

KIESRAAD



De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA 's Gravenhage

Onderwerp
Advies over de Tijdelijke wet verkiezingen COVID-19

KIESRAAD

Datum
7 september 2020

Ons kenmerk
2020-0000518108

Uw kenmerk
2020-0000509368

Inlichtingen
mr. R.N.A. Al
T 070-4266266

Blad
1 van 13

Bezoekadres
Muzenstraat 85
2511 WB Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres
www.kiesraad.nl

E-mailadres
kiesraad@kiesraad.nl

Inleiding

In uw brief van 1 september 2020 verzocht u de Kiesraad om advies uit te brengen over het conceptwetsvoorstel van een Tijdelijke wet verkiezingen COVID-19 (hierna: het conceptwetsvoorstel). De in deze tijdelijke wet opgenomen maatregelen strekken ertoe om de dag van stemming doorgang te laten vinden en gelijktijdig het verspreidingsrisico van het Covid-19-virus die dag te beperken. Er zijn momenteel diverse verkiezingen in aantocht: allereerst de gemeentelijke herindelingsverkiezingen en de eilandsraadsverkiezing in Sint Eustatius dit najaar en in maart 2021 de periodieke Tweede Kamerverkiezing.

Met het oog op een spoedige voortgang van het wetstraject heeft u de Kiesraad gevraagd om in de termijn van één week over het conceptwetsvoorstel te adviseren. Het advies treft u hierbij aan. Voor een deel bouwt dit advies voort op het eerdere advies van de Kiesraad over de dag van stemming met bijzondere maatregelen in het kader van Covid-19.¹ Een korte weergave hiervan maakt deel uit van paragraaf 1.

De Kiesraad waardeert uw inzet om het verkiezingsproces zo in te richten dat het zowel de democratische functie kan vervullen als tegelijkertijd de publieke gezondheid kan beschermen. Het advies dat op uw verzoek is opgeleverd door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) biedt daarvoor een goed uitgangspunt.²

¹ Advies over de dag van stemming met bijzondere maatregelen in het kader van Covid-19 (advies van 18 juni 2020, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2020.

² *Advies RIVM: verkiezingen met inachtneming van COVID-19* (advies van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu), bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35165, 25.

Datum
7 september 2020

Kenmerk
2020-0000518108

Onderdeel
Kiesraad

Blad
2 van 13

Samenvatting

De huidige Covid-19-pandemie maakt het noodzakelijk dat ten aanzien van verkiezingen maatregelen worden genomen ter bescherming van de publieke gezondheid. Deze maatregelen bestaan er allereerst uit om te zorgen dat kiezers de basisregels kunnen naleven. Denk hierbij aan afstandsbelijning en regelmatige schoonmaak van materialen. De Kiesraad stemt op hoofdlijnen in met dergelijke maatregelen die kiezers in staat stellen de basisregels te kunnen naleven.

Er zijn ook maatregelen denkbaar die zorgen dat kiezers de basisregels moeten naleven als zij hun stem willen uitbrengen. Bijvoorbeeld de maatregel om een kiezer die weigert de handen te desinfecteren uit het stemlokaal te verwijderen. Dit raakt het belang van die kiezer om zelf aan de stemming deel te nemen. De Kiesraad vindt dit een te ingrijpende maatregel die niet nodig is als dit, en zo is de verwachting, incidenteel voorkomt. Er zijn bovendien meerdere maatregelen die er samen voor zorgen dat het gezondheidsrisico alsnog laag blijft. Zo worden bijvoorbeeld kuchschermen geplaatst bij de stembureauleden en wordt fysiek contact tot een minimum beperkt.

In het conceptwetsvoorstel staat het voornemen om bepaalde stemlokalen slechts beperkt open te stellen voor kiezers. De Kiesraad vindt dit om meerdere redenen bezwaarlijk. Dit betekent namelijk dat gebouweigenaren zelf bepalen welke kiezers daar aan de stemming mogen deelnemen. Dat is niet alleen voor het uitbrengen van de stem een belemmering, maar ook voor de mogelijkheden van kiezers om toezicht te houden op een goed verloop van de stemming in dat lokaal. Het aanstellen van een waarnemer acht de Raad hiervoor onvoldoende een alternatief. Tot slot lijkt de figuur van besloten stemlokalen niet nodig voor het beschermen van de publieke gezondheid.

Om het verspreidingsrisico in het stemlokaal laag te houden is een vlotte doorstroom van kiezers en een goede voortgang belangrijk. Het voorstel om een vierde stembureaulid aan te stellen kan daaraan bijdragen. De Kiesraad meent dat de in het conceptwetsvoorstel voorgestelde taakverdeling tussen de stembureauleden echter niet optimaal is voor de doorstroom van kiezers en goede voortgang van de stemming. De Kiesraad doet in het advies een suggestie tot verbetering van die taakverdeling.

Er zullen vanwege Covid-19 kiezers zijn die niet in persoon aan de stemming kunnen of willen deelnemen. Het conceptwetsvoorstel bevat enkele maatregelen om het stemmen bij volmacht eenvoudiger mogelijk te maken. De Raad begrijpt het belang hiervan. Toch dient hierbij in het oog te worden gehouden dat het verruimen van de volmachtregeling het risico op misbruik en strafbare ronselpraktijken vergroot. Daarom is de Kiesraad geen voorstander van het verhogen van het aantal uit te brengen volmachtstemmen naar drie per gevolmachtigde. Verder bevat het conceptwetsvoorstel de mogelijkheid om een volmachtbewijs elektronisch digitaal te verstrekken. De vraag is hoe aan een geprint exemplaar gezien kan worden dat deze echt is. Omdat dit van wezenlijk belang is, onthoudt de Raad zich op dit moment van een oordeel hierover.

1. Bijzondere maatregelen

De huidige Covid-19-pandemie maakt het noodzakelijk om ten aanzien van verkiezingen maatregelen te nemen ter bescherming van de publieke gezondheid. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft eerder beide Kamers der Staten-Generaal laten weten na te denken over mogelijke beschermende maatregelen.³ In zijn advies van afgelopen juni bracht de Kiesraad de mogelijkheden in kaart om binnen de huidige wet- en regelgeving maatregelen te treffen ter bescherming van de publieke gezondheid zodat de dag van stemming doorgang kan vinden.

De Kiesraad identificeerde enkele maatregelen om drukte in stemlokalen te voorkomen en om bescherming te bieden tegen de verspreiding van het virus.⁴ Bepaalde maatregelen zijn reeds mogelijk binnen bestaande wet- en regelgeving. Zo kunnen gemeenten extra stemlokalen inrichten en kiezers adviseren op een rustig moment te gaan stemmen. Waar vrijblijvendheid geen afdoende basis biedt om het verspreidingsrisico op de dag van stemming laag te houden zijn meer verplichtende maatregelen denkbaar, bijvoorbeeld om de kiezer te sturen naar een bepaald stemlokaal te gaan. Dergelijke maatregelen met een meer verplichtend karakter zijn niet mogelijk zonder wettelijke grondslag.⁵

De Kiesraad heeft geadviseerd om, waar de Covid-19-pandemie bijzondere maatregelen voor het verkiezingsproces vereist, deze steeds te wegen in samenhang met de negen kernwaarden of waarborgen van het verkiezingsproces.⁶ In verband met die weging en van eventuele alternatieven voor bijzondere maatregelen op de dag van stemming achtte de Raad met name de waarborgen transparantie, controleerbaarheid, stemvrijheid, stemgeheim en toegankelijkheid van belang.

De in het conceptwetsvoorstel genoemde maatregelen zijn geformuleerd met de huidige stand van zaken van de Covid-19-pandemie als uitgangspunt. Om flexibel te zijn bij een verbeterende of verslechterende situatie, is het belangrijk om de set van maatregelen zo mogelijk af te kunnen schalen of zo nodig op te schalen. Het conceptwetsvoorstel biedt juridisch een grondslag om flexibel te zijn met de inwerkingtreding van maatregelen en daarmee zo mogelijk af te schalen.⁷ Voor een eventueel noodzakelijke opschaling van maatregelen biedt dit conceptwetsvoorstel echter geen basis.

De minister heeft aangegeven nieuwe ontwikkelingen in de Covid-19-pandemie te volgen en zo nodig met aanvullende maatregelen te komen. Zo wordt het terugvalscenario van briefstemmen de komende periode uitgewerkt.⁸ Bij een verslechterende situatie is het goed voorstelbaar dat de roep om uitstel van

³ *Kamerstukken II* 2019/20, 35165, 21 en *Kamerstukken I* 2019/20, 35165, A.

⁴ Advies over de dag van stemming met bijzondere maatregelen in het kader van Covid-19 (advies van 18 juni 2020, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2020, p. 2-4.

⁵ Advies over de dag van stemming met bijzondere maatregelen in het kader van Covid-19 (advies van 18 juni 2020, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2020, p. 4-5.

⁶ Advies over de dag van stemming met bijzondere maatregelen in het kader van Covid-19 (advies van 18 juni 2020, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2020, p. 5-7.

⁷ Artikel 29, eerste lid, van het conceptwetsvoorstel.

⁸ *Kamerstukken II* 2019/20, 35165, 25.

Datum
7 september 2020

Kenmerk
2020-0000518108

Onderdeel
Kiesraad

Blad
4 van 13

verkiezingen vergroot wordt. Eerder stelde u vast dat het juridisch mogelijk is om de Tweede Kamerverkiezing uit te stellen tot uiterlijk maart 2022, hoewel er voor u nadrukkelijk nog geen aanleiding was om hiertoe over te gaan.⁹ Ook hiervoor zou dan een wetsvoorstel nodig zijn. Om te voorkomen dat een weging daarvan louter langs politieke lijnen wordt gevoerd, adviseert de Raad u om criteria te ontwikkelen voor het nemen van een mogelijke beslissing tot uitstel, beredeneerd vanuit een goed verloop van de verkiezing.

Hoewel een flexibele inzet van maatregelen maatwerk mogelijk maakt, is flexibiliteit niet altijd wenselijk voor degenen die de stemming moeten organiseren. De Kiesraad pleitte er daarom eerder voor om gemeenten, als hoofduitvoerders van de verkiezing, afgelopen juli duidelijkheid te geven over de bijzondere maatregelen waarmee zij in de organisatie rekening moeten houden.¹⁰ Gemeenten zullen bijvoorbeeld moeten overgaan tot inkoop van allerlei materialen.¹¹ De Kiesraad adviseert om die reden om duidelijkheid aan gemeenten te verschaffen op welk tijdstip uiterlijk zal worden besloten tot eventuele op- dan wel afschaling.

In het conceptwetsvoorstel wordt ook aandacht besteed aan de gevolgen van de Covid-19-pandemie voor de kandidaatstelling. De Kiesraad waardeert dit. Het voorstel om de termijn te verlengen waarbinnen een kiezer een ondersteuningsverklaring kan afleggen, zal helpen om ook deze fase van de verkiezing zo goed mogelijk te laten verlopen.

2. Aantal en inrichting stemlokalen

Uit de toelichting op het conceptwetsvoorstel blijkt de verwachting dat het lastig wordt om voldoende geschikte stemlokalen te vinden. Dit naar aanleiding van een onder gemeenten uitgevoerde enquête. Het conceptwetsvoorstel bevat daarom verschillende maatregelen die het eenvoudiger moeten maken om voldoende geschikte stemlokalen te vinden. Zo worden de mogelijkheden verruimd om elders te tellen als het stemlokaal voor de stemopneming onvoldoende ruimte biedt. Het verschil met de bestaande regeling is dat de telling van deze stemlokalen niet exact om 21 uur moet beginnen,¹² wat ruimte geeft voor het vervoer van de stembescheiden naar de tellocatie. De procedure die hiervoor wordt voorgesteld is met afdoende waarborgen omkleed zodat dit veilig en betrouwbaar kan.¹³ Hierdoor zijn er wellicht meer locaties geschikt om als stembureau te worden aangewezen.

Het conceptwetsvoorstel maakt het mogelijk dat stemlokalen tot op de dag voor de stemming een andere tellocatie krijgen toegewezen of zelfs beperkt openbaar worden gesteld.¹⁴ De Kiesraad begrijpt dat enige flexibiliteit gewenst is zodat op de actuele situatie kan worden ingespeeld, maar dringt erop aan om voorzienbare

⁹ *Kamerstukken II* 2019/20, 35165, 21 en *Kamerstukken I* 2019/20, 35165, A.

¹⁰ Advies over de dag van stemming met bijzondere maatregelen in het kader van Covid-19 (advies van 18 juni 2020, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2020, p. 7.

¹¹ Op basis van de concepttoelichting en het bijgevoegde RIVM-advies kan worden gedacht aan handdesinfectiemiddel, kuchschermen, mondneusmaskers, afstandsbelijning en reinigingsdoekjes.

¹² Vgl. artikel J 1, derde en vierde lid, van de Kieswet.

¹³ Deze procedure zou overigens ook niet misstaan voor de bijzondere stembureaus die aan het eind van de stemming elders tellen op grond van artikel J 1, derde en vierde lid, van de Kieswet.

¹⁴ Artikel 5 van het conceptwetsvoorstel.

Datum
7 september 2020

Kenmerk
2020-0000518108

Onderdeel
Kiesraad

Blad
5 van 13

keuzes tijdig te maken zodat de kiezer zich kan voorbereiden op het bezoek aan het stemlokaal. Het zou de kiezer daarnaast helpen als deze allerlaatste wijzigingen en een verwijzing naar alternatieve locaties niet alleen elektronisch bekend worden gemaakt, maar ook bij de ingang van het stemlokaal worden aangeplakt.

Verder blijkt uit de concepttoelichting de verwachting dat door Covid-19-restricties niet alle scholen geschikt zijn voor stemlokalen. Voorkomen moet immers worden dat leerlingen, ouders en kiezers onnodig met elkaar in contact komen. Juist de beschikbaarheid van scholen is in het verleden als voordeel benoemd van stemmen op woensdag,¹⁵ en de Kieswet bevat dan ook een voorziening om de beschikbaarheid van bijzondere scholen te garanderen.¹⁶ De Raad waardeert uw voornemen om, samen met de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, in overleg te treden met schoolbesturen om te zorgen dat eventuele belemmeringen worden weggenomen.¹⁷ In het uiterste geval kan wellicht overwogen worden om leerlingen van scholen die dag vrijaf te geven. Uw toezegging om gemeenten voor extra kosten te compenseren vergroot in ieder geval de mogelijkheden om desnoods alternatieve locaties te vinden.

Tot slot worden enkele maatregelen voorgesteld voor de inrichting van het stemlokaal. Het gaat dan om afstandsbelijning, routemarkeringen, kuchschermen en de positionering van de stembus. De Kiesraad kan zich goed vinden in deze voorgestelde maatregelen.

3. Openbaarheid stemlokalen

Uit de enquête is gebleken dat gemeenten vermoeden dat diverse gebouweigenaren wellicht geen ruimte beschikbaar stellen voor stemlokalen omdat er in dat gebouw huisregels gelden die de toegang van derden tot die locatie beperken. Dat zou het aantal beschikbare stemlocaties verminderen. Het conceptwetsvoorstel creëert daarom, met zorginstellingen als voorbeeld, de mogelijkheid om deze stemlokalen niet voor alle kiezers open te stellen.

Hiermee wordt afgeweken van de huidige situatie, waarbij het een kiezer onverkort is toegestaan om in het stemlokaal te verblijven en, onder voorwaarden, aan de stemming deel te nemen.¹⁸ De Kiesraad constateert dat het beperken van de openbaarheid van deze stemlokalen een inbreuk maakt op drie kernwaarden van het verkiezingsproces, namelijk de toegankelijkheid van de stemming en de transparantie en controleerbaarheid van het proces. Afgewogen dient te worden of deze beperking noodzakelijk is, en of er betere alternatieven zijn.

3.1. Heldere toegangscriteria

De Kiesraad zet vraagtekens bij de uitvoerbaarheid van het criterium dat moet gelden voor de toegang tot de stemming in een besloten stemlokaal. Volgens het

¹⁵ *Kamerstukken II* 1950/51, 2090, 3, p. 34.

¹⁶ Artikel J 4, vierde lid, van de Kieswet.

¹⁷ *Kamerstukken II* 2019/20, 35165, 25.

¹⁸ Artikelen J 35, eerste lid, en J 24, eerste lid, van de Kieswet.

conceptwetsvoorstel gaat het om kiezers die op die locatie wonen of verblijven,¹⁹ waarbij dat laatste wordt uitgelegd als 'kiezers die toegang hebben tot het gebouw'.²⁰ Beide criteria acht de Kiesraad onvoldoende helder om door het stembureau te kunnen worden nageleefd. Het stembureau heeft immers geen lijst van kiezers die op die locatie wonen of daar 'rechtmatig' verblijven en zal in de praktijk dus iedereen in het stemlokaal als kiezer beschouwen.

Dat houdt in feite in dat niet het stembureau, maar de gebouweigenaar bepaalt wie het stemlokaal in mag. Daarin sluipt het risico van willekeur, want welk beleid is daarbij toegestaan? Het lijkt onwenselijk dat hier geen wettelijke richtlijnen voor zijn. Ook aan de andere kant komt de beperking ietwat willekeurig over. Zo verplicht niets de kiezers woonachtig of verblijvend op deze locatie om juist daar te gaan stemmen en niet alsnog de deur uit te gaan.

3.2. Noodzaak voor de publieke gezondheid

Bovenal overweegt de Kiesraad dat het instellen van niet-openbare stemlokalen een tegenstrijdigheid in zich herbergt. Immers, de maatregelen die worden genomen in de stemlokalen zijn volgens het RIVM afdoende om de stemming veilig te organiseren. Dat zou dus ook zo zijn voor de stemlokalen die worden ingesteld in bijvoorbeeld zorginstellingen. De figuur van een stemlokaal dat alleen openbaar is voor kiezers die op die locatie wonen of verblijven, komt in het RIVM-advies niet terug.

De noodzaak tot het instellen van besloten stemlokalen, zoals door de minister overwogen, lijkt daarmee niet te zijn gebaseerd op het beperken van gezondheidsrisico's, maar enkel op de verwachte terughoudendheid bij gebouweigenaren bij het instemmen met de plaatsing van een stemlokaal.

Deze terughoudendheid kan wellicht worden weggenomen door gebouweigenaren te informeren over de voorgenomen maatregelen op basis van het RIVM-advies over het organiseren van verkiezingen met Covid-19. De Kiesraad ziet ook nog andere oplossingen. Zo biedt de huidige wet al de mogelijkheid tot het vestigen van een stembureau voor enkele uren op meerdere locaties. Daarmee wordt eveneens voorkomen dat, zoals in de concepttoelichting wordt verondersteld, 'honderden of meer dan duizend' kiezers van buiten komen stemmen in een bepaald stemlokaal, maar hebben kiezers wel de mogelijkheid om daar desgewenst de stem uit te brengen. Ook kan in overleg met de gebouweigenaar een speciale routing worden aangebracht waardoor kiezers van buiten niet onnodig lang op de locatie aanwezig zijn. Verder kan op basis van vrijwilligheid een bepaald tijdvak bestemd worden voor bepaalde groepen kiezers. De Raad mist in de overweging dergelijke oplossingen die een beroep doen op de vrijwilligheid en medewerking van kiezers. Voor de kiezer die tot slot geen bezoek wil brengen aan een stemlokaal wordt de mogelijkheid verruimd om een volmacht te verlenen.

¹⁹ Artikel 4 van het conceptwetsvoorstel.

²⁰ Artikel 7 van het conceptwetsvoorstel.

Datum
7 september 2020

Kenmerk
2020-0000518108

Onderdeel
Kiesraad

Blad
7 van 13

3.3. *Controleerbaar stemproces*

De beslotenheid van deze stemlokalen heeft ook gevolgen voor de mogelijkheid van kiezers om de handelingen van het stembureau te kunnen gadeslaan, daar vragen over te stellen en bezwaar te kunnen aantekenen. Deze mogelijkheden worden beperkt als een groot deel van kiezers de toegang tot een stemlokaal ontzegd wordt. Van de kiezers die wel toegang hebben verwacht de Kiesraad immers, gezien de aard van die doelgroep, minder dat zij in de gelegenheid zijn voor langere tijd en tot in de late uren in het stemlokaal aanwezig te kunnen zijn om op het stemproces toe te zien.

Om hier een oplossing voor te bieden wordt in het conceptwetsvoorstel voorgesteld om in elk van deze besloten stemlokalen een of meerdere waarnemers te benoemen. Deze waarnemer doet verslag van de gang van zaken aan de burgemeester, die dit verslag vervolgens, via het hoofdstembureau, doorstuurt naar het vertegenwoordigend orgaan. Dit stelt de gemeenten voor een extra personele uitdaging.²¹

Daarbij constateert de Kiesraad dat de afhandeling van bezwaren in deze stemlokalen anders verloopt dan gangbaar. Waar het stembureau normaal gesproken nadat een kiezer een bezwaar maakt, tracht dit bezwaar te verhelpen, worden de bevindingen van de waarnemer het stembureau niet voorgehouden. In plaats daarvan worden zij achteraf gedeeld met de burgemeester, het hoofdstembureau en het vertegenwoordigend orgaan. Deze instanties hebben echter maar beperkt effectieve bevoegdheden om de bezwaren af te handelen en zullen in de meeste gevallen simpelweg geen oplossing bieden.²² Juist om te voorkomen dat bezwaarlijke situaties op de dag van stemming langer dan noodzakelijk voortduren, is het belangrijk dat bezwaren tijdig worden ingebracht bij de instantie die direct wat aan de situatie kan verbeteren, in casu het stembureau. In het voorgestelde stelsel van waarneming bij besloten stemlokalen ziet de Raad geen volwaardig alternatief.²³

De Kiesraad overweegt dat voorzichtig moet worden omgesprongen met voorwaarden die de kiezer beperken aan de stemming deel te nemen. Gelet op het bovenstaande beoordeelt de Kiesraad het voorstel om besloten stemlokalen in te richten als onvoldoende noodzakelijk en onvoldoende passend bij de kenmerken van het verkiezingsproces. In plaats daarvan adviseert de Kiesraad om andere voorzieningen te treffen.

4. **Voorschriften voor kiezers**

Voor de bescherming van de publieke gezondheid is op de dag van stemming ook medewerking van kiezers nodig. Van hen wordt gevraagd dat zij zich houden aan

²¹ De Kiesraad verwacht dat het voor gemeenten lastig zal zijn om voor deze stemlokalen voldoende waarnemers te vinden, zeker nu al in elk stemlokaal een extra stembureau lid benoemd moet worden.

²² Uitsluitend het vertegenwoordigend orgaan kan besluiten tot een hertelling of herstemming in het betreffende stembureau.

²³ Als desondanks gekozen wordt de figuur van besloten stemlokalen te handhaven, verdient het aanbeveling te bepalen dat de stemopneming van betreffende stembureaus altijd op een andere locatie plaatsvindt waar alle kiezers wel toezicht kunnen houden op de telling.

de basisregels om thuis te blijven bij bepaalde klachten en voldoende afstand en hygiënemaatregelen in acht te nemen. In het conceptwetsvoorstel worden enkele voorschriften genoemd waar kiezers zich in het stemlokaal aan moeten houden.

4.1. Gezondheidsvoorschriften

Als eerste voorschrift geldt een gezondheidscheck. Hiermee wordt gecheckt of een kiezer of diens huisgenoot wellicht ziek is of klachten vertoont die wijzen op een mogelijke besmetting met het coronavirus.²⁴ In het conceptwetsvoorstel is opgenomen dat het deze kiezers niet is toegestaan het stemlokaal te betreden.²⁵ De Kiesraad ziet dit als een zeer dringend beroep op de eigen verantwoordelijkheid van kiezers. Niet bepaald is immers dat de gezondheidscheck bij de ingang van het stemlokaal wordt afgenomen. De Kiesraad vindt het terecht dat de naleving van dit voorschrift niet op die manier wordt afgedwongen. Uiteraard dienen de kiezers er wel, zoals ook voorgesteld, op te worden gewezen wanneer zij geacht worden niet in persoon aan de stemming deel te nemen. De informatievoorziening bij de stempas en bij de deur van het stemlokaal vormen hiertoe een geschikt middel. Dat de gezondheidscheck bij stembureauleden wél wordt afgenomen acht de Kiesraad begrijpelijk, gezien de aard van hun functie.

4.2. Afstands- en hygiënevoorschriften

Andere voorschriften zijn het houden van voldoende afstand en het naleven van de hygiënevoorschriften. De precieze voorschriften worden uitgewerkt in lagere regelgeving. Op basis van de toelichting blijkt dat moet worden gedacht aan het houden van 1,5 meter afstand en het desinfecteren van de handen bij binnenkomst en vertrek. De Raad acht deze maatregelen begrijpelijk en belangrijk voor het beschermen van de publieke gezondheid.

Waar de Kiesraad moeite mee heeft, is dat ieder stembureaulid de bevoegdheid krijgt om een kiezer die deze voorschriften niet naleeft, uit het stemlokaal te verwijderen. Blijkens de toelichting wordt deze bevoegdheid verstaan onder artikel 9, zevende lid, van het conceptwetsvoorstel. Dat is voor de kiezer in kwestie en het betrokken stembureaulid een ingrijpende consequentie, omdat dit het belang van de kiezer raakt om in persoon aan de stemming deel te nemen. Het is voor de Kiesraad niet ondenkbaar dat bepaalde kiezers bijvoorbeeld de handen niet willen desinfecteren. De Kiesraad merkt op dat, zolang dit slechts incidenteel voorkomt, de buiten deze kiezer om genomen maatregelen voldoende zijn om de risico's alsnog laag te houden. Zo worden de contactoppervlakten achteraf gereinigd, draagt de voorzitter handschoentjes, is een kuchschermdoek geplaatst, houden andere kiezers voldoende afstand en, voor het geval er toch indirect contact is geweest, wassen zij bij vertrek de handen. De Kiesraad ziet gezien de betrokken belangen niet in waarom een weigering van een incidentele kiezer de handen te wassen, opgevolgd moet worden door een dergelijk ingrijpende maatregel om deze kiezer de toegang tot het stemlokaal te ontfemen. Stembureauleden zouden daar op een verstandige manier mee om moeten gaan, zonder direct de kiezer te

²⁴ *Advies RIVM: verkiezingen met inachtneming van COVID-19* (advies van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu), bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35165, 25.

²⁵ Artikel 9, tweede lid, van het conceptwetsvoorstel.

verzoeken het stemlokaal te verlaten. Deze aanpak kan ook worden gevolgd wanneer het vaker dan incidenteel voorkomt dat een kiezer weigert om de handen te wassen.

Anders is dat wanneer er een zodanig tumult ontstaat in het stemlokaal, dat de openbare orde verstoord wordt. Hiertegen is de voorzitter thans al bevoegd om op te treden.²⁶ Gezien de bestaande ordebevoegdheid heeft het overigens de voorkeur van de Kiesraad om de bevoegdheid kiezers te verwijderen vanwege verstoring van de orde niet ook te leggen bij de andere stembureauleden. Dan blijft er een eenduidig aanspreekpunt voor de handhaving van de orde in het stemlokaal.

In de meeste gevallen zal echter niet direct sprake zijn van de verstoring van de orde. Dat roept de vraag op hoe stembureauleden precies kunnen optreden tegen een weigering zonder dat er direct sprake is van een verstoring van de openbare orde. De voorgestelde regeling lijkt op dat punt vrijblijvend.²⁷ Mocht de minister hierin besloten zien wat de Kiesraad hierboven heeft aangegeven over het verstandig optreden tegen een incidentele weigering aan de voorschriften te voldoen, dan zou het goed zijn hieraan in de toelichting aandacht te besteden en te zorgen dat de voorzitter zodanig geïnstrueerd wordt dat deze zich voldoende in staat gesteld voelt om deze afweging te maken en zich daarin voldoende gedekt voelt vanuit de regelgeving.

4.3. Locatiegebonden voorschriften

In de concepttoelichting is opgenomen dat gebouweigenaren zelf aanvullende hygiënevoorschriften kunnen stellen voor het daar gelegen stemlokaal. Als voorbeeld wordt genoemd het verplicht dragen van een mondneuskapje in een stemlokaal dat is gevestigd in een schoolgebouw waar dat verplicht is gesteld.

Vanuit de uniformiteit van het verkiezingsproces is het belangrijk aan te geven waar de grenzen liggen van gebouweigenaren om zelf aanvullende locatiegebonden voorschriften te stellen. De Kiesraad vult deze grenzen beperkter in. Het stemlokaal is immers vooraleerst een openbare ruimte, waar de wetgever bepaalt aan welke voorschriften kiezers moeten voldoen. Het is dan onjuist als individuele gebouweigenaren zelf nog extra verplichtende voorschriften kunnen stellen over het stemlokaal, zonder dat deze bevoegdheid berust op een publiekrechtelijke grondslag. De Kiesraad vraagt hiervoor uw aandacht en adviseert om, als aanvullende locatiegebonden voorschriften wenselijk zijn, de grondslag en grenzen hiervan in de betrokken regelgeving op te nemen. Voorts is het raadzaam dat deze voorschriften eveneens uiterlijk veertien dagen voor de stemming ter kennis worden gebracht aan de kiezer. Deze wordt zodoende niet bij de ingang van het stemlokaal geconfronteerd met voorschriften waar hij niet aan kan voldoen.

²⁶ Artikel J 37 van de Kieswet.

²⁷ Artikel 9, zevende lid, van het conceptwetsvoorstel bevat een kan-bepaling over het geven van aanwijzingen. In de toelichting staat dat het stembureaulid de taak heeft 'kiezers te vragen [...] om de handen schoon te maken'. Ook staat er dat als de kiezer herhaaldelijk geen gehoor geeft aan de aanwijzingen van het stembureau dat 'het stembureaulid een kiezer in het uiterste geval [kan] vragen het stemlokaal te verlaten.'

5. Taakverdeling stembureau

In het conceptwetsvoorstel wordt voorgesteld om een extra lid aan het stembureau toe te voegen. Daarbij geeft het conceptwetsvoorstel gemeenten de mogelijkheid om de taakverdeling onder de stembureauleden flexibel in te richten, waarbij de taken rondom de toelating van een kiezer volledig bij één persoon worden belegd.²⁸ Bepaalde taken blijven belegd bij de voorzitter.²⁹

Om contactmomenten in het stemlokaal tot een minimum te beperken, acht de Kiesraad het van belang dat de kiezer vlot het stemproces doorloopt. In het conceptwetsvoorstel ziet de Raad echter enkele belemmeringen voor een vlotte doorloop. Het gaat dan om het feit dat één stembureaulid alle taken uitvoert voor de toelating van kiezers en het feit dat de stemming af en toe stilligt omdat het potlood en het stemhokje gereinigd moeten worden.

Het concentreren van alle taken met betrekking tot de toelating van de kiezer bij één persoon heeft naast het gevolg voor de doorloopsnelheid ook als gevolg dat dit stembureaulid straks veel werkzaamheden heeft van uiteenlopende aard. Deze persoon moet contact maken met iedere kiezer, het getoonde identiteitsdocument controleren op geldigheid, overeenkomst met de kiezer, overeenkomst met de stempas, het stempasnummer vergelijken met het ROS, een stembiljet uitreiken en dezelfde handelingen ook uitvoeren voor eventuele volmachten.³⁰ Deze concentratie van werkzaamheden zorgt voor een hoge werkdruk bij één lid en het risico dat sommige taken ongewild met verminderde aandacht worden uitgevoerd.

De Kiesraad adviseert u om na te gaan of het gezien dit risico en de verminderde doorloopsnelheid niet beter is als net als nu twee stembureauleden betrokken blijven bij de voorgeschreven controles bij de toelating van een kiezer.³¹ Een alternatief dat de Kiesraad in overweging mee wil geven is een aangepaste taakverdeling waarbij het tweede stembureaulid zelfstandig dezelfde taken verricht voor het toelaten van kiezers:

- een lid heeft als taak om de kiezers te vragen om bij het betreden van het stemlokaal hun handen schoon te maken met een desinfecterend middel, en de kiezers te wijzen op de regel dat in het stemlokaal ten minste 1,5 meter afstand van anderen moet worden gehouden;
- twee leden hebben de taak om de identiteit van de kiezer te controleren aan de hand van diens identiteitsdocument, diens stempas in ontvangst te nemen en de echtheid daarvan te controleren, te controleren of het stempasnummer voorkomt in het register van ongeldige stempassen en de kiezer een stembiljet uit te reiken (de taken die worden bedoeld in art. J 25 van de Kieswet);
- een lid heeft de taak erop toe te zien dat de kiezer het stembiljet in de stembus steekt (de taak die wordt bedoeld in art. J 26, derde lid, van de

²⁸ Artikel 8 van het conceptwetsvoorstel.

²⁹ Het betreft de werkzaamheden op het gebied van de openbare orde en de algemene gang van zaken in het stemlokaal voortkomend uit de artikelen J 37 en J 38 van de Kieswet.

³⁰ Artikel J 25 van de Kieswet.

³¹ Momenteel werden deze werkzaamheden gedeeld tussen de voorzitter en een tweede lid van het stemlokaal (artikel J 25, vijfde lid, van de Kieswet). Kennelijk wordt het doorgeven van de stempas ten behoeve van de controle in het ROS onwenselijk geacht.

Datum
7 september 2020

Kenmerk
2020-0000518108

Onderdeel
Kiesraad

Blad
11 van 13

Kieswet) én heeft daarnaast de taak te zorgen dat de geldende voorschriften over afstand en hygiëne in acht worden genomen en om zo nodig bijstand te verlenen aan de kiezer.

Vershil met de in het conceptwetsvoorstel genoemde verdeling is dat de taken 'toezien op de stembus' en 'naleven hygiënemaatregelen' worden gecombineerd. Dat kan volgens de Kiesraad omdat er op het moment dat het stemhokje en de materialen worden schoongemaakt, toch geen kiezers zijn die hun stembiljet in de bus gooien. Er wordt op dat moment namelijk even niet gestemd totdat alles schoon is. Als een kiezer bijstand verzoekt kan zo mogelijk een ander stembureaulid de taak waarnemen om op de stembus toe te zien. Lukt dat niet, dan moeten de kiezers even wachten. Dit drukt echter uiteindelijk minder op de doorloopsnelheid dan wanneer slechts één stembureaulid belast is met de toelating van kiezers.

Het inzetten van een extra stembureaulid zal gemeenten voor de nodige uitdagingen stellen omdat zij doorgaans al moeite hebben met het vinden van de voldoende geschikte stembureauleiden. Het voornemen van de minister om hiervoor een landelijke campagne in te richten ziet de Kiesraad dan ook als een waardevolle toezegging.

6. Volmachtverlening

In het conceptwetsvoorstel zijn veel maatregelen opgenomen om kiezers zoveel mogelijk in staat te stellen in persoon aan de stemming deel te nemen. Het kan echter altijd voorkomen dat een kiezer dat niet wil of kan, bijvoorbeeld omdat deze is verzocht in quarantaine te gaan. De kiezer rest dan nog enkel de mogelijkheid om via het verstrekken van een volmacht aan de stemming deel te nemen. In aanvulling op het bestaande volmachtstelsel met de schriftelijke en de onderhandse volmacht, wordt in het conceptwetsvoorstel de mogelijkheid voor het digitaal aanvragen en verstrekken van de schriftelijke volmacht gecreëerd. Het is dan niet meer nodig om fysieke documenten uit te wisselen met de volmachtgever. Ook wordt voorgesteld het huidige maximum van twee volmachtstemmen dat een gemachtigde mag aannemen, te verhogen.

6.1. Uitbreiding aantal volmachten

Momenteel mag een kiezer slechts twee keer worden aangewezen om als gevolmachtigde op te treden.³² Voorgesteld wordt dit aantal tijdelijk te stellen op drie aanwijzingen per gevolmachtigde. Hoewel het Nederlandse volmachtstelsel internationaal regelmatig bekritiseerd wordt, is de Kiesraad het met u eens dat het belangrijk is dat kiezers niet onnodig worden belemmerd in hun deelname aan het verkiezingsproces.³³ Voor bepaalde groepen kiezers is stemmen bij volmacht de enige mogelijkheid om aan de verkiezing deel te nemen.³⁴

³² Artikel L 4 van de Kieswet.

³³ Advies over het ronselen van volmachten en ondersteuningsverklaringen (advies van 15 oktober 2007, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2007.

³⁴ Kiezers die slecht ter been zijn, langdurig ziek of zelfs in quarantaine, maar ook gedetineerden kunnen van de volmachtregeling gebruikmaken.

Datum
7 september 2020

Kenmerk
2020-0000518108

Onderdeel
Kiesraad

Blad
12 van 13

Zoals bekend brengt het volmachtstelsel het risico op ronselen met zich mee. Met enige regelmaat wordt bij verkiezingen melding gedaan van vermeende ronselpraktijken. De uitbreiding van het aantal aan te nemen volmachten mag daarom met enige voorzichtigheid benaderd worden. De Kiesraad is ter voorkoming van ronselpraktijken geen voorstander van het uitbreiden van de bestaande volmachtregeling en adviseert u van dit voornemen af te zien. De overige maatregelen stellen kiezers voldoende in staat om zoveel mogelijk in persoon aan de stemming deel te nemen. Lukt dat niet, dan is de bestaande mogelijkheid voor het verlenen van een volmacht een betrekkelijk toegankelijke manier om alsnog de stem uit te kunnen brengen.

6.2. Elektronisch volmachtbewijs

Als de aanvraag van een schriftelijke volmacht pas enkele dagen voor de stemming wordt gedaan, dan wordt voorgesteld dat de volmachtnemer het volmachtbewijs digitaal elektronisch krijgt toegestuurd. De volmachtnemer print dit zelf thuis uit. Doordat het bewijs geprint wordt, zijn niet alle gangbare echtheidskenmerken op dit bewijs toe te passen. Voorkomen moet worden dat het volmachtbewijs echter zodanig digitaal gemanipuleerd wordt dat de volmachtstem eenvoudig meermaals (door verschillende kiezers) kan worden uitgebracht.

Hoe dit bewijs er precies uitziet en welke echtheidskenmerken het bevat wordt bij ministeriële regeling vastgesteld. Daarmee is in het conceptwetsvoorstel nog onvoldoende duidelijk hoe misbruik ervan wordt voorkomen. De Kiesraad is van oordeel dat een dergelijke voorziening van zo'n wezenlijk belang is dat reeds in dit conceptwetsvoorstel duidelijk moet zijn hoe wordt voorkomen dat namens een kiezer in meerdere stembureaus wordt gestemd. Zonder die informatie kan thans niet worden vastgesteld of het elektronisch volmachtbewijs passend is in het verkiezingsproces en of het ontwerp voor gemeenten uitvoerbaar is.

De Kiesraad heeft eerder enige aanbevelingen gedaan om het ronselen van volmachtstemmen aan te pakken. Voor de implementatie hiervan lijkt momenteel niet voldoende gelegenheid, maar de aanbeveling om te voorzien in betere voorlichting over de volmachtregeling en de daarbij geldende randvoorwaarden en begrenzingen brengt de Raad graag opnieuw onder de aandacht.³⁵ Zeker als de volmacht zonder fysiek contact verleend wordt, blijft het belangrijk dat het initiatief uitgaat van de volmachtgever en dat deze zijn gewenste stemkeuze persoonlijk bij de volmachtnemer kenbaar maakt.

Slot

De uitdaging om verkiezingen vorm te geven in de Covid-19-pandemie is uitzonderlijk en maakt enkele tijdelijke maatregelen noodzakelijk. De Kiesraad begrijpt dat deze maatregelen soms afwijken van de huidige bepalingen in de Kieswet. Het is dan belangrijk dat de diverse belangen gewogen worden, onder meer aan de hand van de kernwaarden van het Nederlandse verkiezingsproces.

³⁵ Advies inzake het onderzoek naar strafbepalingen in het verkiezingsproces (advies van 12 juni 2015, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2015.

Datum
7 september 2020

Kenmerk
2020-0000518108

Onderdeel
Kiesraad

Blad
13 van 13

De maatregelen die kiezers in staat stellen de basisregels in het stemlokaal in acht te nemen komen de Kiesraad belangrijk en noodzakelijk voor. Bij enkele maatregelen met een meer verplichtend karakter komt de Kiesraad tot een andere uitkomst. Zo wordt geadviseerd om geen uitzondering te maken op de hoofdregel dat stemlokalen voor iedere kiezer openbaar zijn. Het is belangrijk dat kiezers niet onnodig belemmerd worden in het uitbrengen van hun stem en de mogelijkheden om toezicht te houden op een goed verloop van de stemming. Ook de mate waarin kiezers gehouden kunnen worden aan (hygiëne)voorschriften beoordeelt de Raad anders, alsook de wenselijkheid van het verruimen van de volmachtregeling. Aan enkele andere punten adviseert de Kiesraad nadere aandacht te schenken aan de precieze invulling van maatregelen en doet de Raad enkele suggesties voor verbetering.

DE KIESRAAD,
voor deze,



J.G.C. Wiebenga,
voorzitter



P.J. Young,
secretaris-directeur