiezers die per ongeluk hun stempluspas hadden gestopt in de enveloppe die uitsluitend was bedoeld voor het briefstembiljet, niet zouden meetellen. Aangezien het briefstembiljet niet uit de enveloppe wordt gehaald en ook niet wordt opengevouwen, blijft het stemgeheim gewaarborgd. Voor de kiezers buiten Nederland, die per brief stemmen, is deze werkwijze naar aanleiding van de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State⁹ en met het oog op de door deze leden genoemde continuering, bij nota van wijziging opgenomen in het hiervoor genoemde voorstel van wet tot wijziging van de Kieswet in verband met de definitieve invoering van het nieuwe stembiljet voor kiezers buiten Nederland.¹⁰

Wat het herstellen van eventuele (tel)fouten door stembureaus betreft, introduceert het voorliggende wetsvoorstel mogelijkheden om die op een transparante en controleerbare manier te corrigeren. Dat gebeurt door een in elke gemeente in te stellen gemeentelijk stembureau. Ook krijgt het centraal stembureau een aantal controletaken. Graag verwijst de regering voor een nadere toelichting naar de paragrafen 1.1.1, 2.4 en 2.5.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35 165, nr. 40. Zie ook bijlage 987888 bij dit Kamerstuk, hoofdstuk 3. Idem: Kamerstukken I 2020/21, 35 654 nr. Q. En bijlage 988246 bij dit Kamerstuk, hoofdstuk 3.

⁵ Wet van 29 september 2021 tot wijziging van de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 in verband met de afschaling van bijzondere maatregelen vanwege covid-19 bij verkiezingen, Stb. 2021, 456.

⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 165, nr. 40. Zie ook bijlage 987888 bij dit Kamerstuk, hoofdstuk 3.

⁷ Dossiënummer 35 670.

⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35 165, nr. 37.

⁹ Voetnoot 3 van deze voorlichting van 15 maart 2021, kenmerk W04.21.0076/I/Vo; bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 35 165, nr. 37.

¹⁰ Wetsvoorstel 35 670; artikel M 10, tweede lid.

5. Algemene maatregel van bestuur

De leden van de PVV-fractie lezen in de memorie van toelichting het volgende: «De regering is voornemens om bij algemene maatregel van bestuur, opnieuw uit oogpunt van risicospreiding, te bepalen dat in beide gevallen de transportboxen en de enveloppen separaat worden opgeslagen. Daarbij kan ook worden geregeld dat de opslag wordt beveiligd». Zij vragen waarom deze essentiële elementen van risicospreiding en beveiliging eventueel in een AMvB worden geregeld en niet direct in de wet? Ook vragen zij of de regering daadwerkelijk invulling gaat geven aan dit voornemen, en meer specifiek welke aspecten en maatstaven voor beveiliging hierin zullen worden vastgelegd.

Alles wat het kiesrecht en verkiezingen betreft en niet in de Grondwet is geregeld, wordt ingevolge artikel 59 van de Grondwet bij wet geregeld. Die wet is de Kieswet. Maar niet alle regels over het verkiezingsproces hoeven in de Kieswet te worden vastgelegd. De grondwettelijke bepaling staat delegatie toe. Nadere regels over de opslag en het vervoer van stembescheiden lopende het verkiezingsproces zijn weliswaar belangrijk, maar zijn ook detailpunten van procedurele aard. Daarvan heeft ook de Afdeling advisering van de Raad van State in het verleden geoordeeld dat deze gedelegeerd kunnen worden.¹¹ De voorschriften zullen worden vastgesteld in het Kiesbesluit. Indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven, kunnen voorschriften die in een algemene maatregel van bestuur zijn opgenomen sneller worden aangescherpt. Bovendien komt het in de Kieswet zelf opnemen van voorschriften waarin gedetailleerd wordt uitgewerkt aan welke randvoorwaarden bij het vervoer en de opslag van verkiezingsbescheiden moet worden voldaan, de leesbaarheid van deze wet niet ten goede.

De regering bevestigt haar voornemen om in het Kiesbesluit nadere voorschriften op te nemen omtrent de beveiliging van de locaties waar stembescheiden worden opgeslagen. Deze regels zullen vergelijkbaar zijn met de regels die hieromtrent zijn gesteld in artikel 11a van de Tijdelijke regeling verkiezingen covid-19.¹² Kort gezegd houden deze voorschriften in dat de gesloten stembus of transportbox (waarin zich de stembiljetten bevinden) gescheiden wordt vervoerd en opgeslagen van de enveloppe waarin zich de sleutel van deze stembus of transportbox bevindt. Een stembus of transportbox wordt niet door één persoon vervoerd; altijd ten minste door twee personen. Ook aan de ruimte waarin verkiezingsbescheiden worden opgeslagen zullen eisen worden gesteld. Zo is in de Tijdelijke regeling verkiezingen covid-19 bepaald dat verkiezingsbescheiden alleen mogen worden opgeslagen in:

- a. een inbraakvertragende en brandwerende voorziening, waaronder in elk geval wordt begrepen een gesloten inbraakwerende waardekast of kluis; of
- b. een ruimte, uitgerust met een inbraakalarmeringssysteem dat in verbinding staat met een door de rijksoverheid toegelaten alarmcentrale; of
- c. een ruimte die onder permanente fysieke (24-uurs) bewaking staat.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot

¹¹ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 13 april 2010, p. 5. Ook Stcrt. 2010, nr. 19451, , p. 77.

¹² Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 25 januari 2021 tot wijziging van de Tijdelijke regeling verkiezingen covid-19 (Stcrt. 2021, 4502), gewijzigd door de Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 12 oktober 2021 houdende een vierde wijziging van de Tijdelijke regeling verkiezingen covid-19 (Stcrt. 2021, 43600).