

KIESRAAD



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

KIESRAAD

Datum
26 september 2022

Ons kenmerk
2022-0000525005

Inlichtingen

[REDACTED]

Uw kenmerk
2022-0000432517

Blad
1 van 8

Bezoekadres
Muzenstraat 85
2511 WB Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres
www.kiesraad.nl

E-mailadres

[REDACTED]

Onderwerp

Advies over de toevoeging van een pandemieafdeling
aan de Kieswet

Inleiding

Het kabinet houdt er rekening mee dat zich in de toekomst nieuwe infectieziekten kunnen aandienen die tot een pandemie kunnen uitgroeien. Het huidige verkiezingsproces is op die situatie momenteel niet berekend. Om goed voorbereid te zijn stelt u voor om in een nieuwe afdeling van de Kieswet een structurele voorziening op te nemen voor het houden van verkiezingen tijdens een pandemie. In uw brief van 22 augustus 2022 heeft u de Kiesraad gevraagd om advies uit te brengen over het conceptwetsvoorstel van de Wet toevoeging pandemieafdeling Kieswet (hierna: het wetsvoorstel). Het advies treft u hierbij aan.

Samenvatting

Om het verkiezingsproces beter bestand te maken tegen een uitbraak van een infectieziekte met een pandemisch potentieel introduceert het wetsvoorstel een pandemieafdeling in de Kieswet met daarin enkele specifieke maatregelen. Deze maatregelen worden geactiveerd zodra zich een infectieziekte voordoet die potentieel tot een pandemie kan uitgroeien.

Met deze maatregelen is in de Covid-19-pandemie reeds ervaring opgedaan. De Kiesraad heeft zich in diverse voorgaande adviezen uitgesproken over maatregelen ter bescherming van de publieke gezondheid tijdens de Covid-19-pandemie. Deze ervaringen leiden er volgens de Kiesraad soms toe dat een maatregel nu niet op voorhand in de Kieswet moet worden opgenomen. Dat is bij uitstek het geval voor maatregelen die een afweging vragen van de rechten en belangen van kiezers. Maatregelen waarbij dat niet aan de orde is, lenen zich er volgens de Kiesraad beter voor om nu een plek te krijgen in de Kieswet.

Datum
26 september 2022

Kenmerk
2022-0000525005

Onderdeel
Kiesraad

Blad
2 van 8

Tijdelijke maatregelen leggen een extra druk op de uitvoering en het is in dat licht dat de Kiesraad adviseert om een termijn van minimaal drie weken te stellen voor enkele specifieke maatregelen waaraan grotere uitvoeringsconsequenties kleven. Het gaat dan om het verlengen van de termijn voor het afleggen van ondersteuningsverklaringen en de digitale mogelijkheid voor het indienen van bezwaren bij enkele openbare zittingen.

1. Versterken pandemische paraatheid

Met het oog op de bescherming van de publieke gezondheid zijn tijdens de Covid-19-pandemie diverse maatregelen genomen om het verspreidingsrisico van het virus op de dag van stemming te beperken. De maatregelen hadden een tijdelijk karakter en zijn ontworpen met specifiek als achtergrond de Covid-19-pandemie en de verkiezingen van 2020, 2021 en 2022. Inmiddels zijn die tijdelijke maatregelen niet meer van kracht.¹

1.1. Bijzondere maatregelen en verkiezingen

Het is het voornemen van de regering om een structurele voorziening in de Kieswet op te nemen voor het geval er verkiezingen zijn terwijl zich opnieuw een infectieziekte voordoet die potentieel tot een pandemie kan uitgroeien. Deze voorziening zou van kracht worden als een infectieziekte in de hoogste risicogroep wordt geclassificeerd.² Deze classificatie is afhankelijk van het 'pandemisch potentieel'; de kans dat de infectieziekte een zodanige vorm aanneemt dat het maatschappelijke leven erdoor wordt ontwricht en dat voor bestrijding collectieve maatregelen nodig zijn. Hiertoe heeft de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport reeds een wijziging van de Wet publieke gezondheid voorgesteld. Dit wetvoorstel is momenteel bij de Tweede Kamer in behandeling.³ Hierin worden algemene bevoegdheden gecreëerd voor bepaalde gezondheidsmaatregelen en wordt het handhaven ervan geregeld.

De Kiesraad heeft op 27 juni 2022 over de wijziging van de Wet publieke gezondheid geadviseerd.⁴ De Kiesraad heeft toen aangegeven het te waarderen dat bijzondere maatregelen met het oog op een toekomstige pandemie op een voorzienbare en flexibele manier worden ingericht. Het kan daarbij volgens de Kiesraad echter enkel gaan om maatregelen die geen nadere afweging vragen van de rechten en belangen van kiezers en die de voortgang van de stemming tot doel hebben. Meer ingrijpende maatregelen kunnen volgens de Kiesraad alleen goed worden afgewogen op het moment dat een gezondheidscrisis zich daadwerkelijk aandient en bekend is welke risico's daarbij spelen. Alleen dan kan een goede afweging worden gemaakt van de maatregelen ter beheersing van de gezondheidscrisis en de waarden die aan het verkiezingsproces ten grondslag

¹ De Tijdelijke wet verkiezingen COVID-19 is per 1 juli 2022 vervallen (*Stb* 2021, 598).

² Deze classificatie kan op grond van de Wet publieke gezondheid enkel plaatsvinden met parlementaire instemming.

³ *Kamerstukken II* 2021/22, 36194, nr. 2.

⁴ Advies over de wijziging van de Wet publieke gezondheid en de Kieswet vanwege de structurele grondslag voor het treffen van gezondheidsmaatregelen bij verkiezingen (advies van 27 juni 2022, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2022, p. 7-8.

Datum
26 september 2022

Kenmerk
2022-0000525005

Onderdeel
Kiesraad

Blad
3 van 8

liggen. De Kiesraad achtte in dat verband met name de waarborgen transparantie, controleerbaarheid, stemvrijheid, stemgeheim en toegankelijkheid van belang.⁵

De Kiesraad was er om die reden geen voorstander van om de mogelijkheid van vervroegd stemmen alvast een plek te geven in de Kieswet, iets wat ook in het wetsvoorstel niet wordt voorgesteld.⁶ Vervroegd stemmen kan helpen bij het spreiden van de drukte op de dag van stemming. Aan vervroegd stemmen kleven echter, nog los van de uitvoeringsvraagstukken, ook enkele nadelen. Zo hebben kiezers minder tijd om voor de dag van stemming een vervangende stempas aan te vragen en zijn er bij kiezers zorgen over de integriteit van stembiljetten tijdens opslag en de invloed van het uitvoeren van de vervroegde (openbare) telling op kiezers die nog een stem uit moesten brengen.⁷ De weging van de voor- en nadelen is iets wat pas goed kan worden gedaan wanneer de gezondheidsrisico's van de infectieziekte bekend zijn.

1.2. *Goed verloop van de dag van stemming*

Voor maatregelen die minder vergaand zijn, vond de Kiesraad het verstandig om in de Kieswet een afdeling op te nemen met maatregelen die van kracht worden als zich een infectieziekte met pandemisch potentieel voordoet. De Kiesraad vindt dat met name van belang met het oog op de dag van stemming. Zeker voor die dag is het belangrijk dat snel maatregelen genomen kunnen worden om een goed verloop van de stemming te garanderen.⁸

Het wetsvoorstel introduceert een nieuwe afdeling in de Kieswet waarin dat soort maatregelen worden opgenomen.⁹ De Kiesraad adviseerde onlangs voor zo'n pandemieafdeling enkele concrete maatregelen. Allereerst om fysiek contact tussen stembureauleden en kiezers te vermijden en voorts een oplossing te bieden voor stemlokalen die ten tijde van een pandemie toch niet publiek toegankelijk blijken. De Kiesraad constateert dat deze maatregelen in het wetsvoorstel ook zijn meegenomen.

2. **Uitvoerbaarheid van het verkiezingsproces**

De voorziene maatregelen op de dag van stemming kennen een beperkte uitvoeringslast en kunnen op zeer korte termijn worden geïmplementeerd. Anders is dat ten aanzien van de maatregelen die zich richten op de kandidaatstelling en de uitslagvaststelling. Concreet gaat het om het verlengen van de termijn voor het afleggen van ondersteuningsverklaringen en de mogelijkheid voor het digitaal indienen van bezwaren bij enkele openbare zittingen. De Kiesraad vindt het niet zonder meer begrijpelijk dat deze maatregelen altijd goed uitvoerbaar zijn en

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 Overigens is er een initiatiefwetsvoorstel bij de Tweede Kamer aanhangig om vervroegd stemmen permanent mogelijk te maken, zie *Kamerstukken II 2021/22*, 36047, nr. 2

⁷ Advies over de evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing van 2021 (advies van 10 mei 2021, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2021, p. 11-12.

⁸ Advies over de wijziging van de Wet publieke gezondheid en de Kieswet vanwege de structurele grondslag voor het treffen van gezondheidsmaatregelen bij verkiezingen (advies van 27 juni 2022, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2022

⁹ Afdeling Vb van de Kieswet (Regels ten behoeve van het houden van een verkiezing in tijden van pandemie).

Datum
26 september 2022

Kenmerk
2022-0000525005

Onderdeel
Kiesraad

Blad
4 van 8

adviseert om vanwege de uitvoeringsconsequenties uitvoerders een wettelijke termijn van minstens drie weken te gunnen voor het implementeren van deze maatregelen.

Voor een correct verloop van het verkiezingsproces is het essentieel dat de organen die met de uitvoering zijn belast, dit ook correct kunnen doen. Het goed uitvoeren van de voorgenomen maatregelen rond de kandidaatstelling en de openbare zittingen kost voorbereidingstijd. Zo zullen gemeenten capaciteit moeten inruimen voor het afleggen van ondersteuningsverklaringen en zullen zij moeten beschikken over interactieve audiovisuele apparatuur om de digitale bezwaarmogelijkheid in te richten. Op het moment dat een infectieziekte wordt geclassificeerd als potentieel pandemisch, is die voorbereidingstijd niet altijd beschikbaar. Dit voorbeeld is te kort voorafgaand aan een openbare zitting is.

Er moet volgens de Kiesraad rekening worden gehouden met de situatie dat zich pas een pandemie aandient enkele weken of dagen voorafgaand aan of zelfs tijdens het moment waarop een specifieke maatregel over de kandidaatstelling en de uitslagvaststelling moet worden ingezet. De Kiesraad acht het niet aannemelijk dat gemeenten en centraal stembureaus in alle gevallen in staat zijn tijdig de nodige voorbereidingen te treffen. Evenmin kan van hen worden verwacht om onder alle omstandigheden ermee rekening te houden dat deze maatregelen binnen het bestek van enkele weken inzetbaar moeten zijn. Voorts heeft het plots vervroegen van de termijn voor het afleggen van ondersteuningsverklaringen ook gevolgen voor de beschikbaarheid van de daarbij te gebruiken modellen en de ondersteunende programmatuur waarmee die in de praktijk worden gegenereerd.¹⁰

2.1. Voorbereidingstijd van minimaal drie weken

De Kiesraad adviseert de inzet van de voorgestelde maatregelen gericht op de kandidaatstelling en de uitslagvaststelling afhankelijk te maken van het moment waarop de classificatie van een infectieziekte als potentieel pandemisch een feit is en hiervoor in de Kieswet een wettelijke termijn op te nemen

In het begin van de Covid-19-pandemie noemde de Kiesraad een termijn van negen maanden die nodig was om een correcte uitvoering te verzekeren.¹¹ Toen was echter geheel niet bekend welke maatregelen werden voorzien. Aangezien dat nu wel het geval is en gemeenten hiermee al enige ervaring hebben, acht de Kiesraad een korte voorbereidingstijd verdedigbaar. De Kiesraad adviseert de lengte van de voorbereidingstijd in overleg met gemeenten en centraal stembureaus te bezien. Naar de opvatting van de Kiesraad geeft een voorbereidingstijd van minstens drie weken uitvoerders voldoende tijd voor het implementeren van de voorgenomen maatregelen rond kandidaatstelling en uitslagvaststelling.

¹⁰ Artikel H 1 van het Kiesbesluit stelt voor de beschikbaarheid van de modelformulieren een termijn van drie weken vóór en op de dag van kandidaatstelling.

¹¹ 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

Datum
26 september 2022

Kenmerk
2022-0000525005

Onderdeel
Kiesraad

Blad
5 van 8

De termijn wordt gerekend vanaf het moment waarop de maatregel effect moet hebben. Dat is dus minstens drie weken voorafgaand aan de geplande openbare zitting van het centraal stembureau en minimaal drie weken voorafgaand aan de aanvang van de verruimde termijn voor het afleggen van ondersteuningsverklaringen.

Met het introduceren van een dergelijke termijn wordt beter verzekerd dat de maatregelen uitvoerbaar zijn, ook als een pandemie zich pas in de loop van het verkiezingsproces voordoet. Tegelijk moet worden onderkend dat de kans bestaat dat een pandemie die zich ná die termijn aandient niet wordt ondervangen door de maatregelen als het verlengen van de termijn van ondersteuningsverklaringen en, het digitaal bezwaar kunnen maken bij een openbare zitting. Aan de orde is dan de vraag of de wijze waarop de kandidaatstelling is verlopen partijen voldoende in staat heeft gesteld aan de verkiezing deel te nemen en of de zitting van het centraal stembureau tot transparante en controleerbare besluitvorming heeft geleid. Het oordeel daarover is uiteindelijk aan de bestuursrechter dan wel het vertegenwoordigend orgaan dat oordeelt over het verloop van de verkiezing.

3. Verbetering van het reguliere verkiezingsproces

In het kader van de Tijdelijke wet verkiezingen COVID-19 golden enkele tijdelijke maatregelen die bijdroegen aan een verbeterde uitvoerbaarheid en een transparanter en beter controleerbaar verkiezingsproces. In het wetsvoorstel worden enkele daarvan van toepassing verklaard op reguliere verkiezingen. Zo wordt bepaald dat hoofdstembureaus en centraal stembureaus meer dan drie plaatsvervangende leden kunnen aanwijzen. Ook wordt het mogelijk dat stembureauleden onderling taken kunnen ruilen, voor zover het niet gaat om de ordehandhaving (die taak blijft belegd bij de voorzitter). De Kiesraad acht het raadzaam dat wordt gekeken welke tijdelijke maatregelen ook een verbetering kunnen opleveren van het reguliere verkiezingsproces. In dat kader noemde de Kiesraad eerder al het online publiceren van een proces-verbaal van kandidaatstelling.¹² Ook het mogelijk maken dat een stembureau tot 21 uur zitting heeft en vervolgens elders kan tellen is iets dat kan bijdragen aan de verbetering van het reguliere verkiezingsproces.

3.1 Publicatie processen-verbaal ook online

Het reguliere verkiezingsproces gaat momenteel enkel uit van een fysieke terinzagelegging van een proces-verbaal van kandidaatstelling.¹³ De Kiesraad herhaalt daarom zijn advies om als verbetering van het reguliere verkiezingsproces op te nemen dat naast de fysieke terinzagelegging het centraal stembureau de processen-verbaal ook op de website publiceert.¹⁴ Vanwege de korte beroepstermijnen biedt online publicatie belangstellenden meer gelegenheid om van de beslissingen van het centraal stembureau kennis te nemen. In de

¹² Artikel 2f van de Tijdelijke wet verkiezingen COVID-19 regelde dat het centraal stembureau zijn processen-verbaal alleen online publiceerde.

¹³ Artikel 18 van de Kieswet

¹⁴ Advies over de evaluatie van de gemeenteraadverkiezingen van 2022 (advies van 23 mei 2022, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2022, p. 3

Datum
26 september 2022

Kenmerk
2022-0000525005

Onderdeel
Kiesraad

Blad
6 van 8

Tijdelijke wet verkiezingen COVID-19 was ook geregeld dat het centraal stembureau zijn processen-verbaal online publiceerde.

3.2. Verplaatsing stembureau voor telling

Een tweede verbetering die ook in het reguliere verkiezingsproces van waarde kan zijn, is het mogelijk maken dat een stembureau dat tot 21 uur zitting houdt op een stemlocatie zich daarna kan verplaatsen naar een locatie waar de openbare telling wordt gedaan. Dit zou volgens de toelichting op het wetsvoorstel een uitkomst kunnen zijn wanneer de stemlocatie niet ruim genoeg is voor het uitvoeren van de telling. De Kiesraad kan zich in dat voorstel vinden. De Kiesraad constateert echter dat tot op heden in de praktijk reeds een andere oplossing was voor stemlokalen die wel voldoen als plek om te stemmen, maar niet als plek om te tellen.

Het is op grond van de Kieswet namelijk al mogelijk om de telling van een stembureau dan elders te doen plaatsvinden ¹⁵ Voorwaarde daarvoor is wel dat de telling om 21 uur aanvangt. Praktisch heeft dat tot gevolg dat de stemming in dat stemlokaal eerder moet eindigen, zodat daarna voldoende tijd is voor verplaatsing van het stembureau naar de tellocatie. De bestaande mogelijkheid in de Kieswet verschilt in het moment waarop de telling moet plaatsvinden en kent een minder uitgebreide procedure voor vervoer. De Kiesraad wees daar eerder ook al op. ¹⁶ Geadviseerd wordt daarom het bestaande artikel J 1 van de Kieswet, voor wat betreft de procedure voor het elders tellen, met de voorgestelde regeling in overeenstemming te brengen.

4. Handhaving hygiënevoorschriften

Het wetsvoorstel bevat verder een wetstechnische verplaatsing van een reeds voorgesteld artikel over de handhaving van hygiënevoorschriften door het stembureau. ¹⁷ De Kiesraad kan zich in die verplaatsing vanuit de wetstechniek bezien goed vinden. ¹⁸ De Kiesraad vindt het echter belangrijk om opnieuw zijn zorgen te uiten over het creëren van de bevoegdheid om een kiezer de toegang tot het stemlokaal te ontzeggen als deze de hygiënevoorschriften niet naleeft. Gezien het belang van de kiezer om in persoon aan de stemming deel te nemen is dat een ingrijpende consequentie. Dat speelt volgens de Kiesraad des te meer nu er (nog) geen nadere uitwerking is van de in het stemlokaal na te leven hygiënevoorschriften.

De Kiesraad vond eerder dat stembureauleden op een verstandige manier moeten kunnen omgaan met een kiezer die niet wil voldoen aan de gestelde hygiënevoorschriften, zonder daarbij het belang van de kiezer zelf uit het oog te verliezen. Bijvoorbeeld door de kiezer te laten stemmen op een moment dat het

¹⁵ Artikel J 1 van de Kieswet bepaalt dat bijzondere stembureaus de telling doen op een nader te bepalen plaats

¹⁶ Advies Tijdelijke wet verkiezingen COVID-19 (advies van 7 september 2020, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag Kiesraad 2020, p. 4

¹⁷ Met de Wijziging van de Wet publieke gezondheid in verband met de bestrijding van een epidemie van infectieziekten behorend tot groep A1, of een directe dreiging daarvan wordt artikel Z 11c voorgesteld, dat artikel wordt in onderhavig wetsvoorstel verplaatst naar artikel Yb 4.

¹⁸ Advies over de wijziging van de Wet publieke gezondheid en de Kieswet vanwege de structurele grondslag voor het treffen van gezondheidsmaatregelen bij verkiezingen (advies van 27 juni 2022, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag Kiesraad 2022, p. 8

Datum
26 september 2022

Kenmerk
2022-0000525005

Onderdeel
Kiesraad

Blad
7 van 8

minder druk is of door direct daarna contactoppervlakten te reinigen. De leden van het stembureau kunnen de kiezer wel vragen de maatregelen na te leven maar tot verwijdering van een kiezer uit het stemlokaal of het ontzeggen van de toegang zou volgens de Kiesraad alleen moeten worden overgegaan als de openbare orde in het gedrang komt.

Het is de Kiesraad bekend dat de regering dit standpunt niet deelt.¹⁹ Aangezien het voorliggende wetsvoorstel in brede zin gaat over de vraag welke maatregelen nu in de Kieswet moeten komen voor een toekomstige pandemie, ligt het wat de Kiesraad betreft voor de hand dat de overwegingen ook onderdeel zijn van de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel.

5. Digitale openbare zittingen

Bij zowel de openbare zitting voor de vaststelling van de kandidatenlijsten als bij de zitting waarin de uitslag wordt vastgesteld, is het mogelijk dat aanwezigen bezwaar kunnen maken. Deze zittingen kunnen volgens het wetsvoorstel in geval van een pandemie ook geheel of gedeeltelijk digitaal plaatsvinden. Ook het maken van bezwaar verloopt dan digitaal, in de praktijk via een interactieve videoverbinding. In de toelichting op het wetsvoorstel staat dat het de bedoeling is om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen dat geïnteresseerden zich daar voorafgaand aan de zitting voor moeten aanmelden. De Kiesraad adviseert om bezwaren niet al voorafgaand aan de zitting te kunnen laten aanmelden, maar hiervoor tijdens de zitting gelegenheid te bieden.

Het vooraf aanmelden past volgens de Kiesraad namelijk niet bij het karakter van de bezwaarmogelijkheid in een openbare zitting. Het is juist om het centraal stembureau eerst de gelegenheid te geven om de voorgenomen besluiten kenbaar te maken en pas in de loop van de zitting de (digitaal) aanwezige kiezers de ruimte te geven voor het indienen van een bezwaar.²⁰ Verder wordt zo praktisch voorkomen dat veel mensen zich zekerheidshalve aanmelden terwijl zij later geen bezwaar hebben of toch niet in de openbare zitting aanwezig zijn.²¹ Ook ontstaat dan een duidelijk onderscheid ten opzichte van de mogelijkheid om tot 48 uur voorafgaand aan de openbare zitting, een onderbouwde melding te doen van een vermeende fout in de uitslag.²² De Kiesraad overwoog dit eerder ten aanzien van de digitale openbare zitting van het centraal stembureau voor het kiescollege niet-ingezetenen.²³

Over de wijze van ondertekening van een proces-verbaal van een geheel of gedeeltelijke digitale zitting, bevat het wetsvoorstel een uitwerking.²⁴ De Kiesraad kan zich voorstellen dat de wijze van ondertekening van het proces-verbaal van een geheel of gedeeltelijke digitale zitting in de toekomst ook anders kan verlopen

¹⁹ *Kamerstukken II* 2021/22, 36194, nr. 3, p. 129

²⁰ Zie ook hoe het centraal stembureau voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal dit in 2021 heeft gedaan: *Stort* 2021, 15273.

²¹ Dit kan bij een beperkere capaciteit van een interactief systeem onhandig zijn

²² Artikel P 1b van het wetsvoorstel nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen, *Kamerstukken II* 2021/22, 35489, nr. 8.

²³ Advies over het besluit kiescollege niet-ingezetenen en wijziging van het Kiesbesluit (advies van 11 april 2022, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2022, p. 2-3

²⁴ Artikel Yb 4 van het wetsvoorstel

Datum
26 september 2022

Kenmerk
2022-0000525005

Onderdeel
Kiesraad

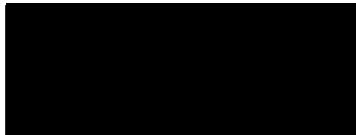
Blad
8 van 8

In overweging wordt daarom gegeven om de wijze van ondertekening onderdeel te maken van de bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels. Zo kunnen digitale innovaties over de ondertekening makkelijker worden opgenomen als zij zich aandienen.

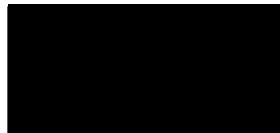
Slot

De Kiesraad vindt het verstandig om in de Kieswet een afdeling met maatregelen op te nemen die van kracht worden als zich een infectieziekte voordoet die potentieel tot een pandemie kan uitgroeien. Zo wordt het verkiezingsproces beter bestand tegen een onvoorziene gezondheids crises. De Kiesraad adviseert het wetsvoorstel op een aantal punten aan te passen, in het bijzonder voor wat betreft de balans tussen de effecten van maatregelen en het verzekeren van een correcte uitvoering ervan. Uitvoerders moeten in staat zijn om maatregelen te implementeren, ook als de pandemie zich pas laat of in de loop van het verkiezingsproces ontwikkelt. De Kiesraad adviseert bij de verdere uitwerking van het wetsvoorstel tot slot aandacht te schenken aan de overige gemaakte opmerkingen en aanbevelingen

DE KIESRAAD,
voor deze,



W.J. Kijken
voorzitter



H.J. Young,
secretaris-directeur



Nederlands
Genootschap
van Burgemeesters



NEDERLANDSE VERENIGING
VOOR BURGERZAKEN

Minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Mw. mr. drs. H.G.J. Bruins Slot
Postbus 20011
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

Datum
15 september 2022
Kenmerk
TRE/U202200584
Telefoon

Bijlage(n)

-

Onderwerp

Adviesaanvraag Wet toevoeging pandemieafdeling Kieswet

Geachte mevrouw Bruins Slot,

U hebt de VNG en de NVVB gevraagd te adviseren over het conceptwetsvoorstel Wet toevoeging pandemieafdeling Kieswet (hierna ook: het wetsvoorstel). Graag maken wij van deze door u geboden mogelijkheid gebruik in deze gezamenlijke reactie.

In het onderstaande geven we eerst ons algemene waardering over de beslissing om een permanente pandemieafdeling in de Kieswet op te nemen (par. 1). Daarna gaan wij in op de verhouding met de aanpassing van de Wet publieke gezondheid (par. 2). Voorts gaan wij in op een aantal specifieke punten in het wetsvoorstel waarbij wij opmerkingen en vragen hebben. Dit betreft de volgende onderwerpen:

- Effectiviteit van de voorgestelde maatregelen (par. 3)
- Rekening houden met alternatieve scenario's: digitale innovatie (par. 4)
- Balans in de keuze van toepasselijke maatregelen (par. 5)
- Handhavingskader (par. 6)
- Financiële gevolgen (par. 7)
- Tijdig duidelijkheid over maatregelenpakket; inwerkingtredingsdatum (par. 8)

Wij sluiten af met de oproep om een aantal vernieuwingen in het verkiezingsproces versneld tot stand te brengen (par. 9).

Vooraf merken wij nog op in deze reactie geen rekening te hebben kunnen houden met de uitkomsten van de evaluatie van de gemeenteraadsverkiezingen 2022 die u heeft laten uitvoeren, nu deze op het moment van schrijven nog niet is verschenen. Indien deze evaluatie tot aanvullende een reactie aanleiding geeft in relatie tot het onderhavige wetsvoorstel, zullen wij u hiervan in kennis stellen.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435 | 2500 GK Den Haag
070 - 373 83 93 | info@vng.nl

vng.nl

1. Opname van een permanente pandemieafdeling in de Kieswet

Het is essentieel dat verkiezingen, als fundament van onze democratische rechtsstaat, ook in uitzonderlijke omstandigheden doorgang kunnen vinden. Kiezers moeten in staat worden gesteld om hun stem veilig en zoveel mogelijk zelf uit te brengen. Stembureauleden en tellers moeten veilig hun werk kunnen doen in de stemlokalen en op de tellocaties. De afgelopen verkiezingsjaren hebben laten zien dat gemeenten in staat zijn gebleken om met forse extra inspanningen en ondersteuning van uw ministerie en de Kiesraad verkiezingen in tijden van een pandemie veilig, zorgvuldig en betrouwbaar te organiseren.

Aangezien de coronapandemie op enig moment weer de kop kan opsteken of er in de toekomst sprake kan zijn van een andere pandemie, is het begrijpelijk dat de regering een permanente wettelijke grondslag wenst te creëren voor het nemen van organisatorische maatregelen die het houden van veilige verkiezingen in een pandemische situatie mogelijk maken. Daarmee ontstaat op voorhand tenminste enige zekerheid over de toepasselijke maatregelen, een duidelijkheid die gemeenten nodig hebben om zich tijdig te kunnen voorbereiden op nieuwe maatregelen. Wij staan dan ook positief tegenover de beslissing om een permanente pandemieafdeling in de Kieswet op te nemen.

2. Verhouding met de aanpassing van de Wet publieke gezondheid

Het wetsvoorstel sluit aan bij de Wet publieke gezondheid (Wpg). Dat brengt met zich dat de pandemieafdeling in de Kieswet alleen van toepassing is als er sprake is van een epidemie van een infectieziekte behorend tot groep A1 of een directe dreiging daarvan in de zin van artikel 1 Wpg. In de Wpg wordt momenteel, als een eerste tranche aanpassing, een structurele grondslag gecreëerd om in een dergelijke situatie maatregelen te kunnen nemen ter voorkoming van de verspreiding van een infectieziekte. Over deze wetswijziging van de Wpg heeft de Raad van State onlangs advies uitgebracht waarna de parlementaire behandeling nog moet worden doorlopen. Mogelijk leidt dit tot aanpassingen van deze eerste tranche.

Deze tranche maakt bovendien deel uit van een omvangrijker wetstraject om een structurele wettelijke voorziening te creëren om in de toekomst adequaat om te kunnen gaan met pandemieën. Daarbij zal die voorziening moeten worden afgestemd en ingebed in de voorgenomen modernisering van het staatsnood- en crisisrecht.

Hoewel het ons logisch voorkomt dat de pandemieafdeling van de Kieswet aansluiting zoekt bij de Wpg, leiden deze ontwikkelingen rondom de Wpg en de herziening van het stelsel van crisisbeheersing wel tot de vraag hoe toekomstbestendig de pandemieafdeling van de Kieswet uiteindelijk is. Met andere woorden: worden aanpassingen in de Kieswet gedaan waarvan nu reeds te verwachten valt dat deze op de korte dan wel de lange(re) termijn opnieuw aanpassing behoeven? Wij verzoeken u hierover uw visie te geven in de memorie van toelichting.

3. Effectiviteit van de voorgestelde maatregelen

De voorgestelde maatregelen zijn in verregaande mate toegespitst op de covid-19-epidemie: grotendeels zijn de maatregelen uit de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 (hierna: Twv) gekopieerd. Bij gebrek aan andere ervaringen met een pandemie is dit weliswaar begrijpelijk, maar onzeker is in hoeverre de voorgestelde maatregelen daadwerkelijk nodig zijn bij andere (dreigende) epidemieën van een infectieziekte behorend tot groep A1. Er moet daarom rekening mee worden gehouden dat voor andersoortige pandemieën (wel behorend tot de groep A1) alsnog minder of juist aanvullende wettelijke maatregelen nodig zijn om veilige verkiezingen te organiseren. De effectiviteit van de voorgestelde maatregelen staat daarmee vooralsnog niet vast.

Voor een deel van de voorgestelde maatregelen geldt daarbij dat er beleidsvrijheid is voor de burgemeester om tot de toepassing daarvan te besluiten (bijv. telling op een andere locatie, verplaatsing aangewezen locatie stembureau). Daarmee heeft het wetsvoorstel er terecht oog voor dat gemeenten maatwerk moeten kunnen leveren en sommige concrete maatregelen flexibel kunnen worden aangepast aan de stand van de pandemie.

Er zijn echter ook maatregelen in het wetsvoorstel die dwingend zijn voorgeschreven (bijv. organiseren digitale zittingen voor hoofd- en centraal stembureaus, verlengen termijn afleggen ondersteuningsverklaringen), zodat het niet mogelijk is deze niet in te zetten als een pandemie van groep A1 daartoe geen aanleiding geeft. Enerzijds geeft dit vooraf duidelijkheid aan de gemeenten, anderzijds is het de vraag of deze maatregelen in elke pandemische situatie nodig zijn. Wij verzoeken u te bezien in hoeverre flexibiliteit op dit punt in het wetsvoorstel, met inachtneming van de uitvoerbaarheid daarvan voor gemeenten, kan worden aangebracht.

4. Rekening houden met alternatieve scenario's: digitale innovatie

Samenhangend met het voorgaande punt merken wij op dat het wetsvoorstel, net als dat de Twv dat deed, uitgaat van het organiseren van verkiezingen in tijden van een pandemie volgens de 'klassieke' weg, dat wil zeggen zonder rekening te houden met de mogelijkheden van digitale innovatie in het verkiezings- en met name het stemproces. Wij hebben de relevantie van digitale innovatie in dit verband al eerder onder uw aandacht gebracht.

Zeker wanneer over een permanente pandemieafdeling in de Kieswet wordt nagedacht, is het nodig alternatieve scenario's serieus te overwegen en af te wegen. Tijdens de covid-19-epidemie hebben de gemeenten weliswaar veilige verkiezingen weten te organiseren, maar het was meermaals spannend of alle gemeenten aan alle randvoorwaarden zoals het hebben van voldoende stemlokalen en voldoende stembureauleden konden voldoen. Dit laatste is vaak met moeite, en in een enkel geval helaas niet, gelukt. Het staat niet vast dat het bij een nieuwe ervaring van het coronavirus dan wel bij een andere pandemie ook lukt om verkiezingen op de 'klassieke' manier te organiseren. Mogelijk vraagt een andere pandemie om dusdanige maatregelen dat het veilig organiseren van een verkiezing op de 'klassieke' manier welhaast onmogelijk wordt.

In de memorie van toelichting ontbreekt evenwel elke onderbouwing waarom in een pandemische situatie de mogelijkheden van digitale innovaties voor het stemproces (zoals het versneld mogelijk maken van elektronisch tellen en het plaatsonafhankelijk stemmen) al dan niet mogelijk zouden zijn. Daarmee is de kans onbenut gelaten om een zorgvuldige en deugdelijk gemotiveerde afweging te maken van de manier waarop de verkiezingen voor eenieder het veiligst en met inachtneming van voldoende democratische legitimiteit wat betreft de uitslag kunnen worden georganiseerd. Wij betreuren dit en adviseren om hierover alsnog een passage in de memorie van toelichting op te nemen.

5. Balans in de keuze van toepasselijke maatregelen

De regering heeft toegelicht dat en waarom niet alle maatregelen uit de Twv in dit wetsvoorstel terugkeren (en evenmin in andere permanente wetgeving zijn of worden neergelegd). Wij constateren dat de regering over het algemeen de juiste balans heeft gevonden bij de keuze welke maatregelen uit de Twv wel en welke niet in dit wetsvoorstel zouden moeten terugkeren. Zo kunnen we ermee instemmen dat ervoor is gekozen om de verplichte aanwezigheid van een vierde stembureau lid in het stemlokaal niet op te nemen. Hiermee wordt het gemeenten mogelijk gemaakt om het nodige maatwerk te leveren bij het organiseren van verkiezingen in een pandemische situatie. Ook begrijpen wij de overweging om stembureaus met een beperkte toegang niet mogelijk te maken en voor dergelijke stembureaus naar alternatieven te kijken.

Daarnaast vinden wij het positief dat besloten is om enkele maatregelen ook buiten tijden van een pandemie op te nemen in de Kieswet.

Wij kunnen evenwel niet volgen waarom de mogelijkheid om de telling te schorsen ter voorkoming van onjuistheden (artikel 17 e Twv) niet in dit wetsvoorstel is opgenomen. Over het laten vallen van deze bevoegdheid voor de voorzitter van het stembureau vermeldt de memorie van toelichting niets. Wij sluiten niet uit dat, ondanks dat deze mogelijkheid de nodige nadelen kent, deze bevoegdheid voor gemeenten in tijden van een pandemie, en overigens ook daarbuiten, in een behoefte kan voorzien. We verzoeken u daarom te (her)overwegen om deze schorsingsmogelijkheid alsnog in de wet op te nemen dan wel te motiveren waarom deze bevoegdheid niet is opgenomen.

6. Handhavingskader

In het wetsvoorstel wordt de handhaving van de geldende gedragsregels in de verkiezingslocaties (zoals hygiëne- en beschermingsmaatregelen en het houden van een veilige afstand) neergelegd bij de leden van het stembureau. Daarbij krijgt alleen de voorzitter de bevoegdheid om in de situatie dat iemand wilens en wetens en na herhaald verzoek weigert om de regels te volgen, de toegang tot de locatie te ontzeggen of te vragen de locatie te verlaten. Daargelaten de vraag of het wenselijk is om deze bevoegdheid bij de voorzitter te leggen (zoals de VNG in het consultatieadvies bij de eerste tranche aanpassing van de Wpg naar voren heeft gebracht), is hoe dan ook van belang dat er een specifiek handhavingskader komt dat bij de afweging om deze bevoegdheid van stembureauleden en -voorzitters in te zetten kan worden betrokken. Er dient immers een zorgvuldige afweging te worden gemaakt in hoeverre een beperking van de betrokken grondrechten rechtvaardig kan worden geacht.

Wij hebben er dan ook met instemming kennis van genomen dat de regering in de memorie van toelichting bij de eerste tranche aanpassing van de Wpg heeft aangegeven zich in onze suggestie om hiervoor een handhavingskader te maken, te kunnen vinden. Wij gaan ervanuit dat bij de uitwerking van de onderhavige wet in dit handhavingskader wordt voorzien en verzoeken u ons bij de opstelling daarvan te betrekken.

7. Financiële gevolgen

Met het organiseren van verkiezingen in tijden van een pandemie zijn extra kosten gemoeid voor de gemeenten. In de memorie van toelichting staat dat er met dit wetsvoorstel financiële gevolgen voor gemeenten kunnen zijn. Dat zal mede afhankelijk zijn van de vraag of er maatregelen gelden op grond van de Wpg. We begrijpen dat de financiële effecten van het wetsvoorstel nu nog niet kunnen worden bepaald, maar bevestigen het belang om over de bekostiging van de maatregelen, mede gelet op het bepaalde in artikel 2 Financiële verhoudingswet, tijdig in overleg met de VNG te gaan.

8. Tijdig duidelijkheid over maatregelenpakket; inwerkingtredingsdatum

Zoals hiervoor al opgemerkt, dient er rekening mee te worden gehouden dat gemeenten alsnog kort voor een verkiezing worden geconfronteerd met aanvullende maatregelen. Hoewel we er ons van bewust zijn dat de aard van een pandemie nieuwe korte termijn acties kan vergen, willen we ervoor waken dat gemeenten de verkiezingen adequaat kunnen blijven organiseren. Het organiseren van een verkiezing gedurende een pandemie zal van de gemeenten immers weer forse, extra inspanningen vergen bovenop de toch al grote logistieke operatie die het organiseren van verkiezingen onder normale omstandigheden is. Dit laatste geldt temeer nu gemeenten vanaf 1 januari 2023 met nieuwe omvangrijke wetgeving (Wet nieuwe procedure vaststelling

verkiezingsuitslagen) te maken krijgen en er ook voor de komende jaren andere (grote) wijzigingen van de Kieswet op stapel staan.

Het blijft daarom van belang dat gemeenten in een vroeg stadium weten welke wettelijke maatregelen daadwerkelijk gaan gelden. Ook over de verdere concrete uitwerking van de wet- en regelgeving moet tijdig duidelijkheid bestaan, zodat voorkomen wordt dat gemeenten kort voor de verkiezingen met fundamentele wijzigingen van het verkiezingsproces te maken krijgen.

Gemeenten hebben tijd nodig om de regels te implementeren. We hechten er daarom aan dat minstens vastgehouden wordt aan de termijn van minimaal drie maanden waarbinnen geen wijzigingen in het proces meer worden doorgevoerd.

In dit verband merken we op dat de voorziene inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2023 erg krap is in het licht van de aanstaande Provinciale Staten- en Waterschapsverkiezingen op 15 maart 2023. Indien tegen die tijd sprake is van een pandemische situatie, zal de wet begin december aangenomen moeten zijn willen de gemeenten deze nog tijdig kunnen implementeren. Ook de afhankelijkheid die er is van de inwerkingtreding van de eerste tranche aanpassing van de Wpg maakt dat de drie maanden termijn in gevaar komt. Wij verzoeken u deze termijn te bewaken en de gemeenten maximaal te ondersteunen bij de implementatie van de wet- en regelgeving.

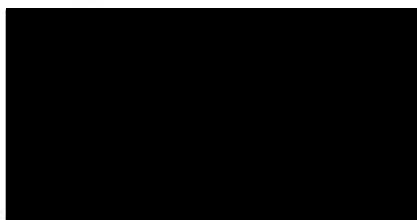
9. Vernieuwingen in het verkiezingsproces buiten een pandemie

Tot slot wijzen wij erop dat de ervaringen met de afgelopen verkiezingen uitwijzen dat er op verschillende onderdelen van het verkiezingsproces ook buiten een pandemie op korte termijn vernieuwingen nodig zijn. Wij roepen op om de eerste experimenten met een nieuw model stembiljet bij de Provinciale Staten- en Waterschapsverkiezingen mogelijk te maken en het aantal op te schalen. Zoals bekend, duurt het telproces lang, vraagt het veel van vrijwilligers en is het foutgevoelig waardoor hertellingen nodig zijn. Wij blijven er daarom op aandringen om het elektronisch tellen van de stemmen, ook buiten een pandemie, versneld mogelijk te maken. Daarnaast gaat de publicatie en terinzagelegging van de processen-verbaal met verkiezingsuitslagen gepaard met een omvangrijke papierstroom. Het moet nadrukkelijker en sneller de aandacht krijgen hoe we de papieren stroom effectiever kunnen inrichten.

Wij vertrouwen erop dat u in het wetsvoorstel rekening houdt met onze opmerkingen en bij de nadere uitwerking van deze wet de VNG en de NVVB nauw zult betrekken.

We gaan ervan uit u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en zien uit naar uw inhoudelijke reactie.

Met vriendelijke groet,
VNG



mr L.K. Geluk
Algemeen directeur

NGB



L. Spies
Voorzitter

NVVB



S.A.J. Rijsdijk
Voorzitter