

Vergaderjaar 2020–2021

35 590

Tijdelijke regels omtrent verkiezingen in verband met covid-19 (Tijdelijke wet verkiezingen covid-19)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 23 september 2020 en het nader rapport d.d. 2 oktober 2020, aangeboden aan de Koning door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

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.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

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.² 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 geschiedt³, 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.

² In dat geval kan de kiezer immers niet in persoon stemmen en kan hij zijn kiesrecht uitsluitend uitoefenen via het afgeven van een machtiging.

³ Voorgesteld artikel 1, onder b.

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.⁴ 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 RIVM⁵). 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 met Ja moet beantwoorden.⁶ 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 gezondheid-

⁴ Bijlage bij Kamerstukken II, 2019/20, 35165, nr. 25.

⁵ Zie <https://www.rivm.nl/documenten/gezondheidscheck>.

⁶ Toelichting, algemeen deel, (Persoonlijke) beschermingsmaatregelen voor leden van het stembureau.

scheck 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.⁷

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.⁸ 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.⁹

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 gezondheidscheck 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.

⁷ Zie ook <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nederlandse-maatregelen-teen-het-coronavirus>.

⁸ Zie ook de reacties van de VNG/NVVB en de Kiesraad bij het wetsvoorstel.

⁹ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.3 Taken en bevoegdheden van de leden van de stembureaus.

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 gezondheidscheck 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 stembureaulid 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 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.¹⁰ 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.»¹¹

¹⁰ Advies van de Kiesraad van 7 september 2020, paragraaf 4.3.

¹¹ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 1 Inleiding.

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.¹²

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 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

¹² Zie bijvoorbeeld <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5178028/mondkapjesplicht-middelbare-school-amsterdam-haarlem-amstelveen>.

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.¹³ 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.¹⁴ Daardoor rijst de vraag of altijd sprake moet zijn van een

¹³ Artikel 11 van het voorstel waarmee wordt afgeweken van artikel J 25 van de Kieswet.

¹⁴ 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).

«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 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.»¹⁵

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.¹⁶

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 verkiezings-

¹⁵ <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>.

¹⁶ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.1 Stemlocaties, Mobiele stembureaus en bijzondere stembureaus met een beperkte toegang.

proces 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.

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 volmachtnemer 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 vicepresident van de Raad van State,
S.F.M. Wortmann*

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