

KIESRAAD



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

KIESRAAD

Datum
21 juni 2021

Ons kenmerk
2021-0000318869

Uw kenmerk
2021-0000294930

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

Blad
1 van 7

Bezoekadres
Muzenstraat 85
2511 WB Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres
www.kiesraad.nl

E-mailadres
kiesraad@kiesraad.nl

Onderwerp
Advies over de afschaling en aanpassing van de
Tijdelijke wet verkiezingen COVID-19

Inleiding

In uw brief van 7 juni 2021 heeft u de Kiesraad gevraagd om binnen twee weken advies uit te brengen over het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Tijdelijke wet verkiezingen COVID-19 (hierna: het conceptwetsvoorstel). Deze wijziging betreft afschaling en aanpassing van een aantal bijzondere maatregelen die nodig waren om tijdens de Covid-19-pandemie verkiezingen te organiseren. Deze wijziging is relevant voor de organisatie van de herindelingsverkiezingen van 24 november 2021, die binnen de geldingsduur van de Tijdelijke wet verkiezingen COVID-19 vallen.¹ Het advies treft u hierbij aan.

Waar nodig staat de Kiesraad in dit advies ook stil bij de bevindingen uit zijn evaluatieadvies van 10 mei 2021 over het verloop van de afgelopen Tweede Kamerverkiezingen.² Geadviseerd wordt niet alleen in uw eigen evaluatie in te gaan op de daarin genoemde onderwerpen, maar ook om in de concepttoelichting bij dit wetsvoorstel uitgebreider in te gaan op de relevante punten daaruit zodat de overwegingen bij de verdere behandeling van dit voorstel voldoende inzichtelijk zijn.

Samenvatting

Het verspreidingsrisico van het Covid-19-virus is afgenomen. Daarom zijn sommige maatregelen die bij de afgelopen Tweede Kamerverkiezing tijdelijk waren ingevoerd niet langer nodig. Dat staat in de toelichting op het conceptwetsvoorstel.

¹ Ook andere verkiezingen die mogelijk onvoorzien plaatsvinden in de periode tot 1 januari 2022 hebben de gewijzigde tijdelijke maatregelen te maken.

² Advies over de evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing van 2021 (advies van 10 mei 2021, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2021.

Datum
21 juni 2021

Kenmerk
2021-0000318869

Onderdeel
Kiesraad

Blad
2 van 7

De Kiesraad vindt het een goede ontwikkeling dat in dit wetsvoorstel is gekeken welke tijdelijke maatregelen naar verwachting niet meer nodig zullen zijn. Ook omdat sommige van de maatregelen op gespannen voet staan met waarborgen van het verkiezingsproces. Zo wordt de mogelijkheid voor kiezers binnen Nederland om per brief te mogen stemmen teruggedraaid. Ook wordt de uitbreiding van het aantal volmachten dat een kiezer aan mag nemen weer teruggebracht van drie naar twee. De Kiesraad neemt hier met instemming kennis van. De Kiesraad kan zich verder ook vinden in de flexibele afschaling van hygiënevoorschriften voor kiezers en stembureauleden. Voor de afschaling van die maatregelen kan zo worden aangesloten bij de verbeterde gezondheidssituatie. Wel bepleit de Kiesraad verbetering van enkele aspecten van de gezondheidscheck.

In dit advies pleit de Kiesraad er verder in lijn met zijn evaluatieadvies voor om enkele andere tijdelijke maatregelen eveneens terug te draaien, zoals de beperkte openstelling van sommige stemlokalen en het eerder tellen van vervroegd uitgebrachte stemmen voordat de stemming op woensdag is afgelopen. De Kiesraad adviseert verder om in de concepttoelichting duidelijker uit te leggen waarom het handhaven van de mogelijkheid van vervroegd stemmen nog wel nodig is. Beargumenteerd zou kunnen worden dat met het afnemende gezondheidsrisico ook daarvoor minder noodzaak bestaat. Tot slot gaat de Kiesraad in dit advies in op enkele andere aspecten van de telling van vervroegd uitgebrachte stemmen en het voorstel om daarvoor een gemeentelijk stembureau in te stellen.

1. Afschalen maatregelen

Het conceptwetsvoorstel voorziet in het afschalen van een aantal maatregelen van de Tijdelijke wet verkiezingen COVID-19 (hierna: de Tijdelijke wet). De Kiesraad kan zich hierin vinden. Gezien het afgenomen verspreidingsrisico van het Covid-19-virus kan het verkiezingsproces volgens u steeds meer op normale manier verlopen. De groep kwetsbare groep kiezers van 70 jaar en ouder is inmiddels gevaccineerd. Beschermende maatregelen kunnen daardoor worden afgeschaald, zeker voor zover die maatregelen op gespannen voet staan met de kernwaarden van het verkiezingsproces. In het bijzonder wordt om die reden de mogelijkheid voor kiezers in Nederland om per brief te stemmen geschrapt, iets waar de Kiesraad zich goed in kan vinden. Ook wordt het aantal volmachten dat een gevolmachtigde aan mag nemen, weer twee in plaats van drie.

In lijn met zijn evaluatieadvies adviseert de Kiesraad om nog enkele andere tijdelijke maatregelen niet te verlengen:³

- Het beperkt openstellen van bepaalde stembureaus, enkel voor personen die op die locatie wonen of er anderszins toegang toe hebben.
Geadviseerd wordt deze maatregel af te schaffen. Deze maatregel vormt een inperking van de toegankelijkheid, transparantie en controleerbaarheid

³ Advies over de evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing van 2021 (advies van 10 mei 2021, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2021.

van de stemming. Nu de groep kwetsbare kiezers is gevaccineerd, is er geen gezondheidsrisico meer dat het beperken van de openstelling rechtvaardigt. Mocht deze maatregel toch nodig zijn, dan bepleit de Kiesraad graag opnieuw om de beperkte openstelling van kleinschalige locaties alleen toe te passen op mobiele stembureaus;

- Het ontbreken van een echtheidskenmerk op het stembiljet. De Kiesraad adviseert dat kenmerk toch toe te voegen. Op grond van artikel 10a van de Tijdelijke wet bevat het stembiljet niet meer het echtheidskenmerk in de vorm van de handtekening van de voorzitter van het centraal stembureau. Namaak van stembiljetten is vanwege het kleinere formaat daarvan bij gemeenteraadsverkiezingen minder goed uit te sluiten;
- Het moment waarop stempassen worden verzonden. De Kiesraad adviseert om de uiterlijke termijn waarvoor de kiezer de stempas moet ontvangen te vervroegen. De toegankelijkheid van de verkiezing wordt beperkt als kiezers pas laat constateren dat zij geen stempas hebben gekregen. Vanwege de tijdelijk verschoven termijn voor het aanvragen van vervangende bescheiden, hebben kiezers enkele dagen minder tijd om een vervangend document aan te vragen.⁴ Het vervroegen van de uiterlijke termijn waarvoor de stempas moet zijn ontvangen biedt daarvoor een oplossing. Bijvoorbeeld door de termijn voor aanvraag te rekenen vanaf het eerste moment waarop de kiezer de stempas kan gebruiken. Ook het gericht informeren van kiezers wanneer deze de stempas moet ontvangen kan deze problemen voorkomen.

2. Flexibele hygiënevoorschriften

In het conceptwetsvoorstel wordt geregeld dat de hygiënevoorschriften die kiezers en stembureauleden in het stemlokaal moeten naleven, kunnen worden afgeschaald zodra de gezondheidssituatie dat toelaat. De Kiesraad kan zich in die flexibilisering vinden. Het stellen en naleven van hygiënevoorschriften in het stemlokaal kan zo gelijke tred houden met het afschalen van de maatregelen die breed in de maatschappij worden toegepast. Dit is belangrijk omdat er kiezers zijn voor wie de hygiënemaatregelen een belemmering zijn om in persoon te gaan stemmen. Het betreft bijvoorbeeld de voorschriften voor het dragen van een mondneuskapje, het desinfecteren van de handen en het houden van voldoende afstand in het stemlokaal.

De Kiesraad heeft geadviseerd om enkele vragen van de gezondheidscheck aan te passen.⁵ Dit zou tegelijk met de flexibilisering meegenomen kunnen worden. Als tegelijkertijd het moment waarop de flyer met de gezondheidscheck bij kiezers wordt bezorgd wordt vervroegd, zijn kiezers bijtijds op de hoogte van de

⁴ Normaal gesproken kan het aanvragen van een vervangend document schriftelijk uiterlijk de vrijdag voor de stemming en mondeling de dinsdag ervoor tot 12 uur. Vanwege het eerder openen van stembureaus (op maandag en dinsdag), worden volgens de Tijdelijke wet al na de vrijdag voor de stemming om 17 uur geen nieuwe stempassen en schriftelijke volmachtbewijzen meer verstrekt.

⁵ De huidige gezondheidscheck suggereert namelijk dat een kiezer die weliswaar geen symptomen heeft, maar toch korter dan 7 dagen voorafgaand aan de stemming positief is getest, het stemlokaal mag betreden. Ook is het verstandig met de check aan te sluiten bij het beleid over toegang tot openbare gebouwen voor personen die één van de checkvragen met 'ja' moeten beantwoorden maar wel een negatieve (zelf)test of een bewijs van vaccinatie kunnen overleggen.

Datum
21 juni 2021

Kenmerk
2021-0000318869

Onderdeel
Kiesraad

Blad
4 van 7

gezondheidscheck en kunnen zij zo nodig een alternatief bedenken om te gaan stemmen.⁶

3. Vervroegd stemmen

De Kiesraad adviseert om in de concepttoelichting duidelijker uit te leggen waarom het nodig is dat kiezers al op maandag of dinsdag hun stem kunnen uitbrengen in een beperkt aantal stemlokalen. Gezien het risico waartegen de Tijdelijke wet bescherming wil bieden, is de noodzaak voor het continueren van de mogelijkheid om vervroegd te stemmen minder evident. Deze maatregel was oorspronkelijk bedoeld om kiezers die vanwege hun kwetsbare gezondheid liever niet op woensdag wilden stemmen, de gelegenheid te geven eerder hun stem uit te brengen.⁷ Kwetsbare groepen kiezers zijn echter inmiddels gevaccineerd en lopen daardoor minder risico.

Aangeraden wordt in de toelichting ook in te gaan op het aantal kiezers dat verwacht wordt vervroegd de stem uit te brengen. Voor gemeenten was het een fikse opgave om voldoende locaties te vinden voor vervroegde stembureaus. Iets wat mogelijk straks nog lastiger is, nu veel andere maatschappelijke activiteiten op die locaties weer doorgang vinden. De Kiesraad heeft zich eerder zorgen gemaakt over de mogelijke drukte in de vervroegd geopende stembureaus. De wettelijke minimumaantallen van stembureaus waar vervroegd kan worden gestemd, zijn berekend op een opkomst tussen de 10 en 30%.⁸ Of deze prognose straks ook klopt is voor gemeenten lastig in te schatten. Enerzijds zijn er minder kwetsbare kiezers vanwege een toegenomen vaccinatiegraad. Anderzijds bent u blijkens de concepttoelichting van plan om dit keer niet meer in de communicatie te benadrukken dat vervroegd stemmen vooral is bedoeld voor kiezers die niet op woensdag in het stemlokaal willen stemmen. Uw verwachting kan gemeenten helpen om de benodigde locaties in te schatten.

De Kiesraad kan zich vinden in het beperken van het sluitingstijdstip van de stembureaus voor vervroegd stemmen van 21:00 naar 18:00 uur. De indruk bestaat immers dat het op maandag en dinsdag langer openhouden van deze stemlokalen niet nodig was, terwijl dit van de organiserende gemeenten wel een flinke inzet vroeg.

3.1. Uitvoering van de telling

Volgens de huidige Tijdelijke wet zijn de stembureaus zelf verantwoordelijk voor de telling van de vervroegd uitgebrachte stemmen. In het conceptwetsvoorstel wordt geregeld dat voortaan een speciaal ingericht gemeentelijk stembureau deze taak op zich neemt.⁹ De Kiesraad begrijpt deze keuze, maar adviseert in de uitwerking een aantal aanpassingen. Met name wordt geadviseerd om het gemeentelijk stembureau niet het totaal van alle vervroegd geopende stembureaus vast te laten

⁶ Advies over de evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing van 2021 (advies van 10 mei 2021, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2021.

⁷ *Kamerstukken II, 2020/21, 35654, 3.*

⁸ Advies over de wijziging van de Tijdelijke wet verkiezingen COVID-19 (advies van 10 november 2020, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2020, p. 3.

⁹ Artikelen 22f en 22g van het conceptwetsvoorstel.

Datum
21 juni 2021

Kenmerk
2021-0000318869

Onderdeel
Kiesraad

Blad
5 van 7

stellen, maar uitsluitend de afzonderlijke uitslagen per vervroegd geopend stembureau. Deze stembureau-uitslagen kunnen vervolgens tegelijk met de uitslagen van de reguliere stembureaus door de burgemeester worden opgeteld tot een gemeentetotaal.

Door het eerst totaliseren van de vervroegd uitgebrachte stemmen en het daarna pas berekenen van het gemeentetotaal zou een extra optelling in het proces worden geïntroduceerd. Elke optelling brengt het risico met zich mee dat daarbij onbedoeld optelfouten worden gemaakt. Dat risico speelt des te meer nu de optelling van de vervroegd uitgebrachte stemmen geheel handmatig tot stand moet komen. Het is namelijk niet meer mogelijk om de door de Kiesraad beheerde Ondersteunende Software Verkiezingen (OSV2020-U) tijdig voor de herindelingsverkiezingen te wijzigen zodat het deze optelling als rekenhulpmiddel faciliteert.

Gemeenten hebben bij de afgelopen verkiezing ervaring opgedaan met het tellen van de vervroegd uitgebrachte stemmen. Op hoofdlijnen is de nu voorgestelde opzet niet radicaal anders en is deze op sommige punten praktischer. Zo komt deze opzet tegemoet aan twee zaken waar gemeenten volgens de concepttoelichting bij de afgelopen verkiezing tegenaan liepen. Gemeenten wilden bij de telling graag meer flexibiliteit in de bemensing van de stembureaus. Dat kon bijvoorbeeld door tellers niet meer specifiek voor een bepaald stembureau te benoemen. Of door toe te staan dat leden voorzitter konden zijn van meerdere stembureaus. Daarnaast maakte de instructie om de voorzitter die eerder bij de telling was de uitslagen om 21:00 uur bekend te laten maken, een flexibele taakverdeling lastig.¹⁰ Dat laat onverlet dat er ook binnen de huidige Tijdelijke wet geen beletsel was om een (plaatsvervangend) stembureau lid of voorzitter voor meerdere stembureaus in te zetten en voor een stembureau meerdere stembureauleden te benoemen.

De centrale telling van de vervroegd uitgebrachte stemmen kan op meerdere locaties plaatsvinden. Het is daarom verstandig om in de regelgeving te bepalen dat de ordehandhaving niet uitsluitend bij de voorzitter van het gemeentelijk stembureau ligt,¹¹ maar bij alle leden van het gemeentelijk stembureau. Zodoende is er op locatie altijd iemand bevoegd om te kunnen optreden tegen ordeverstoringen.¹²

¹⁰ Deze instructie vond overigens geen grondslag in de Tijdelijke wet. Evenmin was dat het geval voor de instructie dat een lid maar van één stembureau voorzitter kon zijn. Zie voor de instructies de BZK-factsheet van 3 februari 2021 op <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/verkiezingen/documenten/brochures/2021/01/08/factsheet-stembureaus-op-15-en-16-maart-2021>. Beide punten zijn met de introductie van een gemeentelijk stembureau alsnog verholpen.

¹¹ Artikel 22d van het conceptwetsvoorstel.

¹² Dit is vergelijkbaar met hoe dat in de artikelen 28 en 29 van het Tijdelijk experimentenbesluit stembiljetten en centrale stemopneming is geregeld voor het gemeentelijk stembureau centraal tellen.

Datum
21 juni 2021

Kenmerk
2021-0000318869

Onderdeel
Kiesraad

Blad
6 van 7

3.2. *Tijdstip van de telling*

De Kiesraad heeft in zijn evaluatie bepleit om de tellingen van het vervroegde stemmen op woensdag niet eerder dan 21:00 uur te laten aanvangen.¹³ Het al eerder mogen beginnen met tellen van die stemmen, leidde bij kiezers tot zorgen over de vraag of de uitkomsten van die in het openbaar gedane tellingen mogelijk invloed hadden op het stemgedrag van aanwezige kiezers (of stembureauleden).¹⁴

3.3. *Hergebruik resterende stembiljetten*

De Kiesraad adviseert om te bepalen dat het stembureau de ongebruikte stembiljetten eerst gewoon verpakt en verzegelt alvorens de stukken over te brengen.¹⁵ Het zorgvuldig bewaren en vervoeren van de biljetten is belangrijk om te voorkomen dat de stembiljetten tussentijds mogelijk ontvreemd worden. Op de dagen dat er vervroegd gestemd kan worden, kunnen er op het eind van de dag stembiljetten resteren. Voorgesteld wordt om te bepalen dat deze resterende stembiljetten later opnieuw ingezet kunnen worden. De Kiesraad deelt uiteraard de opvatting dat het goed is om verspilling van de stembiljetten te voorkomen.

3.4. *Samenloop experiment centraal tellen*

Gemeenten die meedoen aan het experiment centraal tellen krijgen straks te maken met twee gemeentelijk stembureaus met verschillende verantwoordelijkheden en zittingsmomenten. De Kiesraad denkt dat deze dubbeling voor gemeenten erg onpraktisch is. Op de dag na stemming stelt het gemeentelijk stembureau het gemeentetotaal vast. Daarvóór heeft het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen dat al gedaan voor de vervroegd uitgebrachte stemmen.¹⁶

Beter is wellicht dat de vervroegd uitgebrachte stemmen door hetzelfde gemeentelijk stembureau eerst (centraal) op lijstniveau geteld worden, en daarna voor de verdere telling worden meegenomen in de centrale telling samen met de later uitgebrachte stemmen.

Slot

Hoewel de ontwikkeling van de COVID-19-pandemie momenteel positief verloopt, is het belangrijk om nog enkele maatregelen ter bescherming van de publieke gezondheid te behouden. Zo kan het verkiezingsproces ook onder minder gunstige omstandigheden doorgang vinden. Met het conceptwetsvoorstel worden daarnaast enkele maatregelen afgeschaald, om beter aan te sluiten bij de vooruitzichten. Ook heeft de evaluatie van de afgelopen verkiezing aanleiding gegeven om enkele maatregelen aan te passen. Met de wijzigingen, zoals de uitvoering van de telling van de vervroegd uitgebrachte stemmen, kan de Kiesraad instemmen. Wel wordt

¹³ Advies over de evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing van 2021 (advies van 10 mei 2021, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2021, p. 12.

¹⁴ Overigens maakt het conceptwetsvoorstel het anders dan de huidige Tijdelijke wet zelfs mogelijk dat de telling op woensdag al eerder dan 7:30 aanvangt.

¹⁵ In artikel 22a, vijfde lid, van het conceptwetsvoorstel worden de ongebruikte stembiljetten van het inpakken en verzegelen uitgezonderd. Op grond van het zesde lid worden de ongebruikte biljetten vervolgens los naar de burgemeester overgebracht.

¹⁶ Artikel 26a van het conceptwetsvoorstel.

Datum
21 juni 2021

Kenmerk
2021-0000318869

Onderdeel
Kiesraad

Blad
7 van 7

geadviseerd om rekening te houden met de in dit advies genoemde aanvullingen en verbeterpunten.

DE KIESRAAD,
voor deze,

(was getekend)

W.J. Kuijken
voorzitter

(was getekend)

P.J. Young,
secretaris-directeur