



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet houdende tijdelijke regels omtrent verkiezingen in verband met covid-19 (Tijdelijke wet verkiezingen covid-19)

Nader Rapport

Nr. 2020-0000583680

Nader rapport inzake het voorstel van wet houdende tijdelijke regels omtrent verkiezingen in verband met covid-19 (Tijdelijke wet verkiezingen covid-19)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 15 september 2020, no. 2020001897, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) haar advies inzake het voorstel van wet houdende tijdelijke regels omtrent verkiezingen in verband met covid-19 (Tijdelijke wet verkiezingen covid-19) rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 september 2020, nr. W04.20.0333/I, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder in cursief aan, met tussengevoegd de reactie daarop.

Bij Kabinetsmissive van 15 september 2020, no. 2020001897, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende tijdelijke regels omtrent verkiezingen in verband met covid-19 (Tijdelijke wet verkiezingen covid-19), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel heeft tot doel het mogelijk te maken dat de komende verkiezingen als bedoeld in de Kieswet kunnen worden georganiseerd en gehouden met inachtneming van de maatregelen die noodzakelijk zijn om verspreiding van het nieuwe coronavirus (SARS-CoV-2), dat de ziekte covid-19 kan veroorzaken, te voorkomen.

De Afdeling advisering van de Raad van State spreekt zijn waardering uit voor de grote inspanningen die door de minister, maar ook door de Kiesraad en de gemeenten worden verricht om de verkiezingen die gepland zijn voor november wat betreft enkele herindelingsverkiezingen en voor maart met betrekking tot de Tweede Kamer op een adequate wijze te laten verlopen. Het wetsvoorstel bevat daartoe tijdelijke noodzakelijke aanpassingen van de reguliere gang van zaken in het verkiezingsproces.

De Afdeling heeft enkele opmerkingen bij het voorstel. Het gaat daarbij om de bevoegdheid van het stembureau om kiezers niet tot de stemming toe te laten, de mogelijkheden om locatiegebonden voorschriften te stellen, het toelaten van kiezers aan het einde van de stemming, de vraag wat moet worden verstaan onder een kopie van het identiteitsbewijs van de volmachtgever, de onafhankelijkheid van waarnemers bij stembureaus met beperkte toegang en de gefaseerde inwerkingtreding. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van het voorstel en de toelichting.

1. Toelaten van een kiezer tot de stemming

Op grond van artikel 9, tweede lid, van het voorstel is het aan een kiezer die één van de vragen van de gezondheidscheck met Ja beantwoordt niet toegestaan om naar het stemlokaal te komen. De Afdeling merkt hier het volgende over op.

a. Grondslag voor de gezondheidscheck

Het niet toelaten van een kiezer tot het stemlokaal is een beperking van het uitoefenen van het kiesrecht.¹ Artikel 4 van de Grondwet staat beperkingen en uitzonderingen op het kiesrecht toe, maar dit artikel vereist dat deze bij de wet worden gesteld.

¹ In dat geval kan de kiezer immers niet in persoon stemmen en kan hij zijn kiesrecht uitsluitend uitoefenen via het afgeven van een machtiging.

In dat licht bezien valt op dat weliswaar in het wetsvoorstel wordt geregeld dat een kiezer het stemlokaal niet mag betreden als hij niet voldoet aan de gezondheidscheck, maar dat de inhoud van de check zelf niet wettelijk geregeld wordt. Om te voldoen aan de eis dat de beperking de door de Grondwet vereiste wettelijke grondslag heeft moet op hoofdlijnen in de wet worden geregeld wat de gezondheidscheck in de specifieke context van de verkiezingen behelst. Vervolgens kan het model van de check met de concreet te beantwoorden vragen op het niveau van een ministeriële regeling worden vastgesteld.

De Afdeling merkt daarbij op dat een enkele verwijzing naar het door het RIVM opgestelde generieke kader zoals thans in het wetsvoorstel geschiedt², niet volstaat. Bij de vaststelling van de inhoud van de gezondheidscheck in het kader van de verkiezingen moet immers door de wetgever in de bijzondere omstandigheden van dit moment de balans gezocht worden tussen enerzijds de verplichting van de overheid om zorg te dragen voor de volksgezondheid, waarbij met name ook de mogelijkheden voor risicogroepen om veilig te gaan stemmen meegewogen moeten worden, en anderzijds het belang dat door een te algemeen geformuleerde gezondheidscheck te omvangrijke groepen kiezers in de uitoefening van hun kiesrecht worden beperkt. Denkbaar is dat de uitkomst van die afweging ertoe moet leiden dat op een enkel onderdeel moet worden afgeweken van het door het RIVM opgestelde generieke kader.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande het wetsvoorstel aan te passen.

Het advies is overgenomen. In artikel 1, onderdeel b, van het wetsvoorstel is nader omschreven wat de gezondheidscheck in relatie tot de verkiezingen inhoudt, conform het advies dat het RIVM heeft uitgebracht met betrekking tot de organisatie van de verkiezingen.³ Daarbij is inzichtelijk gemaakt op welke elementen de te beantwoorden vragen uit de gezondheidscheck betrekking hebben. Die vragen worden opgenomen in verschillende modellen die, op grond van artikel 9 van het wetsvoorstel, bij ministeriële regeling worden vastgesteld. Naast het wetsvoorstel is ook de toelichting op dit punt aangevuld.

b. Voorlichting

De Afdeling wijst er voorts op dat vanwege de mogelijk ingrijpende gevolgen voor de uitoefening van het kiesrecht het voor kiezers vooraf volstrekt helder moet zijn in welke gevallen zij als gevolg van de bijzondere maatregelen wel en niet in persoon kunnen gaan stemmen en welke consequenties onder omstandigheden kunnen worden verbonden aan het niet naleven van de geldende voorschriften. Dit vraagt om goede en zorgvuldige voorlichting om te voorkomen dat kiezers op de dag van stemming tot de ontdekking komen dat zij niet in persoon kunnen gaan stemmen, maar ook niet meer in staat zijn om een onderhandse volmacht af te geven. Dit geldt in het bijzonder ook voor kiezers met een fysieke beperking die in het stemlokaal hulp nodig hebben om hun stem uit te brengen. De toelichting gaat daar op dit moment nog onvoldoende op in.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de wijze waarop kiezers over deze maatregelen zullen worden geïnformeerd.

Terecht wijst de Afdeling erop dat de kiezer, voordat hij gaat stemmen, moet weten wat de regels zullen zijn in het stemlokaal. Daarover zal dus voorafgaand aan de dag van de stemming langs verschillende kanalen voorlichting worden gegeven. Uiterlijk op de vierde dag voor de dag van de stemming krijgen alle kiezers informatie van de burgemeester over de gezondheidscheck (gebaseerd op de gezondheidscheck van het RIVM⁴). Die gezondheidscheck bevat een aantal vragen die kiezers voor zichzelf zullen moeten beantwoorden. Daarbij zal duidelijk worden gemaakt dat, wanneer een kiezer een of meer van de vragen met ja beantwoordt, hij gelet op de gezondheidsrisico's voor anderen niet naar het stemlokaal zal kunnen gaan om te stemmen, maar is aangewezen op het stemmen per volmacht. Ook in de voorlichtingscampagne zal daarop worden gewezen. Ook bij de ingang van het stemlokaal zal de kiezer deze informatie krijgen. Dat zal gebeuren in de vorm van een poster bij de ingang en in het stemlokaal). De toelichting is op dit punt aangevuld.

c. Handhaving

De toelichting gaat in op de vraag hoe er gehandeld moet worden indien een kiezer om assistentie vraagt in het stembureau en op dat moment blijkt dat deze kiezer een vraag uit de gezondheidscheck

² Voorgesteld artikel 1, onderdeel b.

³ Bijlage bij Kamerstukken II, 2019/20, 35165, nr. 25.

⁴ Zie <https://www.rivm.nl/documenten/gezondheidscheck>.



met Ja moet beantwoorden.⁵ De toelichting gaat echter niet in op de vraag wat het stembureau moet doen indien een kiezer tot de stemming wil worden toegelaten en het stembureau betwijfelt of deze kiezer de gezondheidscheck heeft uitgevoerd en ook de vragen eerlijk heeft beantwoord. Gelet op de recente ervaringen met het op redelijk grote schaal niet naleven van de maatregelen in verband met covid-19 is deze situatie niet ondenkbaar.⁶

De Afdeling begrijpt dat hier een lastige keuze voorligt. Enerzijds moet voorkomen worden dat het stembureau in de lastige positie wordt gebracht dat zij moet beoordelen of een kiezer kan worden toegelaten tot de stemming.⁷ Anderzijds moet ook voor zover enigszins mogelijk voorkomen worden dat er toch kiezers worden toegelaten die een risico op besmetting met zich brengen. Dit is noodzakelijk, omdat dit voor kiezers uit een risicogroep een reden kan zijn om niet in persoon te gaan stemmen.

Met het oog op deze keuze biedt het wetsvoorstel onvoldoende duidelijkheid. Het voorstel bevat in artikel 9, zevende lid, weliswaar een algemene bepaling die het mogelijk maakt voor stembureauleden om aanwijzingen te geven over het volgen van de voorschriften, maar daaruit volgt niet onomstotelijk dat zij deze kiezers de toegang tot de stemming mogen weigeren. De toelichting spreekt hierbij immers van het niet opvolgen van aanwijzingen over de veilige afstand en de hygiënemaatregelen, maar niet over de vraag of de kiezer de gezondheidscheck naar waarheid heeft ingevuld.⁸

Daarnaast wijst de Afdeling erop dat met de aanvullende maatregelen die in verband met covid-19 worden voorgeschreven de kans op discussie over hoe deze in de praktijk in de stemlokalen moeten worden toegepast en gehandhaafd, groter is dan normaal. Hierbij kunnen zich situaties voordoen waarbij de leden van een stembureau behoefte hebben aan ondersteuning van de reguliere handhavende organen van de gemeente in verband met het handhaven van de orde in het stemlokaal. Gelet op de bijzondere omstandigheden is het aangewezen hierover vooraf nadere bestuurlijke afspraken te maken zodat verzekerd is dat deze assistentie op de dag van de stemming op een tijdige en adequate wijze kan worden verleend.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

Zoals hiervoor is aangegeven krijgen alle kiezers uiterlijk op de vierde dag voor de dag van de stemming informatie van de burgemeester over de gezondheidscheck (gebaseerd op de gezondheidsscheck van het RIVM). Het is een eigen verantwoordelijkheid van de kiezer om de vragen aan zich zelf te stellen en daar antwoorden op te geven. Doet de kiezer dat dan weet hij dat in het geval een of meerdere van de vragen met 'ja' worden beantwoord niet de gang naar het stemlokaal kan worden gemaakt. Het is immers voor de veiligheid van de andere kiezers en stembureauleden niet toegestaan het stemlokaal te betreden indien niet wordt voldaan aan de gezondheidscheck. In plaats daarvan kan de kiezer een volmacht geven. Het stembureau heeft bij deze gezondheidscheck voor de kiezers geen rol. Indien een kiezer actief te kennen geeft dat hij niet aan de gezondheidscheck voldoet zal het stembureau de kiezer echter moeten vragen het stemlokaal te verlaten.

De vragen uit de gezondheidscheck worden wel actief gesteld aan stembureauleden, waarnemers in stemlokalen met beperkte toegang en aan kiezers met een lichamelijke beperking die om bijstand van het stembureau vragen in het stemhokje. Indien deze kiezers een van de vragen van de gezondheidsscheck bevestigend beantwoorden dan zal hen gevraagd moeten worden het stemlokaal te verlaten.

De Afdeling wijst erop dat er discussie kan ontstaan over hoe de gezondheidsregels in de praktijk moeten worden toegepast. Op grond van het wetsvoorstel krijgt elk van de stembureauleden de bevoegdheid om de aanwijzingen te geven die nodig zijn om te verzekeren dat het stemmen in het stemlokaal verloopt met inachtneming van de voorgeschreven gedragsregels. Tot het geven van een aanwijzing wordt niet overgegaan zonder dat eerst de kiezer is geattendeerd op de geldende regels en voorschriften en de kiezers is gevraagd daar gevolg aan te geven. Aangenomen mag worden dat de kiezer gevolg zal geven aan dit verzoek. Zou echter de kiezer willens en wetens, ook na een herhaald verzoek, weigeren om de geldende regels te volgen, dan kan de kiezer worden verzocht het stemlokaal te verlaten. De aanwijzing dat een kiezer het stemlokaal niet mag betreden, of dat een kiezer het stemlokaal moet verlaten voordat hij zijn stem heeft uitgebracht, kan enkel worden gegeven door het stembureau lid bij de ingang van het stemlokaal respectievelijk de voorzitter van het stembureau. De voorzitter is reeds vertrouwd met zijn bevoegdheden op grond van de Kieswet rond de handhaving

⁵ Toelichting, algemeen deel, (Persoonlijke) beschermingsmaatregelen voor leden van het stembureau.

⁶ Zie ook <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nederlandse-maatregelen-tegen-het-coronavirus>.

⁷ Zie ook de reacties van de VNG/NVVB en de Kiesraad bij het wetsvoorstel.

⁸ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.3 Taken en bevoegdheden van de leden van de stembureaus.

van de orde in het stemlokaal. De regering volgt daarmee alsnog het advies van de VNG, de NVVB en de Kiesraad om de bevoegdheid tot het vragen van de kiezer het stemlokaal niet te betreden of te verlaten niet aan alle stembureauleden te verlenen. In de instructie van stembureauleden zal aandacht worden gegeven aan de wijze waarop aanwijzingen kunnen worden gegeven in het stemlokaal. De voorzitter kan daarbij altijd een beroep doen op de gemeentelijke organisatie die indien nodig voor bijstand zal zorgen. Het wetsvoorstel en de toelichting zijn op deze punten aangevuld.

2. Locatiegebonden voorschriften

Blijkens het advies van de Kiesraad stond er in de concepttoelichting dat eigenaren aanvullende hygiënevoorschriften kunnen stellen voor het in hun gebouw 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.⁹ De Kiesraad stelt in zijn advies vast dat het stemlokaal een openbare ruimte is, waar de wetgever bepaalt aan welke voorschriften kiezers moeten voldoen. De toelichting bij het wetsvoorstel is in het licht van dit advies aangepast. Hierin staat nu:

*'De regering is het met de Kiesraad eens dat de regels voor de inrichting van het stemlokaal en de verplichtingen die daaruit voortvloeien een grondslag in de wet vereisen. Dat betekent dat er gedurende de stemming geen andere eisen kunnen worden gesteld aan personen in het stemlokaal dan die gelden op grond van de kiesregelgeving. Gemeenten zullen daar rekening mee moeten houden bij het aanwijzen van de stemlokalen en daarover zo nodig overleggen met de eigenaren van de locaties waar een stemlokaal wordt gevestigd.'*¹⁰

*De Afdeling kan zich vinden in het standpunt dat het stemlokaal een openbare ruimte is. Zij wijst er echter op dat deze passage in de toelichting niet duidelijk is voor wat betreft het stellen van eisen die de toegang tot het stemlokaal kunnen beperken. Er wordt uitsluitend gesproken over de onmogelijkheid van het stellen van aanvullende eisen in het stemlokaal zelf. Het is echter niet duidelijk of er wel aanvullende eisen gesteld mogen worden door de eigenaar van een locatie aan andere ruimtes, bijvoorbeeld de gang, waar een kiezer doorheen moet om het stemlokaal te bereiken. Onder meer bij scholen waarbij vaak het gymlokaal als stemlokaal wordt ingezet zou dit een punt van discussie kunnen zijn ingeval een school het dragen van een mondneuskapje in de gang verplicht heeft gesteld.*¹¹

De Afdeling adviseert deze passage in de toelichting te verduidelijken.

Naar aanleiding van het advies zijn in artikel 9 (gedragsregels stemlokaal) van het voorstel twee leden toegevoegd, die duidelijk maken welke regels kunnen gelden in een gebouw waarin een stemlokaal is aangewezen, bijvoorbeeld in de gang van een school waar een kiezer doorheen moet om het stemlokaal te bereiken. Dit is ook verduidelijkt in de toelichting. De regering acht het niet wenselijk dat eigenaren van gebouwen de toegang tot of het verblijf in gebouwen waar stemlokalen zijn aangewezen afhankelijk stellen van de naleving van voorschriften over bijvoorbeeld de hygiëne, het gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen of andere voorschriften teneinde besmetting met of overdracht van het coronavirus te voorkomen, die verder gaan dan wat bij of krachtens de wet is voorgeschreven. Dit geldt te meer waar die locatiegebonden regels kunnen ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van kiezers, zoals het voorschrift om een mondneusmasker te dragen of een verzoek tot het beschikbaar stellen van zijn persoonsgegevens voordat de kiezer een gebouw kan binnentreden. Daarom is in het wetsvoorstel en in de toelichting verduidelijkt dat naast de regels die op grond van de regelgeving met betrekking tot verkiezingen in de stemlokalen gelden, alleen locatiegebonden regels kunnen gelden in een gebouw, voordat de kiezer daadwerkelijk het stemlokaal kan binnentreden, als die regels zijn vervat in bij of krachtens de wet gestelde regels. Het moet dus gaan om door de overheid gestelde regels. Hierop geldt een uitzondering voor een gebouw waarin een bijzonder of mobiel stembureau zitting houdt waarvan de toegang is beperkt om redenen die verband houden met het coronavirus op grond van dit wetsvoorstel. Die stemlocaties zijn alleen toegankelijk voor die personen die toegang tot het gebouw hebben verkregen, en daarmee voldoen aan de voorschriften die door de overheid en/of gebouwbeheerder zijn gesteld.

De Kieswet en het onderhavige voorstel voor een Tijdelijke wet verkiezingen strekken zich uit tot de inrichting van stemlokalen en de daar geldende gedragsregels en niet ook tot de omliggende ruimten in een gebouw waarin een stemlokaal is aangewezen. Locatiegebonden voorschriften kunnen voortvloeien uit andere regelgeving dan de regelgeving met betrekking tot verkiezingen. Te denken

⁹ Advies van de Kiesraad van 7 september 2020, paragraaf 4.3.

¹⁰ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 1 Inleiding.

¹¹ Zie bijvoorbeeld <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5178028/mondkapjesplicht-middelbare-school-amsterdam-haarlem-amstelveen>.

valt aan het voorstel van wet, houdende tijdelijke bepalingen in verband met maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 voor de langere termijn (Tijdelijke wet maatregelen covid-19, Kamerstukken II 2019/20, nr. 35 526), als dat tot wet wordt verheven. Tot slot acht de regering het van belang dat kiezers van tevoren weten bij welke stemlokalen locatiegebonden regels gelden zodat een kiezer daarmee rekening kan houden als hij in een van die stemlokalen gaat stemmen. De toelichting is op dit punt aangevuld.

3. Toelaten kiezers tot de stemming aan het einde van de dag

Het voorstel, noch de toelichting gaan in op artikel J 30 van de Kieswet. Dit artikel bepaalt dat zodra de voor de stemming bepaalde tijd verstreken is, dit door de voorzitter wordt aangekondigd en alleen de op dat ogenblik in het stemlokaal of bij de ingang daarvan aanwezige kiezers nog tot de stemming worden toegelaten. De voorgestelde maatregelen over de veilige afstand en looproutes in het stemlokaal kunnen ertoe leiden dat meer dan nu het geval is er nog kiezers bij het sluiten van de stembureaus buiten aan het wachten zijn om nog te kunnen stemmen. Ook hierbij dient de veilige afstand in acht te worden genomen. Dit kan betekenen dat een kiezer niet bij de ingang van het stemlokaal aanwezig is, maar daar een flink eind vandaan staat. Om misverstanden te voorkomen lijkt het wenselijk om in dit wetsvoorstel expliciet te bepalen dat kiezers die in de rij staan buiten het stemlokaal op het moment van het verstrijken van de tijd die voor de stemming bepaald is, hun stem nog mogen uitbrengen.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te vullen.

Het wetsvoorstel bevat tijdelijke regels in afwijking van en in aanvulling op de Kieswet. Voor zover in het wetsvoorstel geen andere regeling wordt getroffen, gelden de regels van de Kieswet onverkort. Dat geldt ook voor artikel J 30 van de Kieswet, dat bepaalt dat zodra de voor de stemming bepaalde tijd is verstreken, dit door de voorzitter wordt aangekondigd en alleen de op dat ogenblik in het stemlokaal of bij de ingang daarvan aanwezige kiezers nog tot de stemming worden toegelaten. Uit artikel J 30 van de Kieswet volgt dat alle kiezers die in de rij staan op het moment dat de voor de stemming bepaalde tijd is verstreken, moeten worden toegelaten tot de stemming. Dat is niet anders wanneer de rij een flink eind bij de ingang van het stemlokaal vandaan staat. Ook in een reguliere situatie (bij een verkiezing zonder dat sprake zou zijn van covid-19) moeten kiezers die om 21 uur in de rij staan, op grond van artikel J 30 van de Kieswet worden toegelaten tot de stemming. De regering acht het daarom niet nodig om het wetsvoorstel op dit punt aan te vullen.

4. Kopie identiteitsbewijs volmachtgever

In artikel L 17, tweede lid, van de Kieswet staat dat bij een onderhandse volmachtverlening de gemachtigde een kopie van het identiteitsbewijs van de volmachtgever aan het stembureau overhandigt. Het wetsvoorstel regelt in plaats daarvan in artikel 17 dat de gemachtigde de kopie van het identiteitsbewijs van de volmachtgever toont. Het voorstel sluit op dat punt aan bij de regeling in het voorstel van het tonen van het eigen identiteitsbewijs in plaats van het overhandigen, zoals de Kieswet voorschrijft.¹² Daarmee gaat het wetsvoorstel ervan uit dat de kopie niet door het stembureau hoeft te worden ingenomen en dat het begrip 'overhandigt' in artikel L 17 van de Kieswet impliceert dat de kopie na controle wordt teruggegeven aan de gevolmachtigde.

De Afdeling wijst erop dat uit de tekst van de Kieswet noch uit de parlementaire geschiedenis bij dit artikel blijkt wat wordt verstaan onder een kopie.¹³ Daardoor rijst de vraag of altijd sprake moet zijn van een 'papier' kopie of dat ook sprake kan zijn van een 'digitale' kopie. De Kiesraad merkt op zijn website hierover op:

*'Mag een volmachtnemer een kopie legitimatie van de volmachtgever op smartphone of tablet tonen? Ja, een volmachtnemer kan een kopie van het identiteitsbewijs van de volmachtgever tonen op een smartphone of tablet. Deze kopie wordt gebruikt om te controleren of persoonsgegevens en de handtekening op het identiteitsdocument overeenstemmen met de persoonsgegevens op de volmacht. Daarvoor is het essentieel dat de kopie van een zodanige kwaliteit is dat deze controle goed kan plaatsvinden. Is het niet mogelijk controles goed uit te voeren – wat overigens ook het geval is bij een slechte kwaliteit of verkleinde papieren kopie – dan wordt de kiezer verzocht terug te keren met een wel leesbare kopie.'*¹⁴

¹² Artikel 11 van het voorstel waarmee wordt afgeweken van artikel J 25 van de Kieswet.

¹³ De verplichting om een kopie te overhandigen is ingevoerd met het oogmerk om fraude bij onderhandse volmachten tegen te gaan (Kamerstukken II 2008/09, 30 569, nr. 7 en 8).

¹⁴ <https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/vragen-en-antwoorden/algemeen-stemmen/mag-een-volmachtnemer-een-kopie-legitimatie-van-de-volmachtgever-op-smartphone-of-tablet-tonen>.

Aangenomen kan worden dat vanwege Covid-19 klachten meer mensen bij de komende verkiezingen op het laatste moment een onderhandse volmacht zullen moeten afgeven. Hierbij is de mogelijkheid om een 'digitale' kopie van het identiteitsbewijs te tonen van groot belang; niet iedereen zal dan immers in de gelegenheid zijn om nog een 'papieren' kopie te verzorgen. Voorkomen moet worden dat kiezers en mogelijk ook stembureaus niet op de hoogte zijn van deze mogelijkheid. Daarom moet vooraf onomstotelijk vaststaan wat door de wetgever verstaan wordt onder een kopie van het identiteitsbewijs. Aan dit punt zou in de toelichting bij dit voorstel, maar ook in de voorlichting aan de kiezers (zie ook punt 1b), aandacht moeten worden geschonken.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

Het advies is overgenomen. Het is gelet op de onzekere ontwikkelingen rondom het coronavirus niet uit te sluiten dat relatief veel meer kiezers op het laatste moment gebruik zullen maken van de mogelijkheid om een onderhandse volmacht te verlenen. In dat geval mag er naar het oordeel van de regering geen twijfel over bestaan of het tonen van een digitale kopie van het identiteitsbewijs al dan niet is toegestaan. In de toelichting is daarom volgens de bovenstaande lijn beschreven dat onder een kopie van het identiteitsbewijs zowel een papieren als een digitale kopie kan worden verstaan.

5. Onafhankelijkheid waarnemers

Voor stembureaus met beperkte toegang moeten waarnemers worden aangewezen. Op grond van artikel 13, vijfde lid, kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld omtrent deze waarneming. De toelichting vermeldt dat het wetsvoorstel zelf geen eisen stelt aan de waarnemers die worden benoemd, maar dat het uiteraard voor de hand ligt dat het college alleen personen aanwijst die naar zijn oordeel in staat zijn tot onafhankelijke oordeelsvorming over de gang van zaken in het desbetreffende stemlokaal. Blijkens de toelichting zal in de ministeriële regeling de onafhankelijkheid van die waarnemers worden bevestigd.¹⁵

De Afdeling constateert dat stembureaus met beperkte toegang zich moeizaam verhouden tot het noodzakelijke openbare karakter van een stemming. Voor deze uitzonderlijke situatie begrijpt zij deze keuze evenwel. Dit betekent wel dat aan de waarborgen van het verkiezingsproces zoveel mogelijk recht moet worden gedaan. Om die reden is het niet voldoende dat de onafhankelijkheid van de waarnemers bij ministeriële regeling wordt bevestigd; de wet zelf dient deze belangrijke norm te bevatten.

De Afdeling adviseert in het voorstel te bepalen dat de waarnemers voor stembureaus met beperkte toegang onafhankelijk moeten zijn.

Met de Afdeling stelt de regering vast dat er spanning bestaat tussen enerzijds het noodzakelijke openbare karakter van een stemming en anderzijds de noodzaak om ook de maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn om de volksgezondheid te beschermen en de verspreiding van het coronavirus te voorkomen. Zij heeft geprobeerd daarbij een acceptabel evenwicht te vinden. De regering is dan ook blij dat de Afdeling zich kan vinden in de keuze die in dit wetsvoorstel wordt gemaakt om waarnemers te benoemen om getuige te zijn van de stemming bij stembureaus waarvan de toegang beperkt blijft. Zij deelt de opvatting van de Afdeling dat waarnemers onafhankelijke getuigen moeten zijn. Daartoe is artikel 13 van het wetsvoorstel in een aantal opzichten aangepast. In de eerste plaats is, in het eerste lid, expliciet benoemd dat een waarnemer geen instructies krijgt betreffende de wijze waarop hij inhoud geeft aan zijn functie als waarnemer. Hiermee is bedoeld dat een waarnemer in zijn verslag getuigenis kan afleggen van alles wat hem relevant voorkomt: de inrichting van het stemlokaal, het gedrag van aanwezige kiezers of de leden van het stembureau, zaken die tijdens de stemming voorvallen enzovoorts. Dit komt ook tot uitdrukking in een wijziging die in het vijfde lid is aangebracht. Daarin is thans verduidelijkt dat het verslag van de waarnemer diens eigen bevindingen betreffende het verloop van de zitting omvat. Dat een waarnemer geen instructies mag krijgen ten aanzien van de wijze waarop hij zich van zijn taak kwijt, laat overigens onverlet dat het college van burgemeester en wethouders wel gehouden is om verkiezingswaarnemers te trainen, opdat zij over voldoende kennis en vaardigheden beschikken om hun functie te kunnen vervullen. Een derde aanpassing die aan artikel 13 is gedaan om de onafhankelijkheid van waarnemers te verzekeren, is het benoemen van een aantal functies en omstandigheden die eraan in de weg staan om iemand als waarnemer te benoemen. En tot slot is geregeld dat waarnemers niet langer worden aangewezen maar, net als de leden van de stembureaus, worden benoemd. Ook daarmee wordt een meer zelfstandige positie van waarnemers tot uitdrukking gebracht.

¹⁵ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.1 Stemlocaties, Mobiele stembureaus en bijzondere stembureaus met een beperkte toegang.



6. Gefaseerde inwerkingtreding

Artikel 30, eerste lid, van het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid van gefaseerde inwerkingtreding. De toelichting stelt dat dit wenselijk is om ervoor te zorgen dat de regering ervoor kan kiezen om een bepaald onderdeel op een later tijdstip in werking te laten treden, indien bijvoorbeeld de termijn voor het afleggen van ondersteuningsverklaringen in het kader van de herindelingsverkiezingen reeds zou zijn verstreken voordat de wet in werking treedt. Ook kan het blijkens de toelichting gaan om de uitvoerbaarheid van de mogelijkheid om een schriftelijk volmachtbewijs elektronisch aan te vragen en te ontvangen. Uit de toelichting blijkt echter niet of de beslissing om bepaalde onderdelen van de wet niet in werking te laten treden in verband met de uitvoerbaarheid alleen betrekking heeft op de gemeentelijke herindelingsverkiezingen van 18 november 2020 of ook op de verkiezingen van de Tweede Kamer van maart 2021.

De Afdeling wijst erop dat voor gemeenten, politieke partijen en kiezers zo snel mogelijk duidelijkheid moet worden geboden over de vraag welke regels van toepassing zijn bij de komende verkiezingen. Om die reden dient de toelichting meer helderheid te bieden over het moment van inwerkingtreding van de verschillende onderdelen. Daarbij zou in ieder geval bepaald moeten worden dat de onderdelen die nog niet in werking kunnen treden voor de herindelingsverkiezingen met het oog op de uitvoerbaarheid daarvan wel in werking treden voor de verkiezing van de Tweede Kamer, of, indien dit nu nog niet met zekerheid bepaald kan worden, wanneer hier uiterlijk duidelijkheid over wordt geboden.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de inwerkingtreding van de verschillende onderdelen van het voorstel.

De regering is het met de Afdeling eens dat zo snel mogelijk duidelijkheid moet worden geboden over de toepassing van de regels uit dit wetsvoorstel bij de komende verkiezingen. Het streven is dat deze tijdelijke wet en de daarin opgenomen maatregelen zo snel als mogelijk in werking treden, voorafgaand aan de herindelingsverkiezingen op 18 november 2020. Daarvoor is vereist dat gemeenten die bij deze verkiezingen zijn betrokken reeds ruim voor 1 november 2020 zicht hebben op aanvaarding van deze wet. De inwerkingtredingsbepaling biedt daarbij de mogelijkheid om enkele maatregelen niet in werking te laten treden. Dat zal voor de herindelingsverkiezingen op 18 november 2020, op grond van de benodigde tijd voor de uitvoering, gelden voor het verruimen van de termijn voor het afleggen van ondersteuningsverklaringen, voor de mogelijkheid van het elektronisch aanvragen en ontvangen van een schriftelijk volmachtbewijs en voor uitbreiding van het aantal volmachtstemmen dat een volmachtneer mag uitbrengen van twee naar drie. Mocht inwerkingtreding van deze tijdelijke wet voorafgaand aan de aanstaande herindelingsverkiezingen onverhoopt niet haalbaar zijn, dan hecht de regering aan inwerkingtreding op uiterlijk 1 januari 2021. Dat is nodig om gemeenten, politieke partijen en kiezers zo snel mogelijk duidelijkheid te bieden over de vraag met welke regels zij rekening moeten houden bij de Tweede Kamerverkiezing van maart 2021. De toelichting is op dit punt aangevuld.

Tot slot is van de gelegenheid gebruik gemaakt om het wetsvoorstel op een drietal onderdelen aan te passen. Ten eerste zijn aan artikel 1 (begripsbepalingen) twee definities toegevoegd ter verduidelijking van wat onder de voorgestelde maatregelen met betrekking tot de hygiëne en het gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen moet worden verstaan.

Ten tweede is aan artikel 9, derde lid, een ontbrekende grondslag toegevoegd voor het bij ministeriële regeling vaststellen van een model voor de gezondheidscheck bij stembureauleden en waarnemers.

Ten derde zijn twee grondslagen uit het wetsvoorstel geschrapt (artikel 22, derde lid, en artikel 27 voorzien in een ander model proces-verbaal dan op grond van de Kiesregeling waar de afronding van de stemopneming op een andere locatie plaatsvindt dan die van de stemming), omdat is gebleken dat die grondslagen niet nodig zijn. Daarnaast is op enkele punten de tekst in de memorie van toelichting verduidelijkt en redactioneel aangepast.

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

De waarnemend vice-president van de Raad van State,

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

*De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren.*



Advies Raad van State

No. W04.20.0333/I

's-Gravenhage, 23 september 2020

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 15 september 2020, no.2020001897, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende tijdelijke regels omtrent verkiezingen in verband met covid-19 (Tijdelijke wet verkiezingen covid-19), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel heeft tot doel het mogelijk te maken dat de komende verkiezingen als bedoeld in de Kieswet kunnen worden georganiseerd en gehouden met inachtneming van de maatregelen die noodzakelijk zijn om verspreiding van het nieuwe coronavirus (SARS-CoV-2), dat de ziekte covid-19 kan veroorzaken, te voorkomen.

De Afdeling advisering van de Raad van State spreekt zijn waardering uit voor de grote inspanningen die door de minister, maar ook door de Kiesraad en de gemeenten worden verricht om de verkiezingen die gepland zijn voor november wat betreft enkele herindelingsverkiezingen en voor maart met betrekking tot de Tweede Kamer op een adequate wijze te laten verlopen. Het wetsvoorstel bevat daartoe tijdelijke noodzakelijke aanpassingen van de reguliere gang van zaken in het verkiezingsproces.

De Afdeling heeft enkele opmerkingen bij het voorstel. Het gaat daarbij om de bevoegdheid van het stembureau om kiezers niet tot de stemming toe te laten, de mogelijkheden om locatiegebonden voorschriften te stellen, het toelaten van kiezers aan het einde van de stemming, de vraag wat moet worden verstaan onder een kopie van het identiteitsbewijs van de volmachtgever, de onafhankelijkheid van waarnemers bij stembureaus met beperkte toegang en de gefaseerde inwerkingtreding. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van het voorstel en de toelichting.

1. Toelaten van een kiezer tot de stemming

Op grond van artikel 9, tweede lid, van het voorstel is het aan een kiezer die één van de vragen van de gezondheidscheck met Ja beantwoordt niet toegestaan om naar het stemlokaal te komen. De Afdeling merkt hier het volgende over op.

a. Grondslag voor de gezondheidscheck

Het niet toelaten van een kiezer tot het stemlokaal is een beperking van het uitoefenen van het kiesrecht.¹ Artikel 4 van de Grondwet staat beperkingen en uitzonderingen op het kiesrecht toe, maar dit artikel vereist dat deze bij de wet worden gesteld.

In dat licht bezien valt op dat weliswaar in het wetsvoorstel wordt geregeld dat een kiezer het stemlokaal niet mag betreden als hij niet voldoet aan de gezondheidscheck, maar dat de inhoud van de check zelf niet wettelijk geregeld wordt. Om te voldoen aan de eis dat de beperking de door de Grondwet vereiste wettelijke grondslag heeft moet op hoofdlijnen in de wet worden geregeld wat de gezondheidscheck in de specifieke context van de verkiezingen behelst. Vervolgens kan het model van de check met de concreet te beantwoorden vragen op het niveau van een ministeriële regeling worden vastgesteld.

De Afdeling merkt daarbij op dat een enkele verwijzing naar het door het RIVM opgestelde generieke kader zoals thans in het wetsvoorstel geschiedt², niet volstaat. Bij de vaststelling van de inhoud van de gezondheidscheck in het kader van de verkiezingen moet immers door de wetgever in de bijzondere omstandigheden van dit moment de balans gezocht worden tussen enerzijds de verplichting van de overheid om zorg te dragen voor de volksgezondheid, waarbij met name ook de mogelijkheden voor risicogroepen om veilig te gaan stemmen meegewogen moeten worden, en anderzijds het belang dat door een te algemeen geformuleerde gezondheidscheck te omvangrijke groepen kiezers in de uitoefening van hun kiesrecht worden beperkt. Denkbaar is dat de uitkomst van die afweging ertoe

¹ In dat geval kan de kiezer immers niet in persoon stemmen en kan hij zijn kiesrecht uitsluitend uitoefenen via het afgeven van een machtiging.

² Voorgesteld artikel 1, onder b.



moet leiden dat op een enkel onderdeel moet worden afgeweken van het door het RIVM opgestelde generieke kader.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande het wetsvoorstel aan te passen.

b. Voorlichting

De Afdeling wijst er voorts op dat vanwege de mogelijk ingrijpende gevolgen voor de uitoefening van het kiesrecht het voor kiezers vooraf volstrekt helder moet zijn in welke gevallen zij als gevolg van de bijzondere maatregelen wel en niet in persoon kunnen gaan stemmen en welke consequenties onder omstandigheden kunnen worden verbonden aan het niet naleven van de geldende voorschriften. Dit vraagt om goede en zorgvuldige voorlichting om te voorkomen dat kiezers op de dag van stemming tot de ontdekking komen dat zij niet in persoon kunnen gaan stemmen, maar ook niet meer in staat zijn om een onderhandse volmacht af te geven. Dit geldt in het bijzonder ook voor kiezers met een fysieke beperking die in het stemlokaal hulp nodig hebben om hun stem uit te brengen. De toelichting gaat daar op dit moment nog onvoldoende op in.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de wijze waarop kiezers over deze maatregelen zullen worden geïnformeerd.

c. Handhaving

De toelichting gaat in op de vraag hoe er gehandeld moet worden indien een kiezer om assistentie vraagt in het stembureau en op dat moment blijkt dat deze kiezer een vraag uit de gezondheidscheck met Ja moet beantwoorden.³ De toelichting gaat echter niet in op de vraag wat het stembureau moet doen indien een kiezer tot de stemming wil worden toegelaten en het stembureau betwijfelt of deze kiezer de gezondheidscheck heeft uitgevoerd en ook de vragen eerlijk heeft beantwoord. Gelet op de recente ervaringen met het op redelijk grote schaal niet naleven van de maatregelen in verband met covid-19 is deze situatie niet ondenkbaar.⁴

De Afdeling begrijpt dat hier een lastige keuze voorligt. Enerzijds moet voorkomen worden dat het stembureau in de lastige positie wordt gebracht dat zij moet beoordelen of een kiezer kan worden toegelaten tot de stemming.⁵ Anderzijds moet ook voor zover enigszins mogelijk voorkomen worden dat er toch kiezers worden toegelaten die een risico op besmetting met zich brengen. Dit is noodzakelijk, omdat dit voor kiezers uit een risicogroep een reden kan zijn om niet in persoon te gaan stemmen.

Met het oog op deze keuze biedt het wetsvoorstel onvoldoende duidelijkheid. Het voorstel bevat in artikel 9, zevende lid, weliswaar een algemene bepaling die het mogelijk maakt voor stembureauleden om aanwijzingen te geven over het volgen van de voorschriften, maar daaruit volgt niet onomstotelijk dat zij deze kiezers de toegang tot de stemming mogen weigeren. De toelichting spreekt hierbij immers van het niet opvolgen van aanwijzingen over de veilige afstand en de hygiënemaatregelen, maar niet over de vraag of de kiezer de gezondheidscheck naar waarheid heeft ingevuld.⁶

Daarnaast wijst de Afdeling erop dat met de aanvullende maatregelen die in verband met covid-19 worden voorgeschreven de kans op discussie over hoe deze in de praktijk in de stemlokalen moeten worden toegepast en gehandhaafd, groter is dan normaal. Hierbij kunnen zich situaties voordoen waarbij de leden van een stembureau behoefte hebben aan ondersteuning van de reguliere handhavende organen van de gemeente in verband met het handhaven van de orde in het stemlokaal. Gelet op de bijzondere omstandigheden is het aangewezen hierover vooraf nadere bestuurlijke afspraken te maken zodat verzekerd is dat deze assistentie op de dag van de stemming op een tijdige en adequate wijze kan worden verleend.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

2. Locatiegebonden voorschriften

Blijkens het advies van de Kiesraad stond er in de concepttoelichting dat eigenaren aanvullende hygiënevoorschriften kunnen stellen voor het in hun gebouw gelegen stemlokaal. Als voorbeeld wordt

³ Toelichting, algemeen deel, (Persoonlijke) beschermingsmaatregelen voor leden van het stembureau.

⁴ Zie ook <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nederlandse-maatregelen-tegen-het-coronavirus>.

⁵ Zie ook de reacties van de VNG/NVVB en de Kiesraad bij het wetsvoorstel.

⁶ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.3 Taken en bevoegdheden van de leden van de stembureaus.

genoemd het verplicht dragen van een mondneuskapje in een stemlokaal dat is gevestigd in een schoolgebouw waar dat verplicht is gesteld.⁷ De Kiesraad stelt in zijn advies vast dat het stemlokaal een openbare ruimte is, waar de wetgever bepaalt aan welke voorschriften kiezers moeten voldoen. De toelichting bij het wetsvoorstel is in het licht van dit advies aangepast. Hierin staat nu:

‘De regering is het met de Kiesraad eens dat de regels voor de inrichting van het stemlokaal en de verplichtingen die daaruit voortvloeien een grondslag in de wet vereisen. Dat betekent dat er gedurende de stemming geen andere eisen kunnen worden gesteld aan personen in het stemlokaal dan die gelden op grond van de kiesregelgeving. Gemeenten zullen daar rekening mee moeten houden bij het aanwijzen van de stemlokalen en daarover zo nodig overleggen met de eigenaren van de locaties waar een stemlokaal wordt gevestigd.’⁸

De Afdeling kan zich vinden in het standpunt dat het stemlokaal een openbare ruimte is. Zij wijst er echter op dat deze passage in de toelichting niet duidelijk is voor wat betreft het stellen van eisen die de toegang tot het stemlokaal kunnen beperken. Er wordt uitsluitend gesproken over de onmogelijkheid van het stellen van aanvullende eisen in het stemlokaal zelf. Het is echter niet duidelijk of er wel aanvullende eisen gesteld mogen worden door de eigenaar van een locatie aan andere ruimtes, bijvoorbeeld de gang, waar een kiezer doorheen moet om het stemlokaal te bereiken. Onder meer bij scholen waarbij vaak het gymlokaal als stemlokaal wordt ingezet zou dit een punt van discussie kunnen zijn ingeval een school het dragen van een mondneuskapje in de gang verplicht heeft gesteld.⁹

De Afdeling adviseert deze passage in de toelichting te verduidelijken.

3. Toelaten kiezers tot de stemming aan het einde van de dag

Het voorstel, noch de toelichting gaan in op artikel J 30 van de Kieswet. Dit artikel bepaalt dat zodra de voor de stemming bepaalde tijd verstreken is, dit door de voorzitter wordt aangekondigd en alleen de op dat ogenblik in het stemlokaal of bij de ingang daarvan aanwezige kiezers nog tot de stemming worden toegelaten. De voorgestelde maatregelen over de veilige afstand en looproutes in het stemlokaal kunnen ertoe leiden dat meer dan nu het geval is er nog kiezers bij het sluiten van de stembureaus buiten aan het wachten zijn om nog te kunnen stemmen. Ook hierbij dient de veilige afstand in acht te worden genomen. Dit kan betekenen dat een kiezer niet bij de ingang van het stemlokaal aanwezig is, maar daar een flink eind vandaan staat. Om misverstanden te voorkomen lijkt het wenselijk om in dit wetsvoorstel expliciet te bepalen dat kiezers die in de rij staan buiten het stemlokaal op het moment van het verstrijken van de tijd die voor de stemming bepaald is, hun stem nog mogen uitbrengen.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te vullen.

4. Kopie identiteitsbewijs volmachtgever

In artikel L 17, tweede lid, van de Kieswet staat dat bij een onderhandse volmachtverlening de gemachtigde een kopie van het identiteitsbewijs van de volmachtgever aan het stembureau overhandigt. Het wetsvoorstel regelt in plaats daarvan in artikel 17 dat de gemachtigde de kopie van het identiteitsbewijs van de volmachtgever toont. Het voorstel sluit op dat punt aan bij de regeling in het voorstel van het tonen van het eigen identiteitsbewijs in plaats van het overhandigen, zoals de Kieswet voorschrijft.¹⁰ Daarmee gaat het wetsvoorstel ervan uit dat de kopie niet door het stembureau hoeft te worden ingenomen en dat het begrip ‘overhandigt’ in artikel L 17 van de Kieswet impliceert dat de kopie na controle wordt teruggegeven aan de gevolmachtigde.

De Afdeling wijst erop dat uit de tekst van de Kieswet noch uit de parlementaire geschiedenis bij dit artikel blijkt wat wordt verstaan onder een kopie.¹¹ Daardoor rijst de vraag of altijd sprake moet zijn van een ‘papieren’ kopie of dat ook sprake kan zijn van een ‘digitale’ kopie. De Kiesraad merkt op zijn website hierover op:

‘Mag een volmachtnemer een kopie legitimatie van de volmachtgever op smartphone of tablet tonen? Ja, een volmachtnemer kan een kopie van het identiteitsbewijs van de volmachtgever tonen op een smartphone of tablet. Deze kopie wordt gebruikt om te controleren of persoonsgegevens en de

⁷ Advies van de Kiesraad van 7 september 2020, paragraaf 4.3.

⁸ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 1 Inleiding.

⁹ Zie bijvoorbeeld <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5178028/mondkapjesplicht-middelbare-school-amsterdam-haarlem-amstelveen>.

¹⁰ Artikel 11 van het voorstel waarmee wordt afgeweken van artikel J 25 van de Kieswet.

¹¹ De verplichting om een kopie te overhandigen is ingevoerd met het oogmerk om fraude bij onderhandse volmachten tegen te gaan (Kamerstukken II 2008/09, 30 569, nr. 7 en 8).



handtekening op het identiteitsdocument overeenstemmen met de persoonsgegevens op de volmacht. Daarvoor is het essentieel dat de kopie van een zodanige kwaliteit is dat deze controle goed kan plaatsvinden. Is het niet mogelijk controles goed uit te voeren – wat overigens ook het geval is bij een slechte kwaliteit of verkleinde papieren kopie – dan wordt de kiezer verzocht terug te keren met een wel leesbare kopie.¹²

Aangenomen kan worden dat vanwege Covid-19 klachten meer mensen bij de komende verkiezingen op het laatste moment een onderhandse volmacht zullen moeten afgeven. Hierbij is de mogelijkheid om een 'digitale' kopie van het identiteitsbewijs te tonen van groot belang; niet iedereen zal dan immers in de gelegenheid zijn om nog een 'papieren' kopie te verzorgen. Voorkomen moet worden dat kiezers en mogelijk ook stembureaus niet op de hoogte zijn van deze mogelijkheid. Daarom moet vooraf onomstotelijk vaststaan wat door de wetgever verstaan wordt onder een kopie van het identiteitsbewijs. Aan dit punt zou in de toelichting bij dit voorstel, maar ook in de voorlichting aan de kiezers (zie ook punt 1b), aandacht moeten worden geschonken.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

5. Onafhankelijkheid waarnemers

Voor stembureaus met beperkte toegang moeten waarnemers worden aangewezen. Op grond van artikel 13, vijfde lid, kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld omtrent deze waarneming. De toelichting vermeldt dat het wetsvoorstel zelf geen eisen stelt aan de waarnemers die worden benoemd, maar dat het uiteraard voor de hand ligt dat het college alleen personen aanwijst die naar zijn oordeel in staat zijn tot onafhankelijke oordeelsvorming over de gang van zaken in het desbetreffende stemlokaal. Blijkens de toelichting zal in de ministeriële regeling de onafhankelijkheid van die waarnemers worden bevestigd.¹³

De Afdeling constateert dat stembureaus met beperkte toegang zich moeizaam verhouden tot het noodzakelijke openbare karakter van een stemming. Voor deze uitzonderlijke situatie begrijpt zij deze keuze evenwel. Dit betekent wel dat aan de waarborgen van het verkiezingsproces zoveel mogelijk recht moet worden gedaan. Om die reden is het niet voldoende dat de onafhankelijkheid van de waarnemers bij ministeriële regeling wordt bevestigd; de wet zelf dient deze belangrijke norm te bevatten.

De Afdeling adviseert in het voorstel te bepalen dat de waarnemers voor stembureaus met beperkte toegang onafhankelijk moeten zijn.

6. Gefaseerde inwerkingtreding

Artikel 30, eerste lid, van het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid van gefaseerde inwerkingtreding. De toelichting stelt dat dit wenselijk is om ervoor te zorgen dat de regering ervoor kan kiezen om een bepaald onderdeel op een later tijdstip in werking te laten treden, indien bijvoorbeeld de termijn voor het afleggen van ondersteuningsverklaringen in het kader van de herindelingsverkiezingen reeds zou zijn verstreken voordat de wet in werking treedt. Ook kan het blijkens de toelichting gaan om de uitvoerbaarheid van de mogelijkheid om een schriftelijk volmachtbewijs elektronisch aan te vragen en te ontvangen. Uit de toelichting blijkt echter niet of de beslissing om bepaalde onderdelen van de wet niet in werking te laten treden in verband met de uitvoerbaarheid alleen betrekking heeft op de gemeentelijke herindelingsverkiezingen van 18 november 2020 of ook op de verkiezingen van de Tweede Kamer van maart 2021.

De Afdeling wijst erop dat voor gemeenten, politieke partijen en kiezers zo snel mogelijk duidelijkheid moet worden geboden over de vraag welke regels van toepassing zijn bij de komende verkiezingen. Om die reden dient de toelichting meer helderheid te bieden over het moment van inwerkingtreding van de verschillende onderdelen. Daarbij zou in ieder geval bepaald moeten worden dat de onderdelen die nog niet in werking kunnen treden voor de herindelingsverkiezingen met het oog op de uitvoerbaarheid daarvan wel in werking treden voor de verkiezing van de Tweede Kamer, of, indien dit nu nog niet met zekerheid bepaald kan worden, wanneer hier uiterlijk duidelijkheid over wordt geboden.

¹² <https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/vragen-en-antwoorden/algemeen-stemmen/mag-een-volmachten-een-kopie-legitimatie-van-de-volmachtgever-op-smartphone-of-tablet-tonen>.

¹³ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.1 Stemlocaties, Mobiele stembureaus en bijzondere stembureaus met een beperkte toegang.



De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de inwerkingtreding van de verschillende onderdelen van het voorstel.

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

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
S.F.M. Wortmann.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wet van PM, houdende tijdelijke regels omtrent verkiezingen in verband met covid-19 (Tijdelijke wet verkiezingen covid-19)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het met het oog op het voorkomen van besmettingen en verspreiding van het nieuwe coronavirus (SARS-CoV-2) wenselijk is in aanvulling op en in afwijking van de Kieswet tijdelijke regels vast te stellen op het terrein van verkiezingen om de volksgezondheid bij de organisatie en de uitvoering van verkiezingen te beschermen en een goed verloop van het verkiezingsproces te waarborgen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Paragraaf 1. Algemene bepalingen

Artikel 1 (Begripsbepalingen)

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. *coronavirus*: het coronavirus SARS-CoV-2 dat de ziekte covid-19 kan veroorzaken;
- b. *gezondheidscheck*: toepassing van de triage die onderdeel is van het generieke kader 'Coronamaatregelen' van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu;

Paragraaf 2. Tijdelijke regel over de inlevering van de kandidatenlijsten

Artikel 2 (Verlenging termijn afleggen ondersteuningsverklaring)

In afwijking van artikel H 4, derde lid, eerste volzin, van de Kieswet bedraagt de termijn voor de ondertekening van een verklaring van ondersteuning vier weken.

Paragraaf 3. Tijdelijke regels over de stemming

Artikel 3 (Aanwijzing bijzondere stembureaus met beperkte toegang)

1. Burgemeester en wethouders kunnen in hun gemeente bijzondere stembureaus aanwijzen als bedoeld in artikel J 1, derde lid, van de Kieswet en daarvan de toegang beperken tot kiezers die wonen of verblijven op de locaties waar deze stembureaus zitting houden.
2. Artikel J 1, derde en vierde lid, van de Kieswet is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 4 (Aanwijzing mobiele stembureaus met beperkte toegang)

1. Burgemeester en wethouders kunnen in hun gemeente mobiele stembureaus aanwijzen als bedoeld in artikel J 4a van de Kieswet en daarvan de toegang beperken tot kiezers die wonen of verblijven op de locaties waar deze stembureaus zitting houden.
2. Artikel J 4a van de Kieswet is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 5 (Verplaatsing aangewezen locatie stembureau)

1. Indien de omstandigheden in verband met het coronavirus daartoe nopen, kunnen burgemeester en wethouders tot een dag voor de dag van de stemming een andere dan een eerder aangewezen locatie aanwijzen voor de zitting van een stembureau, alsook een stembureau aanwijzen in de zin van de artikelen 3 en 4.
2. De aanwijzingen worden onverwijld op een algemeen toegankelijke wijze elektronisch openbaar gemaakt. Van een aangewezen locatie die gelet op de in het eerste lid genoemde omstandigheden niet meer beschikbaar is, wordt bij de ingang van die locatie een kennisgeving aan de kiezers bevestigd.

Artikel 6 (Afwijking van aanwijzing geschikt stembureau)

Burgemeester en wethouders kunnen voor een stembureau, niet zijnde een stembureau als bedoeld in de artikelen 3 of 4 dan wel de artikelen J 1, derde lid, of J 4a, eerste lid, van de Kieswet, ook een stembureau aanwijzen dat uitsluitend geschikt is voor het houden van een zitting voor zover het de stemming betreft. In dat geval wijzen zij daarnaast de locatie aan waar de stemopneming wordt voortgezet. Beide locaties maken deel uit van de kennisgeving, bedoeld in artikel J 4, eerste lid, derde volzin, van de Kieswet.

Artikel 7 (Afwijking van stemmen in willekeurig stembureau)

In afwijking van de artikelen J 5, eerste lid, en K 1, eerste lid, van de Kieswet kan de kiezer niet deelnemen aan de stemming in een stembureau als bedoeld in de artikelen 3 en 4, tenzij hij toegang heeft tot de locatie waar het stembureau zitting houdt.

Paragraaf 4. Tijdelijke regels over het stembureau

Artikel 8 (Samenstelling en taken stembureau)

1. In afwijking van artikel J 12, eerste lid, van de Kieswet en onverminderd het bepaalde krachtens artikel E 3, derde lid, van de Kieswet zijn van een stembureau gedurende de zitting ten minste vier leden aanwezig, van wie er één voorzitter is.
2. Artikel J 12, tweede en derde lid, van de Kieswet is niet van toepassing. Bij ontstentenis van de voorzitter bepaalt het stembureau wie als voorzitter optreedt.
3. Burgemeester en wethouders wijzen aan welke leden van het stembureau, en desgewenst gedurende welk tijdvak, de taken uitoefenen als bedoeld in de artikelen J 24, eerste lid, onder a, J 25, J 26, derde lid, J 27, J 29, K 11, eerste lid, L 15, tweede lid, L 17, eerste lid, van de Kieswet, alsmede de taken op grond van artikel 9, met dien verstande dat:
 - a. de taken, bedoeld in artikel J 25 van de Kieswet door twee stembureauleden worden uitgeoefend;
 - b. de taken, bedoeld in artikel J 26, derde lid, van de Kieswet en artikel 9, zesde lid, door één stembureau lid worden uitgeoefend;
4. In afwijking van artikel J 17, eerste lid, van de Kieswet draagt de burgemeester er zorg voor dat het stembureau het uittreksel van ongeldige stempassen in tweevoud ontvangt. Beide uittreksels liggen op de tafel van het stembureau.

Paragraaf 5. Tijdelijke regels over de inrichting van het stembureau

Artikel 9 (Gedragsregels stembureau)

1. De kiezer ontvangt uiterlijk op de vierde dag voor de dag van de stemming van de burgemeester informatie over de gezondheidscheck. Voorts krijgt de kiezer op de dag van de stemming bij de ingang van het stembureau informatie over de in het vierde lid bedoelde regels. Bij ministeriële regeling kan voor de te verstrekken informatie een model worden vastgesteld.
2. In afwijking van de artikelen J 24, eerste lid, en J 35, eerste lid, van de Kieswet is het betreden van een stembureau niet toegestaan aan degene die niet aan de gezondheidscheck voldoet.
3. Burgemeester en wethouders nemen voorafgaand aan de zitting van een stembureau een gezondheidscheck af bij de leden van een stembureau en de waarnemers, bedoeld in artikel 13. Indien een stembureau lid of een waarnemer niet aan de gezondheidscheck voldoet, kan het lid of de waarnemer zijn functie niet vervullen. De gezondheidscheck kan gedurende de tijd dat een stembureau zitting houdt worden herhaald.
4. In het stembureau houden de aanwezige personen een veilige afstand tot elkaar en nemen de maatregelen met betrekking tot de hygiëne en het gebruik van beschermingsmiddelen in het stembureau in acht. De veilige afstand en de in de eerste volzin genoemde maatregelen worden bij ministeriële regeling vastgesteld.
5. In afwijking van het vierde lid is de verplichting tot het houden van een veilige afstand niet van toepassing tussen een kiezer als bedoeld in artikel J 28 van de Kieswet en diens begeleider.
6. Bij de in artikel J 28 van de Kieswet bedoelde kiezer die van het stembureau bijstand verlangt,

wordt in het stemlokaal door een stembureaulid een gezondheidscheck afgenomen. Indien blijkt dat de kiezer niet aan de gezondheidscheck voldoet, dient hij het stemlokaal te verlaten.

7. Indien een lid van het stembureau van oordeel is dat de omstandigheden bij de ingang van of in het stemlokaal zodanig zijn dat de daar aanwezige personen het bepaalde bij of krachtens dit artikel niet in acht nemen of kunnen nemen, kan het stembureaulid de aanwijzingen geven die nodig zijn om de naleving daarvan te verzekeren.
8. Artikel 1, eerste lid, van de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding is niet van toepassing voor zover de bij die bepaling verboden gezichtsbedekking geheel of gedeeltelijk het gevolg is van het dragen van beschermingsmiddelen als bedoeld in het vierde lid.
9. Onder stemlokaal wordt voor de toepassing van dit artikel tevens verstaan een plaats waar het stembureau de stemopneming verricht.

Artikel 10 (Plaatsing stembus)

In afwijking van artikel J 18, eerste lid, van de Kieswet staat de stembus in het stemlokaal en is zichtbaar voor het stembureaulid dat erop toeziet dat de kiezer het stembiljet in de stembus steekt.

Paragraaf 6. Tijdelijke regels over het uitbrengen van de stem

Artikel 11 (Tonen identiteitsbewijs door kiezer)

In afwijking van artikel J 25, eerste lid, van de Kieswet toont de kiezer aan het daartoe aangewezen lid van het stembureau het in artikel J 24, eerste lid, onder a, van de Kieswet genoemde identiteitsdocument en overhandigt aan het stembureaulid de stempas.

Paragraaf 7. Tijdelijke regels over de orde in het stemlokaal

Artikel 12 (Aanwezigheid kiezers in stembureaus met beperkte toegang)

Gedurende de tijd dat een stembureau als bedoeld in de artikelen 3 en 4 zitting houdt, zijn in afwijking van artikel J 35, eerste lid, van de Kieswet de kiezers die toegang hebben tot de locatie waar het stembureau zitting houdt bevoegd in het stemlokaal te vertoeven voor zover de huisregels van de locatie waar het stembureau zitting houdt zich daar niet tegen verzetten, voor zover de orde daardoor niet wordt verstoord en voor zover de voortgang van de zitting niet wordt belemmerd.

Paragraaf 8. Tijdelijke regels over waarnemers

Artikel 13 (Waarneming bij stembureaus met beperkte toegang)

1. Burgemeester en wethouders wijzen een of meer personen aan die als waarnemer getuige zijn van het verloop van een stemming in een stembureau als bedoeld in de artikelen 3 en 4.
2. Een waarnemer is bevoegd in het stemlokaal te vertoeven gedurende de tijd dat het stembureau in een stemlokaal zitting houdt.
3. Een waarnemer brengt uiterlijk op de dag na de dag van de stemming om 12:00 uur verslag uit aan de burgemeester over het verloop van de stemming. Bij ministeriële regeling wordt voor het verslag een model vastgesteld.
4. Artikel N 12, tweede lid, van de Kieswet is van overeenkomstige toepassing. De burgemeester zendt het verslag tezamen met de in artikel N 12, eerste lid, van de Kieswet bedoelde documenten onverwijld naar het hoofdstembureau. Het hoofdstembureau zendt het verslag tezamen met de in artikel O 5, eerste lid, van de Kieswet bedoelde documenten onverwijld naar het vertegenwoordigend orgaan.
5. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld omtrent waarneming in een stembureau als bedoeld in de artikelen 3 en 4.

Paragraaf 9. Tijdelijke regels over het stemmen met een kiezerspas

Artikel 14 (Tonen identiteitsbewijs door kiezer)

In afwijking van artikel K 11, eerste lid, van de Kieswet toont de kiezer aan het daartoe aangewezen lid



van het stembureau het in artikel J 24, eerste lid, onder a, van de Kieswet genoemde identiteitsdocument en overhandigt aan het stembureaulid de kiezerspas.

Paragraaf 10. Tijdelijke regels over het stemmen bij volmacht

Artikel 15 (Uitbreiding maximumaantal volmachten)

In afwijking van artikel L 4 van de Kieswet mag een kiezer per verkiezing als gemachtigde niet meer dan drie aanwijzingen aannemen.

Artikel 16 (Aanvullende regels stemmen bij volmacht)

1. In aanvulling op artikel L 2, eerste lid, van de Kieswet kan een aanvraag ook langs elektronische weg worden ingediend. De langs elektronische weg ingediende aanvraag wordt voor het bepaalde in hoofdstuk L van de Kieswet met de schriftelijke aanvraag gelijkgesteld.
2. In afwijking van artikel L 7, eerste lid, van de Kieswet dient een verzoekschrift uiterlijk op de tweede dag voor de dag van de stemming om 12.00 uur door de burgemeester te zijn ontvangen.
3. In afwijking van artikel L 8, eerste lid, tweede volzin, van de Kieswet gebruikt de kiezer voor het verzoekschrift dat langs elektronische weg wordt ingediend het model dat bij ministeriële regeling is vastgesteld.
4. In afwijking van artikel L 8, derde lid, van de Kieswet gebruikt de gemachtigde voor de verklaring die langs elektronische weg wordt verzonden het model dat bij ministeriële regeling is vastgesteld. De gemachtigde zendt de verklaring aan de kiezer, die deze verklaring gelijktijdig met zijn verzoekschrift indient.
5. In afwijking van artikel L 11, tweede lid en derde lid, eerste volzin, van de Kieswet wordt het besluit op een aanvraag die op of na de vijfde dag voor de dag van de stemming is ontvangen, langs elektronische weg bekendgemaakt aan de verzoeker. Bij inwilliging wordt een volmachtbewijs langs elektronische weg verstrekt. Bij ministeriële regeling wordt voor dit bewijs een model vastgesteld.
6. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot het langs elektronische weg indienen van een aanvraag, het langs elektronische weg bekendmaken van een besluit daarop en de verificatie van een volmachtbewijs, bedoeld in het vijfde lid, door een stembureau.

Artikel 17 (Tonen identiteitsbewijs door kiezer)

In afwijking van artikel L 17, tweede lid, van de Kieswet toont de gemachtigde tevens een kopie van een identiteitsdocument als bedoeld in artikel J 24, eerste lid, onder a, van de Kieswet van de volmachtgever, indien het een volmachtbewijs betreft als bedoeld in hoofdstuk L, paragraaf 3, van de Kieswet.

Paragraaf 11. Tijdelijke regels over de stemopneming door het stembureau

Artikel 18 (Reikwijdte van paragraaf 11)

Deze paragraaf is van toepassing op:

- a. een stembureau dat zitting houdt in een stemlokaal als bedoeld in artikel 6;
- b. een bijzonder stembureau als bedoeld in artikel J 1, derde lid, van de Kieswet; en
- c. een mobiel stembureau als bedoeld in artikel J 4a van de Kieswet.

Artikel 19 (Afwijking van de regels over stemopneming)

Alvorens aan te vangen met de werkzaamheden, bedoeld in artikel N 1 van de Kieswet, verzegelt het stembureau de stembus. Op de stembus wordt de naam van de gemeente en het nummer van het stembureau vermeld.

Artikel 20 (Start opmaken proces-verbaal)

1. Nadat de werkzaamheden, bedoeld in de artikelen N 1 en N 2 van de Kieswet, zijn afgerond, wordt onmiddellijk begonnen met het opmaken van het proces-verbaal van de stemming en het eerste



deel van de stemopneming. Alle tot dat moment ingebrachte bezwaren worden in het proces-verbaal vermeld.

2. De aanwezige leden van het stembureau ondertekenen een van het proces-verbaal deel uitmakende verklaring van authenticiteit. Daarna sluit de voorzitter tijdelijk de zitting.

Artikel 21 (Verzegeling en overdracht stembus)

1. Het stembureau bewaart de sleutel van de verzegelde stembus alsook het proces-verbaal in een enveloppe, die het eveneens verzegelt. Op deze enveloppe wordt de naam van de gemeente en het nummer van het stembureau vermeld.
2. Het stembureau draagt de stembus zo spoedig mogelijk over aan de burgemeester ten behoeve van het vervoer naar een locatie voor het vervolg van de stemopneming op dezelfde avond. Tot aan die overdracht draagt het stembureau er zorg voor dat de zegels op de stembus niet worden verbroken.

Artikel 22 (Vervolg stemopneming)

1. Na overdracht van de stembus aan de burgemeester, begeven de leden van het stembureau zich onder medebrenging van de verzegelde enveloppe en de pakken, bedoeld in artikel N 2 van de Kieswet, onverwijld naar de locatie waar het vervolg van de stemopneming wordt verricht.
2. De burgemeester draagt er zorg voor dat de stembus wordt vervoerd naar een locatie voor de stemopneming en dat de zegels op de stembus niet worden verbroken totdat het stembureau zijn zitting op de locatie van de stemopneming heeft hervat.
3. Op de locatie van de stemopneming opent het stembureau de verzegelde enveloppe met het proces-verbaal en de verzegelde stembus. Vervolgens zet het stembureau zijn werkzaamheden voort overeenkomstig het bepaalde in de artikelen N 5 tot en met N 10 van de Kieswet, met dien verstande dat in afwijking van het in artikel N 10, derde lid, van de Kieswet bedoelde model, het model wordt gebruikt dat bij ministeriële regeling is vastgesteld.
4. Indien het stembureau een verschil vaststelt tussen het aantal kiezers dat tot de stemming is toegelaten en het aantal stemmen dat is geteld, is het stembureau bevoegd de pakken, bedoeld in artikel N 2 van de Kieswet, te openen en de in artikel N 1 van de Kieswet bedoelde aantallen opnieuw vast te stellen.

Artikel 23 (Grondslag nadere regels vervoer stembescheiden)

Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de overdracht en het vervoer van de stembus, de enveloppe en de pakken, bedoeld in artikel N 2 van de Kieswet.

Paragraaf 12. Tijdelijke regels over de toepassing in Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Artikel 24 (Toepassing in Bonaire, Sint Eustatius en Saba)

In aanvulling op artikel Ya 1 van de Kieswet is deze wet en de daarop berustende bepalingen, met uitzondering van de artikelen 15 en 16 en met inachtneming van het bepaalde in afdeling Va van de Kieswet, ook van toepassing in Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Paragraaf 13. Tijdelijke regels over experimenten in het verkiezingsproces

Artikel 25 (Experimenten in het verkiezingsproces)

Onverminderd het bepaalde in artikel 3, eerste lid, van de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming vinden experimenten op basis van die wet tevens zoveel mogelijk plaats overeenkomstig hetgeen bij en krachtens deze wet is bepaald.

Artikel 26 (Locatiewijziging gemeentelijk stembureau)

Artikel 5 is van overeenkomstige toepassing ten aanzien van een gemeentelijk stembureau als bedoeld in artikel 20 van het Tijdelijk experimentenbesluit stembiljetten en centrale stemopneming.



Artikel 27 (Krappe locatie stembureau en centrale stemopneming)

Als burgemeester en wethouders voor een stembureau een locatie als bedoeld in artikel 6 hebben aangewezen, dan:

- a. zet het stembureau, in afwijking van artikel 22, derde lid, tweede volzin, zijn werkzaamheden voort overeenkomstig het bepaalde in de artikelen 22 tot en met 24 van het Tijdelijk experimentenbesluit stembiljetten en centrale stemopneming; en
- b. gebruikt het stembureau voor zijn proces-verbaal het model dat bij ministeriële regeling is vastgesteld.

Artikel 28 (Zitting gemeentelijk stembureau)

Het bepaalde bij of krachtens artikel 9 is van overeenkomstige toepassing op de locatie waar het gemeentelijk stembureau de stemopneming verricht en de zitting tot vaststelling van de uitslag houdt.

Paragraaf 14. Slotbepalingen

Artikel 29 (Wijzigingen i.v.m. de Tijdelijke wet maatregelen covid-19)

Indien het bij koninklijke boodschap van 13 juli 2020 ingediende voorstel van wet, houdende tijdelijke bepalingen in verband met maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 voor de langere termijn (Tijdelijke wet maatregelen covid-19) (35 526) tot wet wordt verheven en artikel 58f van die wet in werking treedt of is getreden, wordt artikel 9 van deze wet als volgt gewijzigd:

1. Het vierde lid komt te luiden:

4. In het stemlokaal nemen de aanwezige personen de bij ministeriële regeling vast te stellen maatregelen met betrekking tot de hygiëne en het gebruik van beschermingsmiddelen in het stemlokaal in acht.

2. Het vijfde lid vervalt, onder vernummering van het zesde tot en met negende lid tot vijfde tot en met achtste lid.

3. In het zesde lid (nieuw) wordt na 'aanwezige personen' ingevoegd 'artikel 58f, eerste lid, van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 of'.

Artikel 30 (Inwerkingtreding en verval)

1. Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.
2. Deze wet vervalt met ingang van 1 juli 2021. Het tijdstip waarop deze wet vervalt kan bij koninklijk besluit worden bepaald op een ander tijdstip, met dien verstande dat dit tijdstip steeds ten hoogste zes maanden na het tijdstip ligt waarop de wet zou vervallen.
3. De voordracht voor een krachtens het tweede lid vast te stellen koninklijk besluit wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide Kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

Artikel 31 (Citeertitel)

Deze wet wordt aangehaald als: Tijdelijke wet verkiezingen covid-19.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel heeft tot doel het mogelijk te maken dat de komende verkiezingen als bedoeld in de Kieswet kunnen worden georganiseerd en gehouden met inachtneming van de maatregelen die noodzakelijk zijn om verspreiding van het nieuwe coronavirus (SARS-CoV-2), dat de ziekte covid-19 kan veroorzaken (zie definitie in de wettekst), te voorkomen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft in haar Kamerbrief van 22 mei 2020¹ reeds aangekondigd dat het nodig was om samen met de gemeenten, die verantwoordelijk zijn voor de organisatie van de verkiezingen, na te gaan wat de gevolgen zouden kunnen zijn van covid-19 voor de komende verkiezingen. Het gaat dan om de verkiezingen op 18 november 2020 voor de gemeenteraden van Boxtel, Oisterwijk en Vught (als gevolg van de opsplitsing van de gemeente Haaren) en voor de gemeente Eemsdelta (als gevolg van de samenvoeging van de gemeenten Appingedam, Delfzijl en Loppersum), alsmede de verkiezing op 17 maart 2021 van de leden van de Tweede Kamer. In een Kamerbrief van 1 september 2020² heeft de minister van BZK die gevolgen uiteengezet en een tijdelijke wet aangekondigd waarin geregeld wordt dat een aantal noodzakelijke maatregelen kunnen worden geïmplementeerd bij de verkiezingen. De minister van BZK heeft bij voornoemde Kamerbrief van 1 september 2020 opgemerkt dat het zaak is om de ontwikkelingen rond het coronavirus nauwgezet in de gaten te houden, om te kunnen bepalen of nieuwe ontwikkelingen gevolgen hebben voor de organisatie van de komende verkiezingen, en toegezegd het parlement begin november te informeren over de vraag of een vorm van briefstemmen voor de Tweede Kamerverkiezing nodig is. Voor dat scenario is een separate wettelijke basis nodig. Dit wetsvoorstel voorziet daar niet in.

Om te bepalen welke maatregelen vanuit het perspectief van de bescherming van de volksgezondheid noodzakelijk zijn, is het RIVM om advies gevraagd. Het RIVM heeft op 30 juli 2020 advies uitgebracht.³ Het advies is gebaseerd op de huidige wetenschappelijke inzichten en op de maatregelen die thans vanuit de Rijksoverheid gelden. Het is uiteraard, zoals het RIVM ook constateert, mogelijk dat de actuele situatie op het precieze moment dat de verkiezing wordt gehouden anders is, maar het is verstandig en ook nodig om nu te bepalen wat de kaders kunnen zijn voor de verkiezingen als rekening moet worden gehouden met covid-19. Op die kaders moeten de gemeenten en openbaar lichamen zich ook voorbereiden. De organisatie van de verkiezing brengt voor de gemeenten grote logistieke processen mee. Daarom beginnen de gemeenten al vele maanden voor de verkiezingsdag aan de voorbereidingen. De voorbereidingen voor de verkiezingen van 18 november 2020 en 17 maart 2021 zijn al in volle gang. Het moet dus nu duidelijk zijn voor gemeenten welke maatregelen er gaan gelden en op welke wijze daar uitvoering aan moet worden gegeven.

Het RIVM heeft zijn advies gebaseerd op de huidige stand van zaken met betrekking tot covid-19. Het is uiteraard zaak om de ontwikkelingen rond het coronavirus nauwgezet in de gaten te houden om te kunnen bepalen of nieuwe ontwikkelingen gevolgen hebben voor de organisatie van de komende verkiezingen. Het uitgangspunt blijft daarbij uiteraard dat de verkiezingen zo georganiseerd kunnen worden dat het voor de kiezers veilig is om hun stem uit te brengen en voor de stembureauleden om hun werk te doen in de stemlokalen. Als er door nieuwe ontwikkelingen op een later moment nog aanvullende hygiënische of (persoonlijke) beschermingsmaatregelen moeten worden getroffen in de stemlokalen, dan biedt dit wetsvoorstel daarvoor een grondslag.

De regels in deze tijdelijke wet zijn deels een aanvulling op en deels een afwijking van de regels in de Kieswet, waar dat noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de volksgezondheid en een goed verloop van het verkiezingsproces. Deze tijdelijke regels zijn nodig omdat, zoals de Kiesraad ook heeft opgemerkt in zijn advies van 18 juni jl.⁴, veel aspecten van het verkiezingsproces tot in detail zijn vastgelegd in wet- en regelgeving, waardoor sommige bijzondere maatregelen ter bescherming van de volksgezondheid niet goed zijn in te passen in de huidige Kieswet en de daarop gebaseerde lagere regelgeving. De tijdelijke regels gaan niet verder dan noodzakelijk is om het stemmen in de stemlokalen op een veilige manier te laten plaatsvinden, zowel voor kiezers als voor stembureauleden. De wet heeft dus als doel te faciliteren dat verkiezingen veilig kunnen plaatsvinden en kiezers hun grondwettelijke stemrecht zo veel als mogelijk zelf in een stemlokaal kunnen uitoefenen. Hierbij worden de waarborgen in het verkiezingsproces in acht genomen, zoals die in 2007 zijn benoemd in het rapport

¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 165, A.

² Kamerstukken II 2020/21, 35 165, nr. 25.

³ Kamerstukken II 2020/21, 35 165, nr. 25, blz. 944787.

⁴ Advies van de Kiesraad van 18 juni 2020, p. 2 (<https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/adviezen/2020/juni/18/advies-over-de-dag-van-stemming-met-bijzondere-maatregelen-in-het-kader-van-covid-19>).

van de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces (commissie Korthals Altes)⁵, te weten transparantie, controleerbaarheid, integriteit, kiesgerechtigdheid, stemvrijheid, stemgeheim, uniciteit en toegankelijkheid. De waarborgen moeten, als er veranderingen worden doorgevoerd in het verkiezingsproces, zoals de Adviescommissie ook heeft gesteld, tegen elkaar worden afgewogen. Voor zover de in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen effect kunnen hebben op de genoemde waarborgen, wordt in deze toelichting inzichtelijk gemaakt hoe deze zijn afgewogen.

Met de genoemde waarborgen is rekening gehouden bij het bepalen van de maatregelen die nodig zijn als gevolg van covid-19 en die op basis van het RIVM-advies moeten worden getroffen. Het feit dat bij de komende verkiezingen gezondheidsmaatregelen nodig zijn om kiezers die gaan stemmen en stembureauleden die hun werk in de stemlokalen moeten doen te beschermen tegen het coronavirus, brengt bijzondere dilemma's mee. Zo houdt het advies van het RIVM in dat – om de verspreiding van het virus tegen te gaan – personen die het virus hebben thuisblijven, evenals hun huisgenoten. Dit advies is verwerkt in het wetsvoorstel en heeft in het kader van het verkiezingsproces tot gevolg dat deze kiezers niet zelf in het stemlokaal kunnen stemmen, maar een volmacht zullen moeten geven. Een ander gevolg is dat de veilige afstand die tussen personen moet worden aangehouden om verspreiding van het virus tegen te gaan, ertoe leidt dat minder kiezers dan anders tegelijkertijd in het stemlokaal aanwezig kunnen zijn. Meer dan bij andere verkiezingen zullen kiezers soms (even) moeten wachten voordat ze toegang hebben tot het stemlokaal. Stemlokalen zijn soms gevestigd in gebouwen (zoals zorginstellingen) waar in verband met covid-19 bijzondere regels gelden. De Kiesraad wijst in zijn advies over dit wetsvoorstel op deze locatiegebonden voorschriften en stelt daarbij vast dat het stemlokaal een openbare ruimte is, waar de wetgever bepaalt aan welke voorschriften kiezers moeten voldoen. De regering is het met de Kiesraad eens dat de regels voor de inrichting van het stemlokaal en de verplichtingen die daaruit voortvloeien een grondslag in de wet vereisen. Dat betekent dat er gedurende de stemming geen andere eisen kunnen worden gesteld aan personen in het stemlokaal dan die gelden op grond van de kiesregelgeving. Gemeenten zullen daar rekening mee moeten houden bij het aanwijzen van de stemlokalen en daarover zo nodig overleggen met de eigenaren van de locaties waar een stemlokaal wordt gevestigd.

Deze gevolgen impliceren voor burgers een – zij het geringe – beperking van de mogelijkheden van de wijze waarop zij hun stemrecht kunnen uitoefenen. De aard van deze beperking is voor een groot deel vergelijkbaar met beperkingen die nu reeds gelden bij het deelnemen aan verkiezingen. Ook in normale omstandigheden, waarin geen rekening hoeft te worden gehouden met een virus, gelden orderegels in het stembureau. De beperking dat kiezers die een of meer van de vragen van de gezondheidscheck met ja beantwoorden alleen bij volmacht aan de stemming kunnen deelnemen, kan als meer ingrijpend worden ervaren. Deze beperking van de wijze waarop een beperkte groep kiezers kan stemmen, is noodzakelijk met het oog op het beschermen van de volksgezondheid. De overheid heeft ook een (grondwettelijke) plicht om maatregelen te treffen om de volksgezondheid te beschermen en te bevorderen, zeker nu de overheid zelf verantwoordelijk is voor de organisatie van verkiezingen, waarbij veel mensen samenkomen. Bij de voorgestelde beperkingen is sprake van een afweging van het recht om in persoon aan de stemming deel te nemen tegen het belang van de bescherming van de gezondheid van alle aan de stemming deelnemende kiezers en stembureauleden en het recht van andere kiezers om hun stem in persoon uit te brengen. Immers, als kiezers die de vragen van de gezondheidscheck met ja beantwoorden toch in het stemlokaal hun stem uitbrengen, en dus het risico op besmetting verhogen, zouden andere kiezers zich belemmerd kunnen voelen om hun stemrecht uit te oefenen. Ook buiten de situatie van covid-19 zijn er kiezers die om gezondheidsredenen hun stem niet in persoon kunnen uitbrengen in het stemlokaal. Deze kiezers zijn nu ook aangewezen op het uitbrengen van hun stem bij volmacht. De regering acht deze beperking van de uitoefening van het stemrecht noodzakelijk en ook proportioneel, omdat het stemrecht als zodanig niet wordt beperkt, maar enkel de wijze waarop kiezers die in omstandigheden verkeren die kunnen wijzen op een mogelijke besmetting met covid-19, het stemrecht kunnen uitoefenen. Deze beperking van de uitoefening van het stemrecht is dus gerechtvaardigd gelet op het belang van de bescherming van de volksgezondheid dat daarmee wordt gediend.

Er is in lijn met de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar 5.73) gekozen voor de vorm van een tijdelijke wet die afwijkt van een bestaande wet, tot uitdrukking gebracht in de vervalbepaling (artikel 29) van dit wetsvoorstel, in plaats van een wijziging van de Kieswet, om duidelijk te maken dat het gaat om een tijdelijke situatie die verband houdt met de coronacrisis. Op verkiezingen onder deze omstandigheden is de Kieswet nu niet toegesneden. Ook al is niet precies te voorzien hoe het verloop van de verspreiding van het coronavirus er de komende maanden uit zal zien, het is waarschijnlijk dat er ten tijde van de genoemde verkiezingen nog beperkende maatregelen van kracht zullen zijn, die ook in het stemlokaal moeten gelden. Dit wetsvoorstel beoogt te verzekeren dat deze maatregelen een wettelijke grondslag hebben, zoals artikel 59 van de Grondwet vereist, en kunnen worden gehandhaafd in de

⁵ Kamerstukken II, 2007–2008, 31 200–VII, nr. 5.

stemlokalen op de dag van de stemming. De regels van de Kieswet blijven leidend bij de komende verkiezingen, voor zover daarvan niet wordt afgeweken in de voorgestelde tijdelijke regels. Deze tijdelijke regels moeten dus worden gelezen in combinatie met de regels uit de Kieswet.

Het RIVM heeft ook adviezen gegeven die een tijdelijke afwijking van het Kiesbesluit nodig maken. In het Kiesbesluit wordt nu bijvoorbeeld geregeld dat het rode potlood in het stemhokje ligt (artikel J 5, tweede lid). Het RIVM adviseert de potloden ten minste elk half uur te reinigen. Een mogelijkheid die nu wordt gezien is dat de kiezer een schoon potlood krijgt van het stembureau, dat hij na gebruik weer moet inleveren, en dat de ingeleverde potloden periodiek worden gereinigd. Met het oog op deze en een aantal andere zaken zal, in aanvulling op dit wetsvoorstel, ook een Tijdelijke algemene maatregel van bestuur worden voorbereid waarin de noodzakelijke afwijkingen van het Kiesbesluit zullen worden vervat.

2. Inhoud van het wetsvoorstel

Dit voorstel introduceert een aantal maatregelen die nodig zijn om de verkiezingen zo te kunnen laten plaatsvinden dat vanuit gezondheidsperspectief het stemmen voor kiezers in alle stemlokalen veilig is, en dat dit ook geldt voor de stembureauleden die daar hun werk doen.

Het wetsvoorstel bevat op hoofdlijnen de volgende maatregelen:

- Burgemeester en wethouders wordt de mogelijkheid geboden om mobiele en bijzondere stembureaus aan te wijzen waarvan de toegang is beperkt tot kiezers die wonen of verblijven op de locaties waar de stembureaus zitting houden. Deze maatregel is met name bedoeld voor zorginstellingen waar restricties gelden voor de personen die daar aanwezig mogen zijn. Omdat de toegang tot deze stemlocaties beperkt is, wordt in het wetsvoorstel geregeld dat een waarnemer wordt aangewezen die toeziet op het verloop van de stemming.
- Bij het tellen van de stembiljetten moeten de leden van een stembureau een veilige afstand van elkaar houden, in casu 1,5 meter. Gelet op de grootte van de uitgevouwen stembiljetten, bij de Tweede Kamerverkiezingen ca. 1 meter breed, is een grote oppervlakte nodig om te kunnen tellen. Gemeenten verwachten dat een deel van de stemlokalen te klein zal zijn om er te kunnen tellen. Gelet daarop wordt in dit wetsvoorstel de mogelijkheid gecreëerd om de stembiljetten op de avond van de verkiezing op een andere locatie te tellen dan waar de stemmen zijn uitgebracht.
- De nieuwe maatregelen in het stemlokaal inzake het houden van een veilige afstand en de naleving van de maatregelen met betrekking tot de hygiëne en het gebruik van beschermingsmiddelen, leiden ertoe dat het stembureau er nieuwe taken bij krijgt. Zo zal een stembureau lid bij de ingang van elk stemlokaal erop moeten toezien dat er niet te veel kiezers tegelijk in het stemlokaal zijn en dat de kiezer bij het betreden van het stemlokaal de handen reinigt, en dat de kiezer erop wijst dat de aangegeven looproute moet worden gevolgd en de veilige afstand moet worden gehouden. Het stembureau zal gedurende de dag van stemming ook hygiënemaatregelen moeten uitvoeren, zoals het regelmatig reinigen van de potloden en de stemhokjes. Het is daarom nodig om het minimale aantal leden van het stembureau uit te breiden van drie naar vier. Vanwege de extra taken die het stembureau krijgt, alsook om gevolg te geven aan het advies van het RIVM om de contacten tussen de leden van het stembureau en kiezers zo veel mogelijk te beperken is het ook nodig om de werkzaamheden die moeten worden uitgevoerd duidelijk te clusteren per stembureau lid.
- Voor kiezers die niet in het stemlokaal kunnen stemmen, bijvoorbeeld als gevolg van covid-19-klachten, wordt het – naast de bestaande mogelijkheid van onderhandse volmachtverlening – mogelijk gemaakt dat een schriftelijke volmacht ook langs elektronische weg wordt aangevraagd en ontvangen. Kiezers kunnen dus een onderhandse volmacht verlenen, langs reguliere weg een schriftelijke volmacht aanvragen of langs elektronische weg een schriftelijke volmacht aanvragen.
- Voor kiezers die een volmacht verleend krijgen van een andere kiezer, wordt geregeld dat zij maximaal drie machtigingen kunnen aannemen (in plaats van het huidige maximum van twee).
- Om politieke partijen in staat te stellen voldoende ondersteuningsverklaringen te vergaren, wordt de termijn voor het afleggen van deze verklaringen verruimd van twee naar vier weken.
- Daarnaast creëert dit wetsvoorstel enkele grondslagen om bij lagere regelgeving regels te stellen, bijvoorbeeld ten aanzien van de in acht te nemen veilige afstand, de hygiënische en beschermende maatregelen en het vaststellen van modellen, bijvoorbeeld voor het proces-verbaal ingeval het tellen van de stemmen op een andere locatie dan de stemming plaatsvindt.

2.1 Stemlocaties

Mobiele stembureaus en bijzondere stembureaus met een beperkte toegang

De huidige Kieswet kent al de mogelijkheid voor burgemeester en wethouders om mobiele stembureaus (art. J 4a) en bijzondere stembureaus (art. J 1, derde lid) in te stellen. Mobiele stembureaus zijn stembureaus die op de dag van de stemming verschillende locaties aandoen. Bijzondere stembureaus



zijn stembureaus met een vaste locatie en openingstijden die afwijken van de reguliere openingstijden (de reguliere openingstijden zijn van 7.30 uur tot 21 uur). Gemeenten kunnen er onder de huidige regels dus voor kiezen om een aantal stemlokalen eerder dan 7.30 uur open te stellen.

De regering stelt voor om de regels voor het instellen van mobiele en bijzondere stembureaus op een aantal onderdelen aan te vullen, om meer maatwerk voor gemeenten mogelijk te maken. Mobiele en bijzondere stembureaus kunnen bij de komende verkiezingen ook breder een nuttig instrument zijn om kiezers te kunnen laten stemmen die niet naar gewone stemlokalen kunnen komen. Daarbij moet vooral worden gedacht aan kiezers die in zorginstellingen wonen of verblijven. Gemeenten zijn gewend om stemlokalen in te richten bij zorginstellingen (bijvoorbeeld verzorgings- en verpleeghuizen). Dat zal bij de komende verkiezingen waarschijnlijk niet (overal) mogelijk zijn, omdat zorginstellingen conform de daarvoor opgestelde covid-19-protocollen restricties kunnen hebben voor wie toegang heeft tot de instelling. Om het toch mogelijk te maken dat de bewoners, de personen die worden toegelaten om de bewoners te bezoeken én het personeel in deze instellingen zelf kunnen stemmen, regelt dit wetsvoorstel dat mobiele en bijzondere stembureaus met een beperkte toegang kunnen worden ingesteld. Langs die weg kunnen de gezondheidsrisico's worden beperkt, omdat daarmee wordt voorkomen dat vele honderden of zelfs meer dan duizend kiezers die niet op die locaties wonen of verblijven, langskomen om te stemmen.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) en de Kiesraad vragen in hun adviezen over dit wetsvoorstel om meer duidelijkheid over welke kiezers kunnen worden toegelaten tot de stembureaus met beperkte toegang, en welke rol de leden van het stembureau daarin hebben. Welke kiezers worden toegelaten, hangt af van de afspraken die de gemeente heeft gemaakt met de directie of beheerder van het desbetreffende tehuis. Als in het tehuis geen bezoek wordt toegelaten, zal de stemming uitsluitend toegankelijk zijn voor de bewoners. Is er wel bezoek mogelijk, dan kunnen ook de bezoekers worden toegelaten tot de stemming, uiteraard voor zover zij hun stempas⁶ en identiteitsbewijs bij zich hebben. Het is dus de directie of beheerder van het betreffende tehuis die bepaalt wie er toegang heeft tot het gebouw, en dus ook tot het aldaar gevestigde stemlokaal. Voor de leden van het stembureau geldt dat elke kiezer die zich meldt met een geldige stempas en een identiteitsbewijs, kan worden toegelaten tot de stemming.

Om de transparantie en controleerbaarheid van de gang van zaken in stembureaus met een beperkte toegang te vergroten, moeten burgemeester en wethouders voor elk van deze stembureaus een of meer personen aanwijzen als waarnemer. Deze krijgen als taak om getuige te zijn van het verloop van de stemming en daarover verslag uit te brengen aan de burgemeester. Het verslag van de waarnemer(s) wordt, tegelijk met het proces-verbaal van het betreffende stembureau, elektronisch openbaar gemaakt door de burgemeester.

De VNG en de NVVB vragen of het nodig is een waarnemer verplicht te stellen, en menen dat het al dan niet aanwijzen van een waarnemer ter beoordeling van gemeenten zou moeten worden gelaten. Verder vragen zij welke eisen aan de waarnemers gesteld moeten worden.

De regering acht het ongewenst om aan gemeenten over te laten of zij al dan geen waarnemer aanwijzen in een stembureau met beperkte toegang. Om een minimumniveau aan transparantie en controleerbaarheid van de gang van zaken tijdens de stemming te hebben, is het belangrijk dat in elk stemlokaal waar de toegang wordt beperkt, op dezelfde manier invulling wordt gegeven aan deze waarborgen. Een waarnemer die, onafhankelijk van het stembureau, rapporteert over zijn bevindingen is naar de mening van de regering daarom noodzakelijk.

Het college van burgemeester en wethouders kan zelf bepalen wie het aanwijst als waarnemer. Dit wetsvoorstel stelt geen specifieke eisen aan waarnemers, al ligt het uiteraard voor de hand dat het college alleen personen aanwijst die naar zijn oordeel in staat zijn tot onafhankelijke oordeelsvorming over de gang van zaken in het desbetreffende stemlokaal. In een ministeriële regeling zal op grond van artikel 13, vijfde lid, van deze wet deze onafhankelijke positie van de waarnemer worden bevestigd.

De Kiesraad is geen voorstander van het mogelijk maken van stemlokalen met een beperkte toegang. Hij vindt het onwenselijk dat gebouweigenaren bepalen welke kiezers daar mogen stemmen, en meent dat het mogelijk maken van niet-openbare stemlokalen tegenstrijdig is, nu de overige voorgestelde maatregelen (zoals handdesinfectiemiddelen, kuschermen, etc.) volgens het RIVM voldoende zijn om veilig te stemmen. Ook vanwege de beperkte controleerbaarheid heeft de Kiesraad bezwaar tegen stemlokalen met een beperkte toegang. Het aanstellen van een waarnemer vindt de Kiesraad onvoldoende.

De regering beseft dat de transparantie en controleerbaarheid beperkter kunnen worden ingevuld in stemlokalen die zijn gevestigd in bepaalde verpleeg- of verzorgingstehuizen met een beperkte

⁶ Kiezers die kiesgerechtigd zijn in een andere gemeente hebben een kiezerspas nodig.

toegang. Zij vindt echter dat het belang dat de bewoners van deze tehuizen in persoon kunnen stemmen zwaarder moet wegen, en acht het van groot belang dat deze mensen, die vaak tot een kwetsbare groep behoren, een stemmogelijkheid binnen handbereik hebben. Gemeenten zijn gewend om stemlokalen in te richten bij verzorgings- en verpleegtehuizen; de regering acht het risico te groot dat veel van deze tehuizen, vanwege de aldaar geldende corona-protocollen, zullen afvallen als stemlokaal als daar vele honderden of zelfs meer dan duizend kiezers zouden moeten worden toegelaten. De regering meent dat de (verplichte) aanwijzing van een waarnemer, die, onafhankelijk van het stembureau, verslag uitbrengt aan de burgemeester over zijn bevindingen, en welk verslag ook openbaar is, voldoende tegemoetkomt aan het bezwaar dat deze stemlokalen niet voor alle kiezers toegankelijk zijn. De kiezers die toegang hebben tot het stemlokaal kunnen wel aanwezig zijn gedurende de tijd dat het stembureau zitting houdt, indien de huisregels van de locatie waar het stembureau zitting houdt zich daar niet tegen verzetten, voor zover de orde daardoor niet wordt verstoord en voor zover de voortgang van de zitting niet wordt belemmerd.

Een bijzonder of mobiel stembureau met een beperkte toegang hoeft niet, zoals reguliere stembureaus, zitting te houden van 7.30 tot 21.00 uur. De huidige wet schrijft voor dat een bijzonder stembureau ten minste acht uur aaneengesloten is geopend. Voorgesteld wordt deze regel niet van toepassing te verklaren op de bijzondere stembureaus met een beperkte toegang. Dit maakt voor gemeenten maatwerk mogelijk. De burgemeester bezorgt, omwille van de transparantie, de adressen en zittingstijden van deze stembureaus met een beperkte toegang ten minste veertien dagen voor de dag van de stemming aan het adres van de kiezers, samen met dezelfde gegevens van alle andere stemlocaties. De burgemeester maakt daarbij duidelijk dat het gaat om een locatie met beperkte toegang.

Voortzetting stemopneming op andere locatie

Uit een simulatie die een aantal gemeenten hebben uitgevoerd is gebleken dat een stembureau voor het tellen van de stemmen (de stemopneming) bij een Tweede Kamerverkiezing, met inachtneming van de 1,5 meter afstand en gegeven het grote aantal partijen dat doorgaans aan deze verkiezing meedoet en de daarmee samenhangende grootte van het stembiljet, zeker 100 m² aan vloeroppervlakte nodig heeft. Voor het houden van alleen de stemming is een dergelijke oppervlakte niet nodig. Niet alle stemlokalen zijn echter zo groot. Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk om een stembureau te vestigen op een locatie die *wel* ruim genoeg is om, met inachtneming van de covid-19-maatregelen, een stemming te houden, maar *niet* ruim genoeg is om ook een volledige stemopneming uit te voeren. In deze stemlokalen beperkt het stembureau zich voor wat de stemopneming betreft tot een telling van het aantal toegelaten kiezers (de stempassen, kiezerspassen en volmachten). De consultatieversie van dit wetsvoorstel regelde dat het stembureau ook het aantal (niet uitgevouwen) stembiljetten in de stembus moet tellen, waarmee een extra mogelijkheid werd gecreëerd om op de tellocatie te controleren of de aantallen stembescheiden gelijk zijn gebleven. De VNG en de NVVB hebben hiertegen in hun advies over het wetsvoorstel bezwaren geuit. Zo wezen zij erop dat stemlokalen die te klein zijn voor een volledige telling, zich vaak ook niet lenen voor een telling van het aantal stembiljetten. Ook wezen zij op het risico van telverschillen, en stelden zij dat deze telling niet het frauderisico voorkomt dat tijdens het vervoer stembiljetten worden verwisseld ten gunste van een bepaalde politieke partij. De regering heeft naar aanleiding van het advies van de VNG en de NVVB besloten de voorgeschreven telling van het aantal stembiljetten in de stembus te vervangen door een andere waarborg, namelijk de telling van het aantal toegelaten kiezers (de geldige stempassen, kiezerspassen en volmachtbewijzen). Daarbij heeft de regering van de gelegenheid gebruik gemaakt om aan dit wetsvoorstel toe te voegen dat deze waarborg ook gaat gelden voor 'reguliere' mobiele en bijzondere stembureaus, waarvan de stemmen ingevolge de huidige Kieswet ook op een andere plaats worden geteld (zie art. J 1, vierde lid en art. J 6, tweede lid, van de Kieswet). Bij deze stemlokalen gaat het ook het voorschrift gelden om vóór het vervoer van de stembescheiden naar de tellocatie, eerst het aantal toegelaten kiezers vast te stellen.

Het stembureau noteert het aantal toegelaten kiezers op zijn proces-verbaal. Daarna doet het de stempassen, kiezerspassen en volmachten in een of meer pakken, die het verzegelt. Hetzelfde geldt voor de onbruikbaar gemaakte stempassen, kiezerspassen, volmachten en stembiljetten, de niet gebruikte stembiljetten en het register van ongeldige stempassen. De stembus blijft gesloten. Het stembureau verzegelt vervolgens de stembus. Het stembureau stopt zijn proces-verbaal, samen met de sleutel van de stembus, in een enveloppe, die het eveneens verzegelt. Totdat de gemeente de stembus heeft opgehaald, staat deze onder verantwoordelijkheid van het stembureau. De stembureauleden moeten ervoor zorgen dat de stembus op slot en verzegeld blijft. Nadat zij de stembus hebben overgedragen ten behoeve van het vervoer naar de locatie waar de stemopneming wordt vervolgd, gaat de verantwoordelijkheid over op de burgemeester.

Uit oogpunt van risicospreiding moeten de verzegelde pakken en de enveloppe, gescheiden van de stembus worden vervoerd naar de tellocatie. De burgemeester is ervoor verantwoordelijk dat de stembus onder toezicht staat gedurende het vervoer. Dat houdt in dat er steeds twee personen per

vervoermiddel betrokken zijn bij het vervoer, zodat de stembus niet onbeheerd wordt achtergelaten en altijd onder toezicht staat, ook als de ophaaldienst eventueel stembussen ophaalt bij andere stemlokalen. Ook het (separate) vervoer van de verzegelde pakken en de enveloppe vindt plaats door twee personen. De burgemeester bepaalt zelf hoe het vervoer van de stembus plaatsvindt, bijvoorbeeld door (de buitendienst van) de gemeente of door een ingehuurd vervoerder.

Van elk stembureau worden de stembiljetten vervoerd in een separate stembus. Er worden dus geen stembescheiden van meerdere stembureaus in één stembus vervoerd.

Bovenbedoelde werkwijze is te combineren met de experimenten met centrale stemopneming⁷. In gemeenten die meedoen aan dit experiment, kunnen de stembescheiden van de stemlokalen die te klein zijn om de voorgeschreven voorlopige telling op lijstniveau te verrichten, worden vervoerd naar de locatie(s) waar de volgende dag de centrale stemopneming plaatsvindt. Op deze locatie(s) vindt dan op de avond van de stemming uitsluitend de voorlopige telling op lijstniveau plaats.

Aan de werkwijze waarbij niet de volledige stemopneming plaatsvindt op de locatie van de stemming, kleven risico's, die de regering echter beheersbaar vindt, en waarvoor met het oog op de integriteit, transparantie en controleerbaarheid van het verkiezingsproces, de bovengenoemde waarborgen worden getroffen. Zo is er een risico dat er stembescheiden in het ongereede raken of verloren gaan tijdens het vervoer, bijvoorbeeld door een ongeluk. Daarbij kunnen onverhoopt stembescheiden verloren gaan. De regering acht het risico op een dergelijke calamiteit gering. Voor een potentieel risico dat er tijdens het vervoer fraude wordt gepleegd met de stembescheiden gelden de waarborgen rond het vervoer die hierboven zijn uiteengezet. Deze risico's kunnen zich ook manifesteren in gemeenten die meedoen aan een experiment met centrale stemopneming, waar de stembescheiden ook voorafgaand aan de definitieve stemopneming worden vervoerd, of in gemeenten die gebruikmaken van bijzondere of mobiele stemlokalen. Overigens zijn in die gemeenten in dit opzicht tot nog toe geen problemen bekend. Hetzelfde geldt voor diverse landen om ons heen (zoals enkele Scandinavische landen, Ierland en het Verenigd Koninkrijk), waar het vervoer van de stembiljetten voorafgaand aan de stemopneming eveneens gebruikelijk is.

2.2 Inrichting en hygiënemaatregelen in de stemlokalen

Als gevolg van covid-19 moeten bij de komende verkiezingen de kiezers en de leden van het stembureau in het stemlokaal een veilige afstand van elkaar houden. In de ministeriële regeling op grond van deze wet zal deze veilige afstand worden bepaald op 1,5 meter conform de thans geldende basisregels⁸ tegen het coronavirus en het advies dat het RIVM heeft uitgebracht met betrekking tot de organisatie van de verkiezingen.

Het ministerie van BZK heeft in de maanden juni en juli 2020 gemeenten gevraagd of en in welke mate de stemlokalen die gemeenten doorgaans gebruiken bij verkiezingen, geschikt zijn voor de 1,5 meterregel. De uitkomst van deze uitvraag⁹ is met de brief van de minister van BZK d.d. 1 september 2020 aan de Tweede en Eerste Kamer gezonden. Duidelijk is dat een deel van de stemlokalen die gemeenten doorgaans bij verkiezingen gebruiken, te klein zal zijn om daar te kunnen stemmen en/of om daar de stembiljetten te kunnen tellen. Daar komt bij dat gemeenten er rekening mee houden dat vanwege covid-19-restricties niet in alle scholen en zorginstellingen stemlokalen mogelijk zullen zijn. Het is van het grootste belang dat ook bij de komende verkiezingen het aantal stemlocaties peil blijft. Om dat te realiseren zullen gemeenten de komende weken/maanden een grote inspanning moeten verrichten om voor de locaties die niet geschikt of beschikbaar zijn nieuwe stemlocaties te vinden. Voor de extra kosten die verbonden zullen zijn aan het gebruik van alternatieve locaties krijgen gemeenten een financiële compensatie.

Regels voor kiezers bij het betreden van het stemlokaal

De inrichting van de stemlokalen moet ertoe bijdragen dat kiezers de 1,5 meter afstand kunnen aanhouden. Daarbij moet worden gedacht aan markeringen op de vloeren zodat kiezers weten welke route in het stemlokaal zij moeten volgen. Dit uiteraard met het doel dat kiezers voldoende afstand van elkaar kunnen houden en om te voorkomen dat kiezers die nog gaan stemmen andere kiezers kruisen die al gestemd hebben. Om te waarborgen dat niet te veel kiezers tegelijkertijd in het stemlokaal zijn, waardoor het afstand houden in het gedrang kan komen, zullen de kiezers bij de ingang van het stemlokaal worden opgevangen door een lid van het stembureau dat specifiek met deze taak is belast. Een andere taak van dit stembureau lid is om de kiezers te vragen om bij het betreden van het

⁷ Op basis van de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming.

⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nederlandse-maatregelen-teen-het-coronavirus/gezondheidsadviezen>.

⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35 165, nr. 25, blg. 944881.

stemlokaal gebruik te maken van een desinfecterend middel om de handen schoon te maken. In alle stemlokalen zal bij de ingang een desinfecterend middel beschikbaar zijn. In stemlokalen waar het stemlokaal een aparte uitgang heeft, zal ook bij de uitgang een desinfecterend middel beschikbaar zijn zodat de kiezers de handen kunnen schoonmaken als het stemlokaal wordt verlaten.

Het stemlokaal zal zo ingericht worden dat de kiezer 1,5 meter afstand kan houden van de andere in het stemlokaal aanwezige personen. Het RIVM adviseert daarom dat het dragen van een mondneusmasker door de kiezers en/of stembureauleden niet noodzakelijk is. Er kunnen evenwel kiezers en/of stembureauleden zijn die zelf opteren voor het dragen van een mondneusmasker, omdat dit er bijvoorbeeld voor hen toe bijdraagt dat zij zich daarmee veiliger voelen. In dit wetsvoorstel wordt geregeld dat het dragen van een mondneusmasker is toegestaan en de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding geen toepassing heeft voor zover de daarin verboden gezichtsbedekking geheel of gedeeltelijk het gevolg is van het dragen van dit beschermingsmiddel. Een kiezer die met een mondneusmasker komt stemmen zal er wel rekening mee moeten houden dat het stembureau bij de identiteitsvaststelling kan vragen om het mondneusmasker even af te doen. In de voorlichting aan kiezers zal aan dit punt aandacht worden gegeven. Ieder(in), dat de belangen behartigt van mensen met een beperking of chronische ziekte in Nederland, heeft in de consultatie gevraagd of een kiezer uit een hoge risicogroep dit kan weigeren. Dat is in laatste instantie niet het geval. Het stembureau zal de identiteit van de kiezer moeten kunnen vaststellen. In eerste instantie moet dat geprobeerd worden met mondneusmasker, maar als het stembureau twijfelt, zal de kiezer dit voor een kort moment moeten afzetten.

De kiezer moet voordat hij/zij gaat stemmen weten wat de regels zullen zijn in het stemlokaal. Daar zal dus voorafgaand aan de dag van stemming langs verschillende kanalen voorlichting over worden gegeven. Ook bij de ingang van het stemlokaal zal de kiezer deze informatie krijgen. Dat zal gebeuren in de vorm van een poster bij de ingang (en in het stemlokaal). Deze informatie is gebaseerd op de gezondheidscheck van het RIVM. Op verzoek van ieder(in) zal voorafgaand aan de Tweede Kamerverkiezing aan ervaringsdeskundigen worden gevraagd om te beoordelen of de vragen van de gezondheidscheck begrijpelijk zijn. Daarbij zij er wel op gewezen dat de vragen van de gezondheidscheck al sinds enige maanden op vele plaatsen (zoals winkels, kappers, horeca, artsen, etc.) te vinden zijn. Vele Nederlanders kennen deze vragen dus al.

(Persoonlijke) beschermingsmaatregelen voor leden van het stembureau

Het RIVM heeft geadviseerd dat voor de aanvang van de zitting een gezondheidscheck wordt afgenomen bij de stembureauleden en tellers. Burgemeester en wethouders zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren daarvan. Deze actieve gezondheidscheck wordt ook voorgeschreven bij de waarnemers in de stemlokalen met een beperkte toegang, die immers gedurende de zitting daar lange tijd in het stemlokaal verblijven. De VNG en de NVVB schrijven in hun advies over het wetsvoorstel dat zij ervan uitgaan dat burgemeester en wethouders deze taak aan de GGD opdragen. Echter, anders dan de VNG en de NVVB lijken te veronderstellen, houdt deze gezondheidscheck niet in dat bij de stembureauleden een fysieke test moet worden afgenomen. De gezondheidscheck is vergelijkbaar met de gezondheidscheck die kiezers thuis doen voordat zij naar het stemlokaal gaan, met dit verschil dat de kiezers de vragen uit de gezondheidscheck voor zichzelf beantwoorden, terwijl deze in het geval van stembureauleden actief aan hen zullen worden gesteld. Het is aan het college om de wijze te bepalen waarop de gezondheidscheck wordt uitgevoerd (telefonisch, of anderszins). Indien een of meer van de vragen van de gezondheidscheck met ja wordt beantwoord, zal het betreffende stembureau lid of de betreffende waarnemer de werkzaamheden niet kunnen starten. Anders zou er immers een gezondheidsrisico ontstaan voor de andere stembureauleden en de kiezers die in het stemlokaal komen stemmen. Ook als een van de stembureauleden gedurende de stemming of bij het tellen van de stemmen klachten ontwikkelt, zoals verkoudheid, een loopneus, niezen, keelpijn, hoesten, benauwdheid, verhoging of koorts en/of plotseling verlies van reuk of smaak, zal dat stembureau lid de werkzaamheden moeten staken en vervangen moeten worden.

De leden van het stembureau moeten op de dag van de stemming vele uren in het stemlokaal doorbrengen. Daarbij komen zij in contact met honderden kiezers die komen stemmen. Het is dus van groot belang dat de leden van het stembureau goed beschermd hun werk kunnen doen. Essentieel daarbij is dat zij onderling een veilige afstand houden, in casu 1,5 meter. Bij het inrichten van het stemlokaal zullen de gemeenten de stembureautafel(s) zo plaatsen dat de leden van het stembureau op 1,5 meter afstand van elkaar kunnen zitten.

De kiezers moeten hun stempas overhandigen aan het stembureau en het identiteitsbewijs tonen. Vervolgens krijgen de kiezers een stembiljet van het stembureau. De veilige afstand geldt ook voor deze interactie tussen de kiezers en de leden van het stembureau. Het stemlokaal moet zo worden ingericht dat dit mogelijk is. Omdat echter niet uit te sluiten is dat bij deze interactie de veilige afstand niet altijd precies kan worden aangehouden, bijvoorbeeld als de kiezer vooroverbuigt om het

identiteitsbewijs te tonen of als de kiezer een vraag heeft of een vraag moet beantwoorden van het stembureau, is besloten dat op de tafel van het stembureau schermen worden angebracht. De voordelen van deze schermen zijn door het RIVM in zijn advies beschreven. Gedacht moet worden aan de schermen die inmiddels gangbaar zijn bij recepties van kantoren, bij kassa's in winkels, etc. en waarbij het mogelijk is om een document overhandigd te krijgen. Conform het RIVM-advies zullen de stembureauleden die de stempas van de kiezer in ontvangst nemen wegwerphandschoenen dragen, die geregeld worden gewisseld. Om de contactpunten zo veel als mogelijk te beperken, wordt het mogelijk gemaakt dat de kiezer zijn identiteitsbewijs aan het stembureau kan tonen voor het scherm en dit dus niet ter controle hoeft te overhandigen aan het stembureaulid, zoals de Kieswet nu voorschrijft. De Kiesraad heeft in zijn advies van 18 juni 2020 deze werkwijze geadviseerd.¹⁰ Uit gesprekken met focusgroepen die zijn gehouden in juli 2020 blijkt eveneens dat kiezers gezien het coronavirus liever hun identiteitsbewijs niet overhandigen.

Voor de stembureauleden die door kiezers met een fysieke beperking worden gevraagd om hulp te bieden bij het stemmen worden aanvullende beschermingsmaatregelen genomen. Het stembureau zal, voordat de hulp wordt geboden, eerst de vragen van de gezondheidscheck met de betreffende kiezer doorlopen, immers bij het geven van de hulp kan het stembureaulid geen 1,5 meter afstand houden. Beantwoordt de kiezer alle vragen met een 'nee' dan zal het stembureau de hulp bieden. Zowel het stembureaulid dat de hulp geeft als de kiezer die hulp krijgt zullen een mondneusmasker dragen. Het stembureaulid zal ook wegwerphandschoenen moeten dragen. Indien de kiezer een of meerdere van de vragen van de gezondheidscheck met 'ja' beantwoordt, kan het stembureau de gevraagde hulp niet bieden. Het stembureau zou anders immers een risico op besmetting lopen. Het stembureau zal de betreffende kiezer uitleggen waarom de hulp niet geboden kan worden en aangeven dat de kiezer, als hij het stemlokaal heeft verlaten, een andere kiezer nog een onderhandse volmacht kan geven. Uiteraard zal de kiezer bij het verlenen van een onderhandse volmacht nog wel moeten zorgen voor een kopie van zijn of haar identiteitsbewijs.

Overigens bevat noch de Kieswet, noch onderhavig wetsvoorstel een *verplichting* voor het stembureau om hulp in het stemhokje te bieden aan een kiezer die daarom vraagt. Is er ondanks de voorgescreven extra hygiënemaatregelen geen stembureaulid bereid om hulp te bieden, dan zal het stembureau dat aan de kiezer verklaren, en hem of haar wijzen op de mogelijkheid om de stem in een ander stemlokaal uit te brengen, of om zelf een begeleider te zoeken die bereid is hulp te bieden. Het heeft dan ook de voorkeur, het RIVM wijst daar ook op, dat kiezers die hulp nodig hebben zo veel als mogelijk een ondersteuner meenemen uit eigen gezin en/of huishouden. Voor die persoon geldt immers, dat wordt ook in dit wetsvoorstel geregeld, niet dat hij/zij 1,5 meter afstand moet houden van de kiezer die hulp nodig heeft. In de voorlichting zal hier aandacht aan worden besteed.

Hygiënemaatregelen

In de stemlokalen moeten een aantal hygiënemaatregelen in acht worden genomen. Allereerst betreft dat het reinigen van de handen door de kiezer bij het betreden en bij het verlaten van het stemlokaal. Verder heeft het RIVM geadviseerd dat de potloden, waarmee de kiezers het stembiljet invullen, elk half uur gereinigd moeten worden. Hetzelfde geldt voor de stemhokjes. In gemeenten waar voor kiezers met een visuele beperking een mal met audio-ondersteuning wordt gebruikt geldt dat deze hulpmiddelen na elk gebruik schoongemaakt zullen moeten worden.

2.3 Taken en bevoegdheden van de leden van de stembureaus

Waar de huidige Kieswet ervan uitgaat dat er gedurende de zitting van het stembureau ten minste drie stembureauleden aanwezig zijn, regelt dit wetsvoorstel dat er steeds ten minste vier leden aanwezig zijn. Eén 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 stembureauleden zitten achter de stembureautafel, waarbij het voor de doorstroming de voorkeur heeft dat beiden alle taken uitoefenen die zijn genoemd in artikel J 25 van de Kieswet¹¹. In de consultatieversie van dit wetsvoorstel werden die taken opgedragen aan één stembureaulid. Echter, de VNG, de NVVB en de Kiesraad meenden dat hierdoor de doorstroming in het stemlokaal kan worden belemmerd, aangezien die taken veel tijd in beslag nemen. De regering is het met die argumentatie eens, en stelt nu voor om alle taken genoemd in artikel J 25 Kieswet te laten uitvoeren

¹⁰ Advies van de Kiesraad van 18 juni 2020, p. 5 (<https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/adviezen/2020/juni/18/advies-over-de-dag-van-stemming-met-bijzondere-maatregelen-in-het-kader-van-covid-19>).

¹¹ Dat zijn de volgende taken: de identiteit van de kiezer controleren aan de hand van diens identiteitsdocument, diens stempas in ontvangst nemen en de echtheid daarvan controleren, te controleren of het stempasnummer voorkomt in het register van ongeldige stempassen en de kiezer een stembiljet uitreiken.

door twee stembureauleden. De regering opteert daarbij voor het voorstel van de Kiesraad dat deze beide stembureauleden ieder afzonderlijk alle artikel J 25-taken uitvoeren. Zo kunnen steeds twee kiezers tegelijk worden toegelaten tot de stemming. Het blijft daarbij mogelijk dat deze stembureauleden collegiale ruggespraak met elkaar houden, waar ook de VNG en de NVVB aandacht voor vragen. Maar het stembureau kan er ook voor kiezen om, bijvoorbeeld op rustige momenten, deze taken te verdelen over de beide leden (bijvoorbeeld: het eerste lid controleert het identiteitsbewijs en de stempas, het tweede lid controleert het register van ongeldige stempassen en reikt het stembiljet uit). Die laatste werkwijze brengt echter wel het risico mee dat de doorstroming in het stembureau zal stokken zodra het weer drukker wordt.

Het vierde stembureaulid 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 Kieswet); voorts moet dit lid ervoor zorgen dat de door het RIVM geadviseerde veilige afstand en de hygiënemaatregelen in acht worden genomen (o.a. elk half uur de potloden en de stemhokjes reinigen; voorts moet dit lid in stemlokalen waar een mal met audio-ondersteuning aanwezig is ten behoeve van kiezers met een visuele beperking, deze hulpmiddelen na elk gebruik reinigen); ook verzorgt dit stembureaulid de bijstand indien een kiezer daarom verzoekt, waarbij geldt dat de bijstand gegeven wordt met inachtneming van de voorschriften die daarvoor zullen gelden, zoals het uitvoeren van een gezondheidscheck). Het staat het stembureau vrij om te besluiten dat, al dan niet gedurende een deel van de dag, een of meer taken van het vierde lid gedurende de dag worden uitgeoefend door een van de drie andere leden. Ook kan het college van burgemeester en wethouders besluiten om de schoonmaaktaken (reinigen van de potloden, de stemhokjes en de eventueel aanwezige mal met audio-ondersteuning) op te dragen aan een vijfde persoon, die niet tevens stembureaulid hoeft te zijn, voor zover het aantal aanwezige personen in het stemlokaal dit toelaat.

Burgemeester en wethouders kunnen zelf bepalen of de stembureauleden gedurende de dag één specifieke taak vervullen (bijvoorbeeld lid A vervult alleen de taak om kiezers bij het betreden van het stemlokaal te vragen hun handen schoon te maken en hen te wijzen op de afstandsregel), of dat de stembureauleden gedurende de dag elkaar voor een of meer of alle taken kunnen vervangen.

Naast de hierboven genoemde taken zijn er nog diverse andere taken die in de Kieswet bij de voorzitter van het stembureau zijn belegd, zoals het sluiten van de stembus van een mobiel stembureau (artikel J 4a), de handhaving van de orde tijdens de zitting (artikel J 37) en de verklaring dat de zitting wordt geschorst indien omstandigheden de behoorlijke voortgang van de zitting onmogelijk maken (artikel J 38). Deze taken blijven op grond van de Kieswet de verantwoordelijkheid van de voorzitter. Daar wordt in dit wetsvoorstel immers niet van afgeweken.

Elk van de stembureauleden krijgt de bevoegdheid om de aanwijzingen te geven die nodig zijn om te verzekeren dat het stemmen in het stemlokaal verloopt met inachtneming van de veilige afstand en de hygiënemaatregelen. De regering neemt dan ook niet het advies van de VNG, NVVB en Kiesraad over om de bevoegdheid om aanwijzingen te geven over de naleving van de gezondheidsregels enkel bij de voorzitter neer te leggen. Dat stuit anders reeds in praktische zin op bezwaren, omdat zich zowel bij de ingang van als in het stemlokaal een situatie kan voordoen waarin een kiezer moet worden aangesproken. Het ligt in de rede dat vooral het stembureaulid dat bij de ingang van het stemlokaal staat en het stembureaulid dat de stembus in de gaten moet houden, de kiezer zo nodig zullen attenderen op de geldende regels. Dat betekent concreet dat het betreffende stembureaulid de kiezer die bijvoorbeeld te dichtbij komt of niet de aangegeven route volgt, zal aanspreken en verzoeken om wel voldoende afstand te houden c.q. om de route te volgen. Aangenomen mag worden dat de kiezer gevolg zal geven aan dit verzoek. Zou echter de kiezer willens en wetens, ook na een herhaald verzoek, weigeren om de geldende regels te volgen, dan kan het stembureau besluiten hem of haar in dat geval te vragen het stemlokaal te verlaten. De regering wijst erop dat de betreffende maatregelen nodig zijn om het stemmen op een voor de gezondheid veilige manier mogelijk te maken. Een kiezer die de maatregelen willens en wetens niet wil volgen kan als gevolg daarvan de gezondheid van andere kiezers en van de leden van het stembureau in gevaar brengen.

Zowel de VNG en de NVVB als de Kiesraad adviseren om de bevoegdheid te schrappen van stembureauleden om kiezers die zich niet houden aan de voorgestelde hygiënemaatregelen, te vragen het stemlokaal te verlaten. Deze bevoegdheid is te ingrijpend, aldus de genoemde instanties; stembureauleden moeten niet in deze positie worden gebracht. Op dit punt wordt allereerst opgemerkt dat de voorzitter van het stembureau nu al de bevoegdheid heeft om kiezers aanwijzingen te geven en om de kiezer te vragen het stemlokaal te verlaten (op grond van art. J 35 en verder van de Kieswet). Een voorbeeld is de situatie dat een kiezer de orde verstoort in het stemlokaal. Zou het stembureau niet de bevoegdheid hebben om deze kiezer te vragen het stembureau te verlaten, dan zou het goede verloop van de stemming snel vast kunnen lopen en zou de stemming door middel van een schorsing stilgelegd moeten worden om de gemeentelijke organisatie in te schakelen. Het kunnen geven van aanwijzingen aan de kiezer is dus niet nieuw voor de stembureauleden. Nieuw is wel dat dit kan voor de maatregelen die samenhangen met covid-19.

2.4 Schriftelijke volmacht

Personen met covid-19 klachten en hun huisgenoten moeten thuisblijven. In dergelijke omstandigheden kan de kiezer niet naar het stemlokaal om te stemmen. Als ook de huisgenoten thuis moeten blijven, kan het lastig zijn om een onderhandse volmacht te geven aan een andere kiezer. Er is nog een andere mogelijkheid om een volmacht te verstrekken, te weten de schriftelijke volmacht die bij de gemeente wordt aangevraagd. Anders dan bij een onderhandse volmacht kan deze, in geval van de Tweede Kamerverkiezing, ook worden verstrekt aan een kiezer die niet in dezelfde gemeente woont.

De huidige regeling in de Kieswet gaat er echter vanuit dat de volmachtgever en de volmachtnemer gezamenlijk een aanvraagformulier invullen en ondertekenen. Dat kan lastig zijn als de volmachtnemer en volmachtnemer geen (fysiek) contact met elkaar kunnen hebben. Gelet daarop zal het aanvraagformulier in twee delen worden opgesplitst. Een deel wordt ingevuld door de kiezer die de schriftelijke volmacht wil geven. Het andere deel wordt ingevuld door de kiezer aan wie de volmacht wordt gegeven.

Om zoveel mogelijk kiezers die geraakt worden door covid-19 in de gelegenheid te stellen een schriftelijke volmacht te geven, wordt de termijn voor het indienen van de aanvraag verruimd tot uiterlijk de tweede dag voor de dag van stemming (maandag) om 12.00 uur. Na dat moment is de kiezer die een volmacht wil verlenen, aangewezen op het geven van een onderhandse volmacht. Om het volmachtbewijs nog op tijd bij de volmachtnemer te krijgen wordt geregeld dat de gemeente het document langs elektronische weg kan verzenden. Overigens zal het volmachtbewijs voor de aanvragen die tot de vijfde dag voor de dag van de stemming worden ontvangen, net als nu, per post worden gezonden.

De kiezer die het volmachtbewijs langs elektronische weg krijgt, ontvangt een A4-versie van het schriftelijk volmachtbewijs. Voor dat formaat is gekozen omdat het makkelijk te printen is. Het schriftelijk volmachtbewijs dat per post aan de kiezer wordt gezonden heeft een A5-formaat. De teksten op het volmachtbewijs zijn op beide formaten precies hetzelfde. De nieuwe weg van verzending heeft dus geen gevolgen voor de begrijpelijkheid van het volmachtbewijs. De wijze waarop het volmachtbewijs langs elektronische weg wordt verzonden, is aan de gemeente om te bepalen.

Het zelf kunnen printen van het volmachtbewijs introduceert het risico dat een kiezer er meerdere print en zo probeert meer dan een volmachtstem uit te brengen. De kans dat dit risico zich manifesteert wordt als klein ingeschat. Allereerst omdat alleen aan de personen die kort voor de dag van stemming een schriftelijke volmacht aanvragen het volmachtbewijs langs elektronische weg zal worden gezonden. Voor de aanvragen die tot de vijfde dag voor de dag van de stemming worden ontvangen, zal het volmachtbewijs, zoals eerder is gesteld, net als nu, per post worden gezonden. Het merendeel van de kiezers dat een schriftelijke volmacht krijgt zal dus niet langs elektronische weg het volmachtbewijs ontvangen. Verder is het risico beperkt omdat een kiezer een volmachtstem altijd alleen in combinatie met zijn eigen stem kan uitbrengen. Ten slotte wordt het volmachtbewijs dat langs elektronische weg kan worden verzonden zo ontworpen dat het voorzien is van lijnpatronen door het hele document. De gemeente personaliseert het volmachtbewijs met de gegevens van de volmachtgever. Daarna wordt het volmachtbewijs gescand. Dan pas wordt het naar de kiezer gezonden. Zou de kiezer proberen om de persoonsgegevens op het volmachtbewijs te veranderen, dan zal hij bij die poging de lijnpatronen doorbreken. De kiezer moet het volmachtbewijs printen en aan het stembureau overhandigen. Het tonen van het volmachtbewijs op bijvoorbeeld een smartphone volstaat dus niet. Bij de controle van het getoonde document kan het stembureau vaststellen of de lijnpatronen zijn doorbroken of niet. Is dat het geval, dan zal het stembureau de schriftelijke volmacht weigeren. Uiteraard zal in de instructie aan stembureauleden aandacht worden besteed aan de wijze waarop deze controle moet worden uitgevoerd.

Het wetsvoorstel regelt dat de mogelijkheid om een schriftelijke volmacht langs elektronische weg aan te vragen en te verstrekken, niet van toepassing is op de drie openbare lichamen. De regering heeft hiervoor gekozen vanwege terugkerende bezwaren van bestuurscolleges en eilandsraden tegen de bestaande volmachtregeling, gelet op herhaalde (geruchten over) ronselfrakties bij eerdere verkiezingen. De uitzondering is bovendien in lijn met de eerdere aankondiging van de minister van BZK dat, in aanloop naar de eilandsraadsverkiezingen in 2023, de volmachtregeling in Caribisch Nederland zal worden beperkt¹².

2.5 Uitbreiding maximumaantal volmachten

Het aantal kiezers dat niet naar het stemlokaal kan komen, kan door de covid-19-maatregelen deze

¹² Kamerstukken II 2018/19, 35 165, nr. 9, p. 6.

verkiezing groter zijn dan normaal bij een toename van het aantal kiezers dat de vragen van de gezondheidscheck met ja beantwoordt. Deze kiezers kunnen een andere kiezer voor hen laten stemmen door een schriftelijk volmachtbewijs aan te vragen of een onderhandse volmacht te verlenen. Het aantal volmachten dat een kiezer tegelijk met zijn eigen stem kan uitbrengen is in de Kieswet nu gemaximeerd op twee. Die maximering is aangebracht als een maatregel tegen het verzamelen van volmachten waarbij het risico bestaat dat kiezers onder druk worden gezet om een volmacht te verlenen. Door de regels die gelden rond het coronavirus kan het voorkomen dat meerdere personen in dezelfde huishouding niet zelf naar het stemlokaal kunnen gaan om te stemmen. Dit maakt het voor de komende verkiezingen noodzakelijk om een nieuwe afweging te maken. Het kan dan immers moeilijker zijn om een vertrouwd persoon te vinden om de volmacht aan te verlenen. Daarom wordt het voor de komende verkiezingen mogelijk gemaakt dat het aantal aan te nemen volmachten wordt verhoogd naar een maximum van drie per persoon per verkiezing. De Kiesraad adviseert af te zien van deze uitbreiding, maar de regering heeft dat advies niet overgenomen. De kans is groot dat de behoefte aan het geven van een volmacht vanwege de coronamaatregelen bij de komende verkiezingen hoger zal zijn dan normaal. De regering vindt het van belang om tijdelijk, gedurende de werking van onderhavige tijdelijke wet, tegemoet te komen aan die grotere behoefte. Uiteraard blijft de huidige regel gelden dat de volmachtneemer de volmachtstemmen alleen mag uitbrengen tegelijk met zijn eigen stem en mits voorzien van een van kopie van het identiteitsbewijs van de volmachtgever.

2.6 Verlenging termijn afleggen ondersteuningsverklaringen

Nog niet in de Tweede Kamer vertegenwoordigde politieke groeperingen moeten voor elke kieskring waarin zij aan de Tweede Kamerverkiezing willen meedoen, dertig¹³ verklaringen van kiezers inleveren waaruit blijkt dat deze kiezers deelname van de desbetreffende groepering aan de Tweede Kamerverkiezing steunen. De huidige wet bepaalt dat kiezers gedurende twee weken voorafgaand aan en op de dag van de kandidaatstelling de gelegenheid hebben om een dergelijke verklaring af te leggen. Dat moeten zij doen op het gemeentehuis.

De genoemde termijn van twee weken is relatief kort. Beperkende maatregelen die tot doel hebben om verspreiding van het covid-19-virus tegen te gaan (zoals beperkingen in de openingstijden) kunnen van invloed zijn op de mate waarin kiezers in staat zijn om binnen deze termijn de bedoelde verklaring af te leggen. De regering stelt daarom voor om de termijn waarbinnen de verklaringen kunnen worden afgelegd, te verlengen van twee naar vier weken voorafgaand aan en op de dag van de kandidaatstelling. Bij de komende Tweede Kamerverkiezing is het afleggen van ondersteuningsverklaringen daarmee mogelijk van 4 januari tot en met 1 februari 2021 (en, in het kader van het herstel van eventuele verzuimen, van 3 t/m 5 februari 2021). De Kieswet schrijft overigens voor dat de kandidatenlijst bij het afleggen van de ondersteuningsverklaring gelijk is aan de kandidatenlijst die door de politieke groepering wordt ingeleverd.

3. Verhouding tot andere regelgeving

Kieswet

In de inleiding is ingegaan op de verhouding van de tijdelijke regels in dit voorstel tot de Kieswet. Kort samengevat gelden de regels van de Kieswet, voor zover in dit wetsvoorstel geen andere regeling wordt getroffen. De tijdelijke wet moet in die zin in samenhang met de Kieswet worden gelezen. Met de Kieswet en dit wetsvoorstel is het mogelijk om verkiezingen op een veilige en verantwoorde manier te kunnen laten plaatsvinden terwijl het coronavirus nog actief is, met inachtneming van de noodzakelijke waarborgen in het verkiezingsproces.

Tijdelijke wet maatregelen covid-19

Over de verhouding van dit wetsvoorstel tot het wetsvoorstel voor een Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Twm), dat op dit moment aanhangig is in de Tweede Kamer, merkt de regering het volgende op¹⁴. Dat wetsvoorstel regelt in generieke zin onder meer de veilige-afstandsnorm en een grondslag voor hygiënevoorschriften die nodig zijn voor de bestrijding van de epidemie van covid-19. Voor de maatregelen die bij of krachtens artikel 9 van het onderhavige wetsvoorstel zijn voorzien in het verkiezingsproces, te weten het bepalen van een veilige afstand en de mogelijkheid tot het voorschrijven van hygiënemaatregelen in het stemlokaal, bevat de Twm eveneens een grondslag. Omdat momenteel echter nog niet bekend is wanneer de Twm in werking kan treden, en met het oog op een goede uitvoering van de adviezen van het RIVM specifiek voor het verkiezingsproces, acht de regering

¹³ Voor kieskring 20 (Bonaire): tien.

¹⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nrs. 1–3.

het noodzakelijk om hiervoor ook in het onderhavige wetsvoorstel een grondslag op te nemen. Het onderhavige wetsvoorstel beperkt zich tot het terrein van de verkiezingen en in het bijzonder de te treffen maatregelen in stemlokalen en plaatsen waar de stemopneming plaatsvindt, op de dag van de stemming. Dit wetsvoorstel heeft dus in tijd en plaats een beperkte reikwijdte ten opzichte van de Twm.

Dit wetsvoorstel voorziet in een samenloopbepaling ten aanzien van de veilige-afstandsnorm, bedoeld om de regelgeving goed op elkaar te laten aansluiten (zie artikel 29 van het wetsvoorstel). Als de Twm eerder in werking treedt dan de onderhavige wet, zal de veilige afstand gelden die onder die wet bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld. In dat geval vloeit de verplichting tot het houden van een veilige afstand voort uit artikel 58f, eerste lid, Twm. Als de Twm niet in werking is getreden op het moment dat dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven, zal de veilige afstand op grond van deze tijdelijke wet verkiezingen covid-19 bij ministeriële regeling worden vastgesteld.

De regelingsopdracht voor maatregelen met betrekking tot de hygiëne en het gebruik van beschermingsmiddelen voor leden van de stembureaus, kiezers, tellers, waarnemers en andere betrokkenen in het stemlokaal en bij de stemopneming wordt in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen. Hiervoor wordt dus specifiek voor het verkiezingsproces een ministeriële regeling getroffen op grond van dit wetsvoorstel en niet op grond van artikel 58f, vierde lid, van de Twm.

Een ministeriële regeling is bedoeld voor voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld. In dit geval gaat het om voorschriften die mogelijk tot vlak voor de verkiezingen wijziging behoeven, omdat het verloop van het virus onbekend is en die daarom met grote spoed zullen moeten worden vastgesteld. Voor het bepalen van de veilige afstand zal de minister van BZK, in het geval dat deze moet worden bepaald op grond van het onderhavige wetsvoorstel, aansluiten bij het advies van het RIVM van 31 juli 2020 over het houden van verkiezingen, te weten 1,5 meter afstand. De reden dat die afstand niet in het wetsvoorstel zelf is opgenomen, houdt verband met de wens om flexibiliteit te behouden. Niet uit te sluiten valt dat een zeer gunstig of juist zeer ongunstig verloop van de verspreiding van de epidemie reden vormt om een andere veilige afstand vast te stellen. De regering acht het daarom onwenselijk om de veilige afstand in het wetsvoorstel zelf vast te leggen. Een afstand die groter is dan 1,5 meter zal voor het verkiezingsproces overigens niet uitvoerbaar zijn, omdat de doorstroom van kiezers op de dag van stemming dan zo beperkt zal zijn dat maar een gedeelte van de kiesgerechtigden in de stemlokalen zal kunnen stemmen.

Een laatste punt van aandacht bij de verhouding van dit wetsvoorstel tot de Twm waar de regering op wil wijzen, is dat in dat wetsvoorstel een uitzonderingsbepaling is opgenomen die betrekking heeft op verkiezingen. Het gaat daarbij om een uitzondering op mogelijke normen voor groepsvorming in het voorgestelde artikel 58g, tweede lid, onderdeel e van dat wetsvoorstel. Daarin is geregeld dat de aanwijzing van plaatsen en het maximumaantal personen niet van toepassing is voor verkiezingen als bedoeld in de Kieswet ten behoeve van de inrichting van de stemlokalen, de stemming, de stemopneming en de vaststelling van de verkiezingsuitslag¹⁵. Dit heeft tot gevolg dat men zich ten tijde van verkiezingen op de aangewezen plaatsen alsnog kan ophouden en dat hiervoor geen maximumaantal personen geldt bij of krachtens de Twm. Dit neemt niet weg dat de inachtneming van de veilige afstand, afhankelijk van de grootte van de ruimte van het stemlokaal of de locatie voor de stemopneming, in praktische zin wel tot gevolg kan hebben dat er tegelijkertijd slechts een bepaald aantal personen in die ruimtes kan zijn.

4. Administratieve en financiële gevolgen

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft geconstateerd dat dit wetsvoorstel geen gevolgen heeft voor de regeldruk.

Het organiseren van de komende verkiezingen met inachtneming van maatregelen in verband met het coronavirus leidt tot extra werk en uitgaven voor gemeenten. Gemeenten en openbaar lichamen zullen daarvoor een reële financiële compensatie krijgen, zodat zij de verkiezingen goed en veilig kunnen organiseren. Met de VNG is het kabinet een compensatie van 30 mln. euro overeengekomen voor de extra kosten bij de aankomende verkiezingen als gevolg van de coronamaatregelen. De extra kosten hangen onder meer samen met aanvullende kosten voor de inrichting van stemlokalen, voor het mogelijk moeten huren van alternatieve locaties die in de coronacrisis beter geschikt zijn om als stemlokaal in te richten, voor toegankelijkheid van die locaties en voor de aanvullende werkzaamheden die gemeenten moeten doen ter voorbereiding van de verkiezingen. Ook zal het Rijk de gemeen-

¹⁵ Kamerstukken II 2019/20, 35 526, nr. 3, p. 84–85.

ten ondersteunen met een wervingscampagne voor stembureauleden, en aanvullende voorlichting aan de kiezers over de covid-19-maatregelen ontwikkelen die gemeenten moeten gebruiken.

5. Evaluatie en inwerkingtreding

Sinds 2007 is het staand beleid dat elke verkiezing wordt geëvalueerd. Dat zal uiteraard ook het geval zijn met de Tweede Kamerverkiezing in maart 2021. Bij die evaluatie zal specifiek ook worden teruggekeken naar de maatregelen die zijn getroffen als gevolg van het coronavirus. In het bijzonder gaat het dan om:

- de taakverdeling tussen stembureauleden;
- de mobiele en bijzondere stembureaus met beperkte toegang;
- het langs elektronische weg verlenen van het schriftelijk volmachtbewijs;
- het tellen van de stemmen op een andere locatie.

De ervaringen van de gemeenten die zijn betrokken bij de herindelingsverkiezingen in november 2020 zullen worden gebruikt om te betrekken bij de voorbereidingen van de Tweede Kamerverkiezing. Het streven is dat deze tijdelijke wet en de daarin opgenomen maatregelen zo snel als mogelijk in werking treden, voorafgaand aan de herindelingsverkiezingen op 18 november 2020. Daarvoor is vereist dat gemeenten die bij deze verkiezingen zijn betrokken reeds ruim voor 1 november zicht hebben op aanvaarding van deze wet. De inwerkingtredingsbepaling biedt daarbij de mogelijkheid om enkele maatregelen niet in werking te laten treden. Dat zou het geval kunnen zijn omdat deze maatregelen praktisch niet meer uitvoerbaar zullen zijn. Dat geldt bijvoorbeeld voor het verruimen van de termijn voor het afleggen van ondersteuningsverklaringen, maar kan ook gelden voor de mogelijkheid van het elektronisch aanvragen en ontvangen van een schriftelijk volmachtbewijs.

6. Consultatie

Een ontwerp van dit wetsvoorstel is voorgelegd aan de Kiesraad, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) en de bestuurscolleges van de drie openbare lichamen. Ook heeft er een internetconsultatie plaatsgevonden. De adviezen uit de consultatie zijn zorgvuldig gewogen en hebben op verschillende onderdelen geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel en deze toelichting. Op verreweg de meeste adviezen is ingegaan in het voorgaande. Hieronder wordt ingegaan op een aantal overige adviezen.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG); Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB)

De regering is verheugd te constateren dat de VNG en de NVVB in hun gezamenlijke advies menen dat het wetsvoorstel een goede basis biedt voor gemeenten om zich voor te bereiden op de komende verkiezingen, en dat het wetsvoorstel er oog voor heeft dat gemeenten maatwerk moeten kunnen leveren en sommige concrete maatregelen flexibel kunnen worden aangepast aan de stand van covid-19 in maart 2021. Zij deelt de opvatting dat gemeenten voor een grote opgave staan en forse extra inspanningen zullen moeten verrichten om de verkiezingen goed te organiseren. Het is om die reden dat met de VNG is overeengekomen dat gemeenten, om de verkiezingen te kunnen organiseren met inachtneming van de coronamaatregelen, een extra compensatie krijgen van € 30 mln.

De VNG en de NVVB vragen de regering om uiterlijk 7 november 2020 nadere besluiten te nemen over het scenario voor briefstemmen voor de organisatie van verkiezingen, en dan ook een routekaart bekend te maken op welke momenten wat wordt besloten en op basis van welke maatstaven. Zoals de minister van BZK heeft geschreven aan de Tweede Kamer, werkt zij het scenario voor briefstemmen uit, en wordt het uitgewerkte scenario besproken met de gemeenten, om in kaart te brengen wat voor hen uitvoerbaar is. Begin november zal de minister van BZK bekendmaken of een vorm van briefstemmen voor de Tweede Kamerverkiezing nodig is¹⁶. Ook zullen de gemeenten waar mogelijk worden betrokken bij de totstandkoming van nadere regelgeving, zoals gevraagd door de VNG en de NVVB.

Kiesraad

De Kiesraad heeft gevraagd om criteria voor het nemen van een mogelijke beslissing tot uitstel van de komende verkiezingen, beredeneerd vanuit een goed verloop van de verkiezing. In reactie hierop zij verwezen naar wat de minister van BZK eerder heeft geschreven aan de Tweede Kamer, namelijk dat er geen enkele aanleiding is om te veronderstellen dat een wetsvoorstel dat strekt tot uitstel van de komende verkiezingen noodzakelijk zal zijn, en dat de vraag of een van de komende verkiezingen

¹⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 165, nr. 25.

uitgesteld zou moeten worden daarom niet aan de orde is¹⁷.

Internetconsultatie

Van 1 tot en met 7 september 2020 zijn het wetsvoorstel en de toelichting raadpleegbaar geweest via www.internetconsultatie.nl. Er zijn zeven openbare reacties ontvangen, waarop hieronder wordt gereageerd.

De regering is verheugd dat leder(in), de organisatie die twee miljoen mensen met een beperking of chronische ziekte in Nederland vertegenwoordigt, het wetsvoorstel een goede basis vindt om verkiezingen in coronatijden op een veilige en toegankelijke wijze te organiseren. Ieder(in) vraagt of er scenario's zijn gemaakt voor verkiezingen met de strengste coronamaatregelen zoals die in maart jl. van kracht waren. Het kader dat geldt in de stemlokalen is gegrond op het advies van het RIVM dat is gebaseerd op de huidige wetenschappelijke inzichten t.a.v. het nieuwe coronavirus (SARS-CoV-2) en de ziekte covid-19. Daarnaast is uitgegaan van de in Nederland geldende maatregelen vanuit de Rijksoverheid. Deze maatregelen zijn in essentie sinds maart van dit jaar gelijk gebleven, zoals het in acht nemen van de 1,5 meter, thuisblijven bij klachten en je laten testen en de hygiënevoorschriften. De vraag of in maart volgend jaar dezelfde maatregelen van kracht zijn valt uiteraard moeilijk te beantwoorden. In de voorbereiding van de verkiezing wordt hier echter wel vanuit gegaan. Met de huidige maatregelen kunnen de verkiezingen ook op een veilige manier plaatsvinden als de strengere maatregelen uit het afgelopen voorjaar gelden.

In reactie op de aandachtspunten die ieder(in) meegeeft, merkt de regering allereerst op dat de checklist met toegankelijkheidscriteria voor stemlokalen voor de komende verkiezingen de norm blijft. Ook bij het selecteren van nieuwe locaties moeten gemeenten rekening houden met de toegankelijkheid van deze locaties. Ook kiezers met een beperking moeten immers de mogelijkheid hebben om hun stem zelf uit te kunnen brengen. Daarbij heb ik wel oog voor de lastige opgave die gemeenten hebben om voldoende geschikte locaties te vinden, en zij zullen in die afweging ingevolge de Kieswet aan de gemeenteraad moeten verantwoorden of dit gevolgen heeft voor de fysieke toegankelijkheid van dat betreffende stemlokaal.

De begrijpelijkheid en toegankelijkheid van de communicatie en de voorlichting heeft eveneens de aandacht van de minister van BZK. Dat geldt evenzeer voor de instructie van stembureauleden over de omgang en bejegening van kiezers met een beperking. Naar aanleiding van het Actieplan toegankelijk stemmen wordt met het oog op de Tweede Kamerverkiezing een trainingsmodule voor stembureauleden ontwikkeld waarin aandacht is voor de toegankelijkheid van de verkiezingen.

In een andere reactie op de internetconsultatie wordt gesuggereerd om stemmen via DigiD mogelijk te maken. Ook de VNG en NVVB hebben in hun advies aandacht gevraagd voor internetstemmen. De minister van BZK heeft eerder geschreven dat de regering de verkiezingen niet kwetsbaar wil maken voor digitale dreigingen, en daarom nu geen voornemens heeft om de stap te zetten om elektronisch stemmen mogelijk te maken¹⁸.

Een inzender heeft geopperd om kiezers thuis een stemlocatie en tijd te laten reserveren. Een dergelijk systeem vergt een grote inzet voor gemeenten om te ontwikkelen en laten functioneren, en werpt daarnaast praktische drempels op om te gaan stemmen. Ook is er geen garantie dat kiezers die reserveren op dat tijdstip een rustig stemlokaal aantreffen. Wel is het ministerie van BZK in overleg met de VNG en NVVB over instrumenten om kiezers voor te lichten, om zo gespreid mogelijk over de verkiezingsdag te gaan stemmen zodat piekmomenten worden voorkomen.

Feitelijk onjuist is de constatering in een van de reacties dat het wetsvoorstel zou regelen dat de kiezer niet mag stemmen, tenzij hij een recente negatieve testuitslag over kan leggen, of zich laat testen in het stemlokaal. Daarvan is geen sprake: alle kiezers krijgen vóór de verkiezing thuis informatie over een gezondheidscheck. Kiezers moeten voor zichzelf thuis de vragen uit die gezondheidscheck beantwoorden. Als een kiezer een of meer vragen met ja beantwoordt, kan hij, gelet op de gezondheidsrisico's voor andere kiezers, niet naar het stemlokaal om te stemmen, maar is hij aangewezen op het uitbrengen van zijn stem per volmacht. Deze beperking van de wijze waarop een (beperkte) groep kiezers kan stemmen, is noodzakelijk met het oog op het beschermen van de volksgezondheid.

Artikel 5 van het wetsvoorstel regelt dat, indien de omstandigheden in verband met het coronavirus daartoe nopen, burgemeester en wethouders tot een dag voor de dag van de stemming een andere dan een eerder aangewezen locatie kunnen aanwijzen voor de zitting van een stembureau. De aanwijzingen worden onverwijld op een algemeen toegankelijke wijze elektronisch openbaar gemaakt. De suggestie in de internetconsultatie om de burgemeester op te dragen om tevens bij de ingang van

¹⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35 165, A.

¹⁸ Kamerstukken II 2017/18, 31 142, nr. 83, p. 7 e.v.

de oorspronkelijke locatie een bericht te bevestigen om kiezers daarover te informeren, is overgenomen. Ook de Kiesraad heeft hiertoe geadviseerd.

Artikelsgewijs deel

Artikel 1 (Begripsbepalingen)

In dit artikel zijn de begrippen opgenomen die relevant zijn voor de toepassing van de artikelen 5 en 9. Bij het definiëren van het begrip 'coronavirus' en 'gezondheidscheck' is aansluiting gezocht bij de begripsbepalingen en uitgangspunten die het RIVM hiervoor hanteert.

Artikel 2 (Verlenging termijn afleggen ondersteuningsverklaring)

In dit artikel wordt voorgesteld om de termijn voor het afleggen van ondersteuningsverklaringen te bepalen op vier weken voorafgaand aan of op de dag van de kandidaatstelling. Daarbij wordt afgeweken van de termijn van twee weken, zoals in artikel H 4, derde lid, van de Kieswet is bepaald. De verruiming van de termijn houdt verband met de in paragraaf 2.6 van het algemeen deel genoemde reden dat beperkende maatregelen ter bestrijding van het coronavirus van invloed kunnen zijn op de mate waarin kiezers in staat zijn om binnen deze termijn de bedoelde verklaring af te leggen. Als gevolg van beperkingen in de openingstijden van gemeentehuizen kan het voor kiezers lastiger zijn om binnen de bestaande termijn van twee weken een ondersteuningsverklaring af te leggen en voor nieuwe partijen of partijen die bij de vorige verkiezing geen zetels haalden om het benodigde aantal ondersteuningsverklaringen te verzamelen.

Artikel 3 (Aanwijzing bijzondere stembureaus met beperkte toegang)

Artikel J 1, derde lid, van de Kieswet bevat een regeling voor de aanwijzing van bijzondere stembureaus. Het eerste lid biedt het college van burgemeester en wethouders (hierna: burgemeester en wethouders) in aanvulling op artikel J 1, derde lid, van de Kieswet de mogelijkheid om bijzondere stembureaus aan te wijzen en de toegang daarvan te beperken tot kiezers die wonen of verblijven op de locaties waar deze stembureaus zitting houden. Beperkte toegang tot een bijzonder stembureau betekent in dit verband dat alleen kiezers die wonen of verblijven op de locatie waar een dergelijk stembureau zitting houdt daar hun stem kunnen uitbrengen. Voor een nadere toelichting op deze maatregel wordt verwezen naar paragraaf 2.1 van het algemeen deel.

In het tweede lid wordt artikel J 1, derde en vierde lid, van de Kieswet van overeenkomstige toepassing verklaard op bijzondere stembureaus met een beperkte toegang. Artikel J 1, derde lid, van de Kieswet bepaalt dat de burgemeester de tijdstippen van de stemming in bijzondere stembureaus, evenals de plaats van de stemopneming (artikel J 1, vierde lid, van de Kieswet), ten minste veertien dagen voor de dag van de stemming ter openbare kennis brengt. In artikel J 1, vierde lid, van de Kieswet wordt het tijdstip van de stemopneming van bijzondere stembureaus bepaald.

Anders dan op grond van artikel J 1, vijfde lid, van de Kieswet voor bijzondere stembureaus geldt, heeft de regering ervoor gekozen om voor bijzondere stembureaus met een beperkte toegang geen minimale zittingsduur voor te schrijven. Dit omdat het aantal kiezers dat er vermoedelijk zijn stem zal uitbrengen gering is en die kiezers reeds wonen of verblijven op de locatie waar zij kunnen stemmen, waardoor een zittingsduur van ten minste acht uur (artikel J 1, vijfde lid, van de Kieswet) niet in alle gevallen nodig zal zijn. De zittingsduur van een bijzonder stembureau met een beperkte toegang kan dus ook verschillen per locatie, naargelang de behoefte. Dit maakt voor gemeenten maatwerk mogelijk.

Artikel 4 (Aanwijzing mobiele stembureaus met beperkte toegang)

Artikel J 4a van de Kieswet bevat een regeling voor de aanwijzing van mobiele stembureaus. Het eerste lid biedt burgemeester en wethouders in aanvulling op artikel J 4a van de Kieswet de mogelijkheid om mobiele stembureaus aan te wijzen en de toegang daarvan te beperken tot kiezers die wonen of verblijven op de locaties waar deze stembureaus zitting houden. Net als een bijzonder stembureau met een beperkte toegang houdt een mobiel stembureau met een beperkte toegang zitting op een locatie als een verpleeg- of verzorgingstehuis, waar uitsluitend degenen kunnen stemmen die wonen of verblijven in het desbetreffende tehuis. Voor een nadere toelichting op deze maatregel wordt verwezen naar paragraaf 2.1 van het algemeen deel.

In het tweede lid wordt voorgesteld om de regeling inzake mobiele stembureaus in artikel J 4a van de Kieswet op mobiele stembureaus met een beperkte toegang van toepassing te verklaren. Dat betekent dat de burgemeester de aanwijzing van mobiele stembureaus met een beperkte toegang, evenals de zittingstijden- en plaatsen, ten minste veertien dagen voor de stemming ter openbare kennis moet

brengen. Daarnaast gelden de regels met betrekking tot het afsluiten en weer openen van de stembus en de bekendmaking van de plaats van de stemopneming (artikel J 4a, derde en vierde lid, van de Kieswet).

Artikel 5 (Verplaatsing aangewezen locatie stembureau)

Het is mogelijk dat na het moment waarop burgemeester en wethouders hebben bepaald op welke locaties stembureaus zitting houden – voor bijzondere stembureaus en mobiele stembureaus wordt deze aanwijzing veertien dagen voor de dag van de stemming openbaar gemaakt; zie de artikelen J 1, derde en vierde lid, en J 4a, tweede lid, van de Kieswet – zich ontwikkelingen met betrekking tot het coronavirus voordoen, die het voor burgemeester en wethouders noodzakelijk maken om terug te komen op eerder gemaakte beslissingen. Daarvoor biedt dit artikel een grondslag. Het regelt in het eerste lid dat de locatie waar een stembureau zitting houdt, kan worden verplaatst. Bijvoorbeeld als de locatie waar het stembureau oorspronkelijk gevestigd zou zijn kort voor de dag van de stemming niet langer beschikbaar is in verband met de maatregelen die ter bestrijding van het coronavirus worden genomen. Zo kan de beheerder van een gebouw waar zich een plotselinge virusuitbraak voordoet onder de bewoners of gebruikers, zich genoodzaakt zien om de toegang tot dat gebouw te beperken. Als in dat gebouw een stemlokaal was gepland, kan het nodig zijn dat burgemeester en wethouders op het laatste moment een alternatieve zittingslocatie moeten aanwijzen. Om ervoor te zorgen dat kiezers op de hoogte kunnen zijn van wijzigingen die op een laat moment worden doorgevoerd, regelt het tweede lid dat de aanwijzingen op de website van de gemeente openbaargemaakt moeten worden en dat bij de ingang van een stemlokaal dat op het laatste moment afvalt, een kennisgeving aan de kiezers wordt bevestigd.

Artikel 6 (Afwijking van aanwijzing geschikt stemlokaal)

Op grond van artikel J 4, eerste lid, van de Kieswet moeten burgemeester en wethouders voor elk stembureau een geschikt stemlokaal aanwijzen. Bij een regulier stembureau, niet zijnde een bijzonder of mobiel stembureau, vindt in het stemlokaal doorgaans zowel de stemming als de stemopneming plaats. In verband met het coronavirus is het belangrijk dat de leden van het stembureau gedurende de zitting voldoende afstand tot elkaar kunnen houden. Hetzelfde geldt voor de in het stemlokaal aanwezige kiezers. Dit vergt meer fysieke ruimte in het stemlokaal. Om te voorkomen dat er onvoldoende geschikte stemlokalen gevonden worden, maakt deze bepaling het mogelijk een stembureau te vestigen op een locatie die ruim genoeg is om, met inachtneming van het bij of krachtens deze wet bepaalde, een stemming te houden, maar niet ruim genoeg om op dezelfde ruimte ook een volledige stemopneming te doen plaatsvinden. De stemopneming wordt in dat geval op een andere locatie voortgezet.

Artikel 7 (Afwijking van stemmen in willekeurig stemlokaal)

De kiezer neemt op grond van artikel J 5 van de Kieswet deel aan de stemming in een stemlokaal van zijn keuze dat ligt in de gemeente waar hij op de dag van de kandidaatstelling als kiezer is geregistreerd en dat ligt in het gebied van het orgaan waarvoor de verkiezing wordt gehouden, behoudens de gevallen die in artikel J 5, eerste lid, van de Kieswet worden genoemd.

Dit artikel voegt een uitzondering toe aan de hoofdregel dat kiezers kunnen stemmen in een stemlokaal naar keuze. In verband met de beperkte toegang van de stembureaus die op grond van de artikelen 3 en 4 aangewezen kunnen worden, bepaalt dit artikel dat een kiezer in afwijking van voornoemd uitgangspunt in J 5, eerste lid, van de Kieswet niet aan de stemming in een stemlokaal als bedoeld in de artikelen 3 en 4 kan deelnemen, tenzij hij toegang heeft tot de locatie waar de bijzondere stembureaus en mobiele stembureaus met een beperkte toegang zitting houden. Dat laat overigens onverlet dat kiezers die in zorginstellingen wonen of verblijven aan de stemming kunnen deelnemen in een stemlokaal naar hun keuze, mits zij toegang hebben tot de locatie waar het stembureau zitting houdt.

Artikel 8 (Samenstelling en taken stembureau)

Dit artikel biedt een grondslag voor afwijking van de bestaande samenstelling en takenverdeling van een stembureau. Het eerste lid bepaalt dat van een stembureau gedurende de zitting tenminste vier leden aanwezig zijn, van wie er één voorzitter is. De vermeerdering van dit aantal ten opzichte van het huidige minimumaantal van drie leden is in paragraaf 2.3 van het algemeen deel gemotiveerd en hangt samen met de extra taken die het stembureau krijgt op grond van artikel 9.

Op grond van artikel J 12, tweede en derde lid, van de Kieswet bepaalt het stembureau wie normaliter als tweede en derde lid van het stembureau optreden en wie bij ontstentenis van de voorzitter optreedt. Gelet op de wens om de werkzaamheden van het stembureau duidelijk te clusteren (zie

paragraaf 2.3 van het algemeen deel) en daarbij de benodigde flexibiliteit te behouden zodat de stembureauleden gedurende de dag elkaar voor een of meer of alle taken kunnen vervangen, wordt in het tweede en derde lid van de gebruikelijke samenstelling en werkverdeling van het stembureau afgeweken. Burgemeester en wethouders van een gemeente wijzen aan welke leden van het stembureau, desgewenst gedurende welk tijdvak, de taken op grond van artikel 9 (gedragsregel in het stemlokaal) uitoefenen alsmede de taken als bedoeld in de volgende artikelen van de Kieswet:

- J 24, eerste lid, onder a (vaststelling identiteit kiezer);
- J 25 (controle documenten en uitreiking stembiljet);
- J 26, derde lid (controle stembiljet in stembus);
- J 27 (werkwijze bij vergissing bij invullen stembiljet);
- J 29 (werkwijze bij niet stemmen of teruggave stembiljet);
- K 11, eerste lid (tonen identiteitsdocument en overhandiging kiezerspas);
- L 15, tweede lid (werkwijze bij volmachtverlening in stemlokaal);
- L 17, eerste lid (overhandiging volmachtbewijs door gemachtigde).

In het derde lid wordt tevens voorgesteld om de bovengenoemde genoemde taken uit te oefenen volgens de geclusterde takenverdeling in de onderdelen a en b. De taken genoemd bij onderdeel a worden door twee stembureauleden uitgeoefend en bij onderdeel c door een stembureaulid. De specifieke taken per stembureaulid zijn in paragraaf 2.3 van het algemeen deel nader beschreven. Gelet op het feit dat de taken op grond van artikel J 25 van de Kieswet door twee stembureauleden worden uitgeoefend, regelt het vierde lid dat het stembureau het uittreksel van ongeldige stempassen in tweevoud ontvangt.

Artikel 9 (Gedragsregels stemlokaal)

Dit artikel biedt een grondslag voor de gelding en de naleving van gedragsregels in het stemlokaal. In dit verband kunnen verschillende regels worden onderscheiden, waarvan de inhoud en de noodzaak in paragraaf 2.2 van het algemeen deel is toegelicht. Het vierde lid schrijft voor dat de in het stemlokaal aanwezige personen een veilige afstand tot elkaar houden en de maatregelen met betrekking tot de hygiëne en het gebruik van beschermingsmiddelen in het stemlokaal in acht nemen. Om op de laatste ontwikkelingen rond het coronavirus en daarbij horende richtlijnen van het RIVM te kunnen anticiperen, bepaalt het vierde lid tevens dat de veilige afstand en de maatregelen met betrekking tot de hygiëne en het gebruik van beschermingsmiddelen in het stemlokaal bij ministeriële regeling worden vastgesteld. Verder bepaalt het eerste lid dat de kiezer bij de ingang van en in het stemlokaal informatie (in de vorm van een poster) krijgt over de in het vierde lid bedoelde regels en biedt het eerste lid tevens een grondslag voor de mogelijkheid om voor de te verstrekken informatie bij ministeriële regeling een model vast te stellen.

Een andere maatregel die artikel 9 bevat, is de gezondheidscheck, zoals is beschreven in paragraaf 2.2 van het algemeen deel. In dat verband regelt het eerste lid dat de kiezer uiterlijk op de vierde dag voor de dag van de stemming van de burgemeester informatie ontvangt over de gezondheidscheck. Dat is dezelfde termijn die geldt voor de informatie die krachtens artikel J 1, eerste lid, van het Kiesbesluit moet worden verstrekt. Het tweede lid bepaalt dat in afwijking van de artikelen J 24, eerste lid (toelating tot de stemming), en J 35, eerste lid, van de Kieswet (aanwezigheid kiezers bij zitting) het betreden van een stemlokaal niet toegestaan is aan degene die niet aan de gezondheidscheck voldoet. Dat betekent dat een persoon die één of meer van de vragen van de gezondheidscheck bevestigend beantwoordt niet aan de gezondheidscheck voldoet en gelet op de gezondheidsrisico's voor anderen geacht wordt zich niet naar het stemlokaal te begeven om zijn stem uit te brengen maar om bij volmacht te stemmen.

Ook stembureauleden en waarnemers bij bijzondere en mobiele stembureaus met een beperkte toegang moeten de vragen van de gezondheidscheck beantwoorden. Daartoe bepaalt het derde lid dat burgemeester en wethouders voorafgaand aan de zitting van een stembureau een gezondheidscheck bij alle stembureauleden en waarnemers afnemen. Indien een stembureaulid of een waarnemer één of meer van de vragen van de gezondheidscheck bevestigend beantwoordt en daarmee niet aan de gezondheidscheck voldoet, kan het lid of de waarnemer zijn functie niet meer vervullen. Verder bepaalt het derde lid dat de gezondheidscheck kan worden herhaald gedurende de tijd dat een stembureau zitting houdt, indien burgemeester en wethouders dat nodig oordelen.

Het vijfde lid bepaalt dat de in het vierde lid genoemde verplichting met betrekking tot een veilige afstand niet geldt tussen een kiezer als bedoeld in artikel J 28 van de Kieswet (hulp aan kiezer met lichamelijke beperking) en diens begeleider. Immers, het bieden van bijstand aan een kiezer die vanwege zijn lichamelijke beperking hulp nodig heeft bij het uitbrengen van zijn stem, is niet mogelijk met inachtneming van een onderlinge veilige afstand van anderhalve meter. Daarom bepaalt het zede lid dat een lid van het stembureau een gezondheidscheck afneemt bij een kiezer met een lichamelijke beperking die van het stembureau bijstand verlangt. Indien blijkt dat die kiezer één of meer van de

vragen van de gezondheidscheck bevestigend beantwoordt en daarmee niet aan de gezondheidscheck voldoet, kan het stembureaulid de gevraagde hulp niet bieden. Het stembureau zal de betreffende kiezer uitleggen waarom de hulp niet geboden kan worden en de kiezer vragen om bij volmacht te stemmen zoals is toegelicht in paragraaf 2.2 van het algemeen deel.

Het zevende lid verleent elk lid van het stembureau de bevoegdheid om aanwijzingen te geven, indien een stembureaulid van oordeel is de omstandigheden bij de ingang van het stemlokaal of in het stemlokaal zodanig zijn dat de daar aanwezige personen het bepaalde bij of krachtens dit artikel niet in acht nemen of kunnen nemen. Wanneer een aanwijzing bij herhaling niet wordt opgevolgd, kan het stembureaulid een kiezer in het uiterste geval vragen het stemlokaal te verlaten. Deze werkwijze sluit, zoals in paragraaf 2.3 van het algemeen deel is aangegeven, aan bij hoofdstuk J, paragraaf 8, van de Kieswet over de orde in het stemlokaal, op grond waarvan maatregelen kunnen worden getroffen indien omstandigheden in of bij het stemlokaal de voortgang van de zitting onmogelijk maken, bijvoorbeeld als een kiezer de orde verstoort.

Het achtste lid regelt dat artikel 1, eerste lid, van de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding niet van toepassing is voor zover de bij die bepaling verboden gezichtsbedekking geheel of gedeeltelijk het gevolg is van het dragen van beschermingsmiddelen als bedoeld in het vierde lid. Deze regeling over de toepassing van de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding geldt slechts voor zover een (gedeeltelijk) gezichtsbedekkend beschermingsmiddel, zoals een mondneusmasker, niet zou worden aangemerkt als een uitzondering op het in de Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding neergelegde verbod voor kleding die noodzakelijk is ter bescherming van het lichaam in verband met de gezondheid. Verder laat de uitzondering onverlet dat het dragen van een (gedeeltelijke) gezichtsbedekkend beschermingsmiddel de vaststelling van de identiteit van de kiezer niet mag verhinderen. De kiezer zal het beschermingsmiddel in dat geval even af moeten doen.

Tot slot regelt het negende lid dat voor de toepassing van dit artikel onder stemlokaal tevens wordt verstaan een plaats waar het stembureau de stemopneming verricht, zodat ook de locatie waar enkel de stemopneming wordt verricht, onder de reikwijdte van dit artikel valt.

Artikel 10 (Plaatsing stembus)

Dit artikel regelt dat de stembus binnen het zicht staat van het lid van het stembureau dat er op toeziet dat de kiezer het stembiljet in de stembus steekt. Hierbij wordt afgeweken van artikel J 18, eerste lid, van de Kieswet. Die afwijking bestaat erin dat de stembus niet noodzakelijkerwijs bij de tafel voor het stembureau hoeft te staan, als dat nodig is in verband met de maatregelen om een veilige afstand tussen personen te houden (de maatregelen op grond van artikel 8, vierde lid van dit voorstel), bijvoorbeeld omdat in het stemlokaal een bepaalde looproute in acht moet worden genomen. Zolang het stembureaulid dat er op toeziet dat de kiezer het stembiljet in de stembus steekt maar zicht heeft op de stembus. Die taak is in artikel J 26, derde lid, van de Kieswet aan het derde lid van het stembureau toebedeeld, maar kan in afwijking daarvan ook bij een ander stembureaulid zijn belegd op grond van artikel 8 van dit wetsvoorstel.

Artikelen 11, 14 en 17 (Tonen identiteitsbewijs door kiezer)

In de artikelen 11, 14 en 17 wordt geregeld dat een kiezer bij het uitbrengen van zijn stem in een stemlokaal zijn identiteitsbewijs en – als hij tevens stemt als gemachtigde ook een kopie van een identiteitsdocument van de volmachtgever – aan de voorzitter van het stembureau ‘toont’ in plaats van ‘overhandigt’. Dit geldt zowel voor kiezers met een stempas (artikel 11) als voor kiezers met een kiezerspas (artikel 14). De term tonen wijkt af van de term overhandigen in de Kieswet (respectievelijk in de artikelen J 25, eerste lid, K 11, eerste lid, en L 17, tweede lid). Hiermee wordt voorkomen dat het identiteitsbewijs van de kiezer of de kopie van het identiteitsbewijs van de volmachtgever onnodig van hand tot hand gaat, omdat de identiteit van de kiezer of de volmachtgever ook kan worden gecontroleerd door het identiteitsbewijs uitsluitend te tonen. De stempas, kiezerspas en het volmachtbewijs dienen wel te worden overhandigd aan de voorzitter van het stembureau, omdat deze stembescheiden door het stembureau worden ingenomen (waarmee voorkomen wordt dat de kiezer opnieuw kan stemmen), en omdat deze bescheiden onmiddellijk nadat de stemming is geëindigd moeten worden geteld door het stembureau (om zo het aantal kiezers dat is toegelaten tot de stemming te bepalen).

Artikel 12 (Aanwezigheid kiezers in stembureaus met beperkte toegang)

Gedurende de tijd dat een stembureau zitting houdt in een bijzonder of mobiel stembureau waarvan de toegang is beperkt tot kiezers die er wonen of verblijven (stembureaus als bedoeld in de artikelen 3 en 4), mogen die kiezers ook in het stemlokaal vertoeven voor of nadat zij hun stem hebben uitgebracht, voor zover de huisregels van de locatie waar het stembureau zitting houdt zich daar niet tegen verzetten, voor zover de orde daardoor niet wordt verstoord en de voortgang van de zitting niet wordt

belemmerd. Dit betreft een afwijking van artikel J 35, eerste lid, van de Kieswet, dat alle kiezers het recht geeft om in een stemlokaal te vertoeven.

Artikel 13 (Waarneming bij stembureaus met beperkte toegang)

Om de transparantie en controleerbaarheid van de gang van zaken in bijzondere en mobiele stembureaus met een beperkte toegang te vergroten, moeten burgemeester en wethouders voor elk van deze stembureaus een of meer waarnemers aanwijzen. Dat regelt het eerste lid van dit artikel. De waarnemer krijgt als taak om getuige te zijn van het verloop van de stemming en daarover de dag na de stemming voor twaalf uur 's middags verslag uit te brengen aan burgemeester en wethouders (op grond van het derde lid). Daartoe mag deze vanzelfsprekend in het stemlokaal vertoeven gedurende de zitting van het stembureau (op grond van het tweede lid). Voor het verslag wordt een model vastgesteld bij ministeriële regeling. Het vierde lid stelt voor dat de burgemeester het verslag van de waarnemer samen met de processen-verbaal en de vastgestelde aantallen stemmen (op grond van art. N 12, eerste lid, Kieswet) zo snel mogelijk naar het hoofdstembureau zendt. Het hoofdstembureau zendt het verslag op zijn beurt samen met de processen-verbaal van de stembureaus, de opgaven van de burgemeesters en een afschrift van zijn proces-verbaal aan het vertegenwoordigend orgaan. Artikel N 12, tweede lid, van de Kieswet is van overeenkomstige toepassing. Dat betekent dat de burgemeester het verslag, net als de andere genoemde stukken, met weglating van de ondertekening, onverwijld op een algemeen toegankelijke wijze elektronisch openbaar maakt en een afschrift van de stukken ter inzage legt op het gemeentehuis. In het vijfde lid is een grondslag opgenomen om bij ministeriële regeling nadere regels te kunnen stellen over de waarneming bij een mobiel of bijzonder stembureau met een beperkte toegang.

Artikel 15 (Uitbreiding maximumaantal volmachten)

Dit artikel regelt de uitbreiding van het aantal aanwijzingen als gemachtigde dat een kiezer per verkiezing mag aannemen, van maximaal twee naar maximaal drie. Voor een nadere toelichting op deze maatregel wordt verwezen naar paragraaf 2.5 van het algemeen deel.

Artikel 16 (Aanvullende regels stemmen bij volmacht)

Deze bepaling bevat enkele aanpassingen in de procedure om bij volmacht te kunnen stemmen. In de kern worden er twee wijzigingen doorgevoerd. Op de eerste plaats wordt het wettelijk mogelijk gemaakt om langs elektronische weg een volmacht aan te vragen. Op een dergelijke aanvraag zijn in beginsel dezelfde regels van toepassing als op de reguliere schriftelijke aanvraag van een volmachtbewijs. Dat is geregeld in het eerste lid.

Uit de van overeenkomstige toepassingsverklaring volgt dat ook de uiterste termijn om langs elektronische weg een volmacht aan te vragen door de burgemeester ter openbare kennis moet worden gebracht (zie art. L 7 lid 2 Kieswet). Voor het indienen van een schriftelijke aanvraag, ongeacht of dit langs elektronische weg wordt gedaan, is op grond van het voorgestelde tweede lid extra tijd beschikbaar: tot de tweede dag voor de stemming om 12.00 uur 's middags. In het derde en vierde lid is geregeld dat de volmachtgever en de (beoogd) gemachtigde elk een eigen formulier invullen – de volmachtgever het verzoek aan de burgemeester tot het verlenen van een volmacht; de beoogd gemachtigde de verklaring dat hij ermee instemt om namens de volmachtgever als gemachtigde op te treden –, waarna de beoogd gemachtigde zijn verklaring langs elektronische weg aan de volmachtgever aanbiedt zodat deze zijn aanvraag (die uit beide formulieren bestaat) kan indienen bij de burgemeester van de gemeente waar hij in de basisregistratie personen staat ingeschreven.

De tweede aanpassing die in de procedure voor het stemmen bij volmacht is aangebracht, is dat de burgemeester het volmachtbewijs langs elektronische weg aan de gemachtigde kan verstrekken. Dit kan echter alleen vanaf de vijfde dag voor de stemming, zo is geregeld in het vijfde lid. Dit betekent dat de aanvragen die tot de vijfde dag voor de dag van de stemming worden ontvangen, net als nu, per post worden gezonden. Op grond van artikel L 11, eerste lid, van de Kieswet moet de burgemeester op aanvragen zo spoedig mogelijk beslissen. Het is dus niet toegestaan om het nemen van een besluit uit te stellen om de gemachtigde het volmachtbewijs langs elektronische weg toe te kunnen sturen. Voor het volmachtbewijs dat langs elektronische weg wordt verstrekt, wordt een afzonderlijk model vastgesteld. Dit model zal door de gemachtigde zelf geprint moeten kunnen worden.

Tot slot kunnen op grond van zesde lid bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld met betrekking tot het langs elektronische weg indienen van een aanvraag, het langs elektronische weg bekendmaken van een besluit daarop en de verificatie van een volmachtbewijs, bedoeld in het vijfde lid, door een stembureau.

Artikel 18 (Reikwijdte van paragraaf 11)

In deze bepaling is geregeld dat de in paragraaf 11 van deze wet opgenomen afwijkende procedure voor de stemopneming in drie gevallen van toepassing is. Ten eerste, als het een stembureau betreft dat zitting houdt in een stemlokaal dat te klein is om, met inachtneming van een veilige afstand, een volledige stemopneming te kunnen verrichten (zie onderdeel a). Ten tweede, als het een bijzonder stembureau betreft; al dan niet met beperkte toegang (zie onderdeel b). En tot slot, als het een mobiel stembureau betreft, al dan niet met beperkte toegang (zie onderdeel c). Voor een toelichting op de mogelijkheid om de stemopneming op een andere locatie voort te zetten, wordt verwezen naar paragraaf 2.1 van het algemeen deel.

Artikel 19 (Afwijking van de regels over stemopneming)

Nadat de stemming is beëindigd, wordt de stembus op grond van artikel J 8 van het Kiesbesluit onmiddellijk op slot gedaan en is daarmee verzegeld. De stembus wordt niet meer geopend, voordat deze is getransporteerd naar de locatie waar de stemopneming zal worden afgerond. Ook wordt de stembus voorzien van de naam van de gemeente en het nummer van het stembureau. Op deze manier is de stembus herkenbaar op de locatie waar het vervolg van de stemopneming plaatsvindt.

Artikel 20 (Start opmaken proces-verbaal)

Nadat het stembureau heeft vastgesteld hoeveel kiezers er tot de stemming zijn toegelaten, begint het stembureau onmiddellijk met het opmaken van zijn proces-verbaal. Alleen de rubrieken van het proces-verbaal die betrekking hebben op de stemming en het eerste deel van de stemopneming kunnen worden ingevuld. Hoewel het proces-verbaal zelf nog niet kan worden ondertekend – de zitting is op dit moment immers nog niet afgerond, zodat het proces-verbaal nog niet kan worden voltooid –, tekenen de aanwezige leden van het stembureau, onder wie de voorzitter, wel een verklaring van authenticiteit. Deze verklaring maakt deel uit van het proces-verbaal en is een veiligheidsmaatregel. Door de ondertekende verklaring kan het stembureau, wanneer het op een andere locatie de stemopneming vervolgt, een extra mogelijkheid om vast te stellen dat het proces-verbaal dat uit de verzegelde enveloppe wordt gehaald identiek is aan het proces-verbaal dat in de enveloppe is gestopt.

Voor het proces-verbaal wordt het in artikel 22, derde lid, van deze wet bedoelde model gebruikt.

Artikel 21 (Verzegeling en overdracht stembus)

In deze bepaling is geregeld wat er gebeurt nadat de zitting van het stembureau tijdelijk is gesloten. Het stembureau doet de sleutel van de afgesloten stembus en het proces-verbaal in een enveloppe. De stembus wordt zo spoedig mogelijk overgedragen aan de burgemeester, om te worden overgebracht naar de locatie waar het vervolg van de stemopneming plaatsvindt.

Totdat de stembus vanwege de burgemeester is opgehaald, staat deze onder verantwoordelijkheid van het stembureau. De stembureauleden moeten ervoor zorgen dat de stembus op slot en verzegeld blijft. Nadat zij de stembus hebben overgedragen ten behoeve van het vervoer naar de locatie waar de stemopneming wordt gecontinueerd, gaat de verantwoordelijkheid voor de stembus over op de burgemeester.

Artikel 22 (Vervolg stemopneming)

De pakken, met daarin onder andere de door het stembureau getelde stempassen, kiezerspassen, en volmachtbewijzen, en de enveloppe, met daarin onder andere de sleutel van de stembus, worden door de leden van het stembureau zelf overgebracht naar de locatie waar de stemopneming wordt vervolgd. De stembus wordt separaat naar dezelfde locatie gebracht. Het vervolg van de stemopneming vindt verder overeenkomstig het bepaalde in de Kieswet plaats. Het is mogelijk dat het stembureau daarbij een verschil vaststelt tussen het aantal tot de stemming toegelaten kiezers en het aantal uitgebrachte stemmen. In dat geval is het stembureau ingevolge het vierde lid bevoegd de pakken als bedoeld in artikel N 2 van de Kieswet te openen teneinde de stempassen, kiezerspassen en volmachtbewijzen opnieuw op te nemen.

Artikel 23 (Grondslag nadere regels vervoer stembescheiden)

Deze bepaling bevat een grondslag om bij ministeriële regeling nadere regels vast te kunnen stellen over het vervoer en de overdracht van de stembus, de pakken als bedoeld in artikel N 2 van de Kieswet en de enveloppe.

Artikel 24 (Toepassing in Bonaire, Sint Eustatius en Saba)

Dit artikel regelt dat de wet en de daarop berustende bepaling mede van toepassing is in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, met inachtneming van het bepaalde in afdeling Va van de Kieswet die betrekking heeft op onder meer de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal in Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Van de toepassing van deze wet in de genoemde openbare lichamen zijn de artikelen 15 en 16 om de in de paragrafen 2.4 en 2.5 van het algemeen deel genoemde redenen uitgezonderd.

Artikel 25 (Experimenten in het verkiezingsproces)

Op basis van de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming kunnen er bij een verkiezing op basis van de Kieswet twee verschillende experimenten worden gehouden. Ten eerste, een experiment met een stembiljet dat eerder kan worden toegezonden of langs elektronische weg kan worden toegezonden aan kiezers buiten Nederland. En ten tweede, een experiment met een centrale opzet van de stemopneming op gemeentelijk niveau. Op deze experimenten zijn op de eerste plaats de bij en krachtens de Kieswet gestelde regels van toepassing. Op deze regels kan echter, zo volgt uit artikel 3, eerste lid, van de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten een centrale stemopneming, een uitzondering worden gemaakt ten behoeve van het experiment. In deze bepaling is geregeld dat de experimenten daarnaast ook zoveel mogelijk plaatsvinden overeenkomstig hetgeen bij en krachtens deze wet is bepaald.

De artikelen 26 tot en met 28 van deze wet bevatten evenwel enkele afwijkingen ten behoeve van een experiment met de centrale opzet van de stemopneming op gemeentelijk niveau.

Artikel 26 (Locatiewijziging gemeentelijk stembureau)

Op grond van artikel 20, zevende lid, van het Tijdelijk experimentenbesluit stembiljetten en centrale stemopneming wijst het college van burgemeester en wethouders voor het gemeentelijk stembureau een of meer locaties aan voor de stemopneming en voor het vaststellen van de uitkomsten daarvan voor de gemeente. Deze bepaling maakt het mogelijk om, als de omstandigheden in verband met het coronavirus daartoe nopen, tot een dag voor de dag van de stemming een of meer andere locaties aan te wijzen.

Artikel 27 (Krappe locatie stembureau en centrale stemopneming)

Als in een gemeente een experiment wordt gehouden met centrale stemopneming, verloopt dat experiment in beginsel zoals voorgeschreven bij en krachtens de Kieswet en bij en krachtens het Tijdelijk experimentenbesluit stembiljetten en centrale stemopneming, maar met inachtneming van het bij en krachtens deze wet bepaalde. Zie artikel 25 van dit wetsvoorstel. Dat betekent dat ook in een gemeente waar een experiment plaatsvindt met centrale stemopneming het college van burgemeester en wethouders voor een stembureau een locatie kan aanwijzen als bedoeld in artikel 6 van deze wet. Wat dit betekent voor het experiment, is in deze bepaling tot uitdrukking gebracht. Het eerste deel van de stemopneming door het betreffende stembureau vindt plaats op dezelfde wijze als bij vergelijkbare stembureaus in gemeenten waar geen experiment wordt gehouden. Het stembureau begint met het tellen van de ingeleverde stempassen, kiezerspassen en volmachtbewijzen om vast te stellen hoeveel kiezers er tot de stemming zijn toegelaten. In gemeenten waar een experiment met centrale stemopneming wordt gehouden, verloopt het vervolg van de stemopneming evenwel overeenkomstig het bepaalde in het Tijdelijk experimentenbesluit stembiljetten en centrale stemopneming. Dat wil zeggen dat het stembureau op de andere locatie de stemmen alleen op lijstniveau opneemt. Om deze reden zal er ook een ander model voor het proces-verbaal van het stembureau worden vastgesteld, ten behoeve van stembureaus als bedoeld in artikel 6 van de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 in gemeenten waar een experiment met centrale stemopneming plaatsvindt.

Artikel 28 (Zitting gemeentelijk stembureau)

Deze bepaling regelt dat alle voorschriften die in verband met het coronavirus gelden voor de locatie waar een stembureau taken verricht, ook gelden voor de locatie of locaties waar het gemeentelijk stembureau taken verricht. Dit betekent onder andere dat de in de ruimte aanwezige personen een veilige afstand tot elkaar moeten houden en de maatregelen met betrekking tot de hygiëne en het gebruik van beschermingsmiddelen in acht moeten nemen.

Artikel 29 (Wijzigingen i.v.m. de Tijdelijke wet maatregelen covid-19)

Dit artikel regelt, zoals in paragraaf 3 van het algemeen deel is beschreven, de samenloop van de



veilige afstand die personen in het stemlokaal onderling moeten houden. Op dit moment vindt de veilige afstand zijn grondslag in noodverordeningen die ingetrokken zullen worden bij de inwerking-treding van het wetsvoorstel houdende tijdelijke bepalingen in verband met maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 voor de langere termijn (Tijdelijke wet maatregelen covid-19) (35 526) en de ter uitvoering daarvan vastgestelde regelgeving. De veilige afstand is opgenomen in artikel 58f, tweede lid, van de Tijdelijke wet maatregelen covid-19, wordt – gehoord het RIVM – bij amvb bepaald en zal naar verwachting anderhalve meter bedragen.

Voorgesteld wordt artikel 9 zo te wijzigen dat de veilige afstandsnorm in het stemlokaal zijn grondslag vindt in de Tijdelijke wet maatregelen covid-19 op het moment dat het bij koninklijke boodschap van 13 juli 2020 ingediende voorstel van wet, houdende tijdelijke bepalingen in verband met maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 voor de langere termijn (Tijdelijke wet maatregelen covid-19) (35 526) tot wet wordt verheven en artikel 58f van die wet in werking treedt of is getreden. Tot die tijd biedt dit wetsvoorstel de grondslag voor het houden van een veilige afstand tussen personen in het stemlokaal.

Artikel 30 (Inwerkingtreding en verval)

Deze wet dient zo snel als mogelijk in werking te treden met het oog op de herindelingsverkiezingen op 18 november 2020. Daarom wordt in afwijking van de vaste verandermomenten gekozen voor inwerkingtreding op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Zo kan de regering ervoor kiezen om een bepaald onderdeel op een later tijdstip in werking te laten treden, indien bijvoorbeeld de termijn voor het afleggen van ondersteuningsverklaringen in het kader van de herindelingsverkiezingen reeds zou zijn verstreken voordat de wet in werking treedt. Om de tijdelijkheid van het voorstel te benadrukken, bepaalt het tweede lid van deze bepaling dat de wet op 1 juli 2021 vervalt. Hiermee wordt bereikt dat in elk geval de Tweede Kamerverkiezingen in maart 2021 en zo nodig een herstemming op grond van artikel V 4 van de Kieswet onder dezelfde beperkende maatregelen als gevolg van het nieuwe coronavirus kunnen plaatsvinden onder het regime van deze tijdelijke wet.

De eerstvolgende verkiezing na de vervaldatum van deze wet zal vermoedelijk in november 2021 zijn, te weten de verkiezingen voor de gemeentelijke herindelingen die op dit moment in voorbereiding zijn. Omdat niet kan worden uitgesloten dat we nog langer met beperkende maatregelen vanwege de bestrijding van het coronavirus te maken hebben dan 1 juli 2021, is een mogelijkheid opgenomen om de vervaldatum van deze tijdelijke wet zo nodig telkens bij koninklijk besluit zes maanden op te schuiven, zodat de eerstvolgende verkiezing onder dezelfde tijdelijke regels kunnen plaatsvinden als daar noodzaak toe bestaat. Hierbij is voorzien in betrokkenheid van het parlement door in het derde lid te regelen dat een voordracht voor een dergelijk koninklijk besluit niet eerder wordt gedaan dan vier weken nadat het ontwerp daarvan aan beide Kamers van de Staten-Generaal is overgelegd.

Artikel 31 (Citeertitel)

Ook is in de citeertitel van het wetsvoorstel opgenomen dat dit een tijdelijke voorziening betreft. Op het moment dat verkiezingen weer onder normale omstandigheden kunnen plaatsvinden vervalt deze wet.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,