

KIESRAAD



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

KIESRAAD

Datum
18 juni 2020

Ons kenmerk
2020-0000354959

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 dag van stemming met bijzondere maatregelen in het kader van Covid-19

Inleiding

De Kiesraad brengt hierbij op grond van artikel A 3, tweede lid, van de Kieswet juncto artikel 18 van de Kaderwet adviescolleges een advies uit eigen beweging uit aan de regering. De Raad gaat hiertoe over om zo vanuit de eigen expertise mee te denken over de wetstechnische en uitvoeringstechnische gevolgen van mogelijke maatregelen, zonder te treden in een (beleids)keuze daarvan.

Het verkiezingsproces veronderstelt dat partijen, kandidaten en kiezers de ruimte hebben zich vrijelijk te bewegen en contact te maken. De huidige Covid-19-pandemie kenmerkt zich echter door maatregelen ter bescherming van de publieke gezondheid waarbij contactmomenten zoveel mogelijk worden vermeden. Ook ten aanzien van de dag van stemming is het denkbaar dat er maatregelen nodig zullen zijn om het verspreidingsrisico op die dag laag te houden.

Er zijn momenteel diverse verkiezingen in aantocht: de gemeentelijke herindelingsverkiezingen en de eilandsraadsverkiezing in Sint Eustatius dit najaar en de Tweede Kamerverkiezing van 2021. Met het oog op een goed verloop hiervan staat het verkiezingsproces voor de uitdaging om de democratische functie te vervullen, terwijl tegelijkertijd de publieke gezondheid bescherming vereist. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft onlangs beide Kamers der Staten-Generaal laten weten na te denken welke beschermende maatregelen noodzakelijk en mogelijk zijn.¹ De Kiesraad begrijpt de noodzaak hiertoe en waardeert het dat er reeds overleg is met gemeenten om na te gaan welke maatregelen nodig en werkbaar zijn en ook de Kiesraad hierbij betrokken wordt.²

¹ Kamerstukken II 2019/20, 35165, 21 en Kamerstukken I 2019/20, 35165, A.

² Kamerstukken II 2019/20, 35165, 21 en Kamerstukken I 2019/20, 35165, A.

Samenvatting

De centrale rol van verkiezingen in ons democratisch bestel brengt met zich dat veel aspecten van het verkiezingsproces tot in detail zijn vastgelegd in wet- en regelgeving. Hoewel sommige bijzondere maatregelen ter bescherming van de volksgezondheid heel goed zijn in te passen binnen de huidige Kieswet, het Kiesbesluit en ministeriële richtlijnen, is dat lang niet voor alle denkbare maatregelen het geval. In dit advies brengt de Kiesraad in kaart waar binnen de huidige wet- en regelgeving mogelijkheden liggen voor bijzondere maatregelen ter bescherming van de publieke gezondheid waarmee de dag van stemming doorgang kan vinden.³

De wet biedt al op diverse plekken ruimte om drukte in het stemlokaal te kunnen vermijden. Zo kunnen gemeenten extra stemlokalen inrichten en kiezers adviseren op een rustig moment te gaan stemmen. Dit is echter afhankelijk van respectievelijk de mogelijkheden in gemeenten wat betreft de beschikbaarheid van geschikte ruimten en stembureauleden, en de medewerking van de kiezer. Waar vrijwilligheid geen afdoende basis is om het verspreidingsrisico op de dag van stemming laag te houden zijn meer verplichtende maatregelen nodig, bijvoorbeeld om de kiezer te sturen om op een bepaald moment naar het stemlokaal te gaan. Voor meer verplichtende maatregelen ontbreekt thans in relatie tot de dag van stemming een wettelijke basis.

Er is nog geen besluit genomen over de concrete maatregelen die voor de dag van stemming worden voorzien. Bij de inpassing daarvan in wetgeving dienen steeds de kernwaarden van het verkiezingsproces te worden betrokken. Aan de hand van het rapport van de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces uit 2007 benoemt de Kiesraad deze kernwaarden met de aanbeveling aanpassingen in wet- en regelgeving daaraan te toetsen. In het algemeen beveelt de Kiesraad aan om gemeenten, als hoofduitvoerders van de verkiezing, in juli 2020 duidelijkheid te geven welke bijzondere maatregelen worden voorzien zodat zij hier in de organisatie rekening mee kunnen houden.

Mogelijkheden binnen wet- en regelgeving

Momenteel gelden er enkele algemene basisregels voor afstand en hygiëne.⁴ Afhankelijk van hoe de situatie zich verder ontwikkelt, moeten deze ook op de dag van stemming worden nageleefd. Het kan noodzakelijk zijn om daarom bij de organisatie van de verkiezing enkele bijzondere maatregelen te nemen. Met name wordt dan gedacht aan het voorkomen van drukte in stemlokalen en het bieden van voldoende fysieke bescherming tegen de verspreiding van het virus. Onderstaande maatregelen hebben dit als doel én zijn binnen de bestaande wet- en regelgeving reeds mogelijk:

³ Een voorbeeld betreft de overigens goed verlopen parlementsverkiezingen in Zuid-Korea op 15 april 2020. Men overwoog daar 'drive-through voting' mogelijk te maken, waarbij de kiezer vanuit zijn of haar auto een stem kon uitbrengen maar het ontbrak aan tijd om dit in de regelgeving mogelijk te maken. Zie: International IDEA, *Managing Elections under the Covid-19 Pandemic: The Republic of Korea's Crucial Test*, 2020, p.4.

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nederlandse-maatregelen-tegen-het-coronavirus/gezondheidsadviezen>. De regering overweegt de basisregels op te nemen in de Tijdelijke wet maatregelen covid-19.

- Ruimtelijke opzet van het stemlokaal. Gemeenten bepalen waar de stembureaus zitting houden. Zij zijn hiervoor in de praktijk aangewezen op scholen, wijkcentra, verzorgingshuizen, winkelcentra en het gemeentehuis. In het stemlokaal staan behalve de stembus en een tafel voor de stembureauleden doorgaans meerdere stemhokjes. Deze elementen kunnen zo worden opgesteld dat kiezers hierbij voldoende afstand houden van elkaar en van de stembureauleden. Door de benodigde afstand tussen kiezers en stembureauleden alsook tussen kiezers en stembureauleden onderling, is vermoedelijk meer ruimte in het stemlokaal nodig. Als blijkt dat de ruimte daarvoor niet groot genoeg is, is het verstandig om voor werkzaamheden van stembureau een alternatieve ruimte te zoeken die wel voldoet. Dit is echter afhankelijk van de feitelijke mogelijkheden die er in een gemeente zijn. Eventueel is het mogelijk om bijvoorbeeld slechts één stemhokje te plaatsen, als de ruimte daarmee wel voldoet.⁵ Dit heeft natuurlijk wel invloed op de doorstromingsnelheid van stemmers.⁶
- Aanpassen van de telinstructie. De huidige telinstructie, onderdeel van de ministeriële stembureau-instructie,⁷ beschrijft de praktische uitvoering van het wettelijk voorgeschreven telproces.⁸ Het houden van voldoende afstand heeft vermoedelijk gevolgen voor de uitvoerbaarheid van de telinstructie en de benodigde ruimte. Het is daarom verstandig de bestaande instructie aan te passen zodat de basisregel voor voldoende afstand goed kan worden nageleefd.
- Extra stembureaus instellen. Gemeenten bepalen in beginsel zelf hoeveel stembureaus er zijn. De Kieswet geeft geen norm hoeveel kiezers voor een stembureau werkbaar is. In 2017 waren er in de stemlokalen gemiddeld 1.114 stemmers. Het betreft hier een gemiddelde, waarbij er ook flinke uitschieters waren.⁹ Om drukte in het stemlokaal te voorkomen, kunnen verspreid over de gemeente extra stembureaus worden ingesteld.¹⁰ Wel kan het voor gemeenten lastiger zijn om voldoende stembureauleden en stemlocaties te vinden.
- Vrijwillige opkomstspreiding. Om drukte in het stemlokaal te vermijden, kan getracht worden de opkomst gelijkelijk over de dag te verdelen en piekmomenten te vermijden. Voor een kiezer is het vooraf lastig in te schatten welk moment het drukt is. Gemeenten kunnen hierbij helpen door de inschatting van de verwachte drukte met de kiezers te delen.¹¹ Eventueel is te overwegen om iedere kiezer een tijdvak aan te bevelen. Het moet de kiezer echter vrij staan deze aanbeveling al dan niet op te volgen.

⁵ Artikel J 16, eerste lid, van de Kieswet en artikel J 4 van het Kiesbesluit.

⁶ Referentieonderzoek uit 2012 wees uit dat een gemiddelde kiezer 28 seconden nodig heeft om in het stemhokje het biljet in te vullen. Zie: *Rapportage van ontwerpen en testen van nieuwe concepten stembiljetten die elektronisch kunnen worden geteld* bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 31142, 37.

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/11/08/toolkit-stembureau-instructie>

⁸ Artikelen N 5 – N 8 van de Kieswet.

⁹ 49% van de stemlokalen had meer stemmers ('t Klankbord in Zwijndrecht met 3.619 het meeste), 51% had minder stemmers (mobiel stembureau in Heemstede had slechts 29 stemmers in het stemlokaal). Deze berekening is op basis van de gegevens van 6721 stembureaus. Doordat er dat jaar geen digitale overdracht kon plaatsvinden, zijn de gegevens van de andere stembureaus hierin niet meegenomen.

¹⁰ Artikel E 3, eerste lid, van de Kieswet.

¹¹ Mogelijk zijn de piekmomenten anders als veel kiezers op de dag van stemming nog steeds vanuit huis werken en dan niet op weg naar werk of juist na afloop daarvan de stem uitbrengen.

- Handen desinfecteren bij binnenkomst en vertrek. In elk stemlokaal kan uiteraard de gelegenheid worden geboden om de handen te desinfecteren, bij aankomst en bij vertrek.¹² Goede hygiënische maatregelen zijn belangrijk omdat kiezers gedurende hun aanwezigheid in het stemlokaal materialen en oppervlakten aanraken.
- Mondneuskapjes in het stemlokaal. Het is goed denkbaar dat kiezers een mondneuskapje in het stemlokaal willen dragen. Dit kan de visuele controle van de identiteit van de kiezer bemoeilijken. In het uiterste geval kan de voorzitter van het stembureau oordelen dat de identiteit van de kiezer onvoldoende kan worden vastgesteld en de kiezer dus niet tot de stemming kan worden toegelaten. Het is dan aan de kiezer om te besluiten het kapje toch even af te doen om de identiteitscontrole mogelijk te maken. Voor stembureauleden is het bewaken van voldoende afstand moeilijker. Het dragen van een mondneuskapje kan daarvoor wellicht een uitkomst zijn.

Bovengenoemde maatregelen hebben geen wetgevingsconsequenties. Wel is het voor de uitvoering door gemeenten belangrijk dat zij weten waar ze rekening mee moeten houden in de organisatie van de verkiezing, de inkoop van materialen en het plannen van stembureaulocaties. De Kiesraad adviseert daarom om uiterlijk in juli 2020 duidelijkheid te geven over de maatregelen die binnen de huidige wet- en regelgeving mogelijk zijn en in aanloop naar de verkiezing aan te geven of bepaalde maatregelen moeten worden herijkt.

Grenzen bestaande wet- en regelgeving

De Kieswet beschrijft in detail hoe de dag van stemming moet plaatsvinden. Deze mate van gedetailleerdheid maakt dat het lastig is om onderdelen van het verkiezingsproces eenvoudig aan te passen. Keuzes van de wetgever voor bijzondere maatregelen over de wijze waarop de stemming moet plaatsvinden, vragen soms om een wettelijke basis. Dat is niet altijd het geval, want ook andere vormen van regelgeving kunnen een basis bieden voor bepaalde maatregelen.¹³ Onderstaande maatregelen lijken binnen de bestaande wet- en regelgeving niet mogelijk en vergen derhalve een nieuwe basis als de inzet ervan gewenst is:

- Stemmen op een andere manier dan in het stemlokaal. De Kieswet stelt stemmen in het stemlokaal als de hoofdregel. Onder voorwaarden is het voor bepaalde kiezers ook mogelijk om de stem bij briefstem of bij volmacht uit te brengen.¹⁴ Het inzetten op een andere stemwijze dan stemmen in een stemlokaal vergt een wettelijke basis.
- Stemmen op een bepaalde tijd of plek. Onder de huidige wet is een kiezer vrij om binnen het tijdsbestek van 07:30-21:00 uur aan de stemming deel te nemen in een willekeurig stemlokaal in zijn woongemeente. Dat maakt het voor gemeenten lastig om de precieze opkomst per stemlokaal te voorspellen en piekdruk te voorkomen. Manieren om de opkomst te

¹² Dat kan met water en zeep of, als het sanitair ontoereikend is, met desinfecterende handgel.

¹³ Bij de totstandkoming van de Kieswet is opgemerkt dat het hierbij dient te gaan om detailpunten van administratieve en procedurele aard. Zie: *Kamerstukken II 1988/89, 20264, 18, p. 2.*

¹⁴ Artikel L 1 van de Kieswet.

sturen door te beperken waar en wanneer de kiezer aan de stemming kan deelnemen, vergen een wettelijke basis.

- Het toelaten van kiezers. Iedere kiesgerechtigde is het onverkort toegestaan om in het stemlokaal te verblijven en, onder voorwaarden, aan de stemming deel te nemen.¹⁵ Het is daarom binnen de huidige wet niet mogelijk om bepaalde kiezers de toegang tot een stemlokaal te ontzeggen, bijvoorbeeld om dat zij een gezondheidsrisico vormen. Vanzelfsprekend kunnen deze kiezers vooraf worden gewezen op de mogelijkheid om hun stem bij volmacht uit te brengen.¹⁶
- De inrichting van het stemlokaal. In de Kieswet is opgenomen dat met de inrichting van het stemlokaal het stemgeheim gewaarborgd moet zijn. Nadere regels aan de inrichting, kunnen volgens de wet worden gesteld bij algemene maatregel van bestuur.¹⁷ Bezien kan worden of over de gang van zaken bij de stemming nadere regels noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld met het oog op afstandsbelijning en looproutes.
- Het reinigen van voorwerpen en oppervlakten. Voor zover het handen wassen niet al voldoende is, kan het zinvol zijn bepaalde voorwerpen en oppervlakten in het stemlokaal regelmatig te reinigen, zoals het rode schrijfgerei en de lessenaar. Het is belangrijk dat de stembureauleden weten wat daarbij van hen wordt verwacht. Bezien kan daarom worden of over deze gang van zaken bij de stemming nadere regels gesteld moeten worden bij algemene maatregel van bestuur.¹⁸ In sommige gevallen lijkt vooraf reinigen niet goed mogelijk. Zo wordt het identiteitsbewijs uitgewisseld tussen de kiezer en de stembureauvoorzitter,¹⁹ maar is het desinfecteren daarvan praktisch onhandig. Dit zou kunnen worden opgelost door controle zonder overhandiging voor te schrijven.²⁰

Bepaalde maatregelen lijken niet mogelijk zonder een aanpassing van de wet- of regelgeving. Daar moet niet lichtvaardig naar gekeken worden. Het verkiezingsproces is immers een uitgebalanceerd resultaat van diverse belangen. Tegelijkertijd erkent de Raad dat het belang op de bescherming van de publieke gezondheid zoals nu aan de orde met de Covid-19-pandemie in het huidige verkiezingsproces tot op heden geen rol van betekenis heeft gespeeld. Aangezien de uitkomsten van het onderzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties momenteel nog niet bekend zijn,²¹ bestaat er nog geen beeld van de concrete maatregelen die voor de dag van stemming zijn voorzien.

Afwegingen voor bijzondere wet- en regelgeving

Bij de afweging van maatregelen is de vraag gerechtvaardigd of deze passend zijn binnen het Nederlandse verkiezingsproces. Onder andere uit internationale

¹⁵ Artikelen J 35, eerste lid, en J 24, eerste lid, van de Kieswet.

¹⁶ Artikel L 1 van de Kieswet.

¹⁷ Artikel J 19 van de Kieswet. Dit is uitgewerkt in de artikelen J 3 – J 6 van het Kiesbesluit.

¹⁸ Artikel J 31 van de Kieswet.

¹⁹ Artikel J 25 van de Kieswet.

²⁰ De huidige lezing van de Kieswet stelt dat de kiezer het identiteitsbewijs moet overhandigen om de voorzitter van het stembureau in staat te stellen om de identiteitscontrole goed uit te voeren. De mogelijkheid waarbij de kiezer het identiteitsbewijs zichtbaar toont of neerlegt zonder het tijdelijk af te staan (zoals wel in andere landen toegepast), gaat aan de tekstuele betekenis van een 'overhandiging' voorbij en vraagt dus mogelijk een afwijkende grondslag op wetsniveau.

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

documenten blijken enkele kernwaarden of waarborgen waar het verkiezingsproces aan moet voldoen.²² Zo dienen verkiezingen regelmatig te worden gehouden en dienen alle burgers een gelijk recht op deelname aan de verkiezing te hebben. Niet alle waarborgen zijn in Nederland expliciet in de wetgeving benoemd, vaker staan zij er impliciet in. De Adviescommissie inrichting verkiezingsproces (de commissie Korthals Altes)²³ heeft in 2007 geïnventariseerd welke waarborgen zijn af te leiden uit internationale en Europese verdragen. Dat heeft geleid tot de volgende opsomming:

- a. **TRANSPARANTIE** - de inrichting van het verkiezingsproces is helder van structuur en opzet;
- b. **CONTROLEERBAARHEID** - het verkiezingsproces is objectief controleerbaar;
- c. **INTEGRITEIT** - het verkiezingsproces moet correct verlopen en de uitkomst mag niet beïnvloedbaar zijn anders dan door het uitbrengen van rechtmatige stemmen;
- d. **KIESGERECHTIGDHEID** - alleen kiesgerechtigden nemen aan de verkiezing deel;
- e. **STEMVRIJHEID** - iedere kiesgerechtigde moet bij het uitbrengen van zijn stem zijn keuze in alle vrijheid, vrij van beïnvloeding, kunnen bepalen;
- f. **STEMGEHEIM** - het stemproces is zodanig ingericht dat er geen verband kan worden gelegd tussen de identiteit van de persoon die de stem uitbrengt en de inhoud van de uitgebrachte stem;
- g. **UNICITEIT** - iedere kiesgerechtigde kan per verkiezing één stem uitbrengen die bij de stemopneming eenmaal wordt meegeteld;
- h. **TOEGANKELIJKHEID** - iedere kiesgerechtigde wordt zoveel mogelijk in de gelegenheid gesteld in persoon aan de verkiezing deel te nemen;
- i. **ONAFHANKELIJKHEID** - essentiële beslissingen in het verkiezingsproces worden in onafhankelijkheid genomen.²⁴

De bovenstaande waarborgen kunnen niet altijd allemaal onverkort gelden. In de praktijk gaat het om een spanningsveld waarin de soms concurrerende waarborgen moeten worden afgewogen. Bijvoorbeeld, een kiezer die stemt bij volmacht kan zijn stemgeheim ten opzichte van de volmachtneer niet handhaven, maar de wetgever meent dat de mogelijkheid voor de volmachtgever om zodoende wel aan de stemming deel te kunnen nemen, zwaarder weegt.

Een ander spanningsveld doet zich voor bij de inrichting van het stemlokaal. De toegang tot de stemhokjes moet zichtbaar zijn voor het publiek.²⁵ Bij de totstandkoming van de huidige Kieswet heeft de wetgever gemeend dat het belang van controleerbaarheid groter is dan de mogelijke schending van het stemgeheim

²² Zoals artikel 21 van de Universele verklaring van de Rechten van de mens, artikel 25 van het Internationaal verdrag inzake burger en politieke rechten en artikel 3 van het Eerste Protocol van het Europees verdrag voor de rechten van de mens.

²³ *Stemmen met vertrouwen* (advies van 27 december 2007), Den Haag: Adviescommissie inrichting verkiezingsproces 2007. Zie: *Kamerstukken II* 2007/08, 31200 VII, 5.

²⁴ Deze negende waarborg is door de Kiesraad in zijn reactie van 15 oktober 2007 op het rapport van de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces toegevoegd. Deze waarborg dient te voorkomen dat zittende politici en bestuurders invloed kunnen uitoefenen op beslissingen die een goed verloop van het verkiezingsproces beogen. Zie ook het *Advies inzake wetsvoorstel Wet inrichting verkiezingsproces* (advies van 4 november 2008, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2008.

²⁵ Artikel J 16, tweede lid, van de Kieswet.

Datum
18 juni 2020

Kenmerk

Onderdeel
Kiesraad

Blad
7 van 7

dat dit op zou kunnen leveren.²⁶ Ook op andere punten worden de waarborgen van transparantie en controleerbaarheid essentieel geacht voor een betrouwbaar verkiezingsproces. Zo vindt de stemming plaats in een stemlokaal waar het stembureau toezicht houdt op het verloop van de stemming en waar kiezers de handelingen van het stembureau kunnen gadeslaan en daar desgewenst vragen over kunnen stellen of bezwaar tegen maken.

Het was volgens de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces van groot belang dat nieuwe inzichten telkens leiden tot een heroverweging van deze balans.²⁷ De Kiesraad meent dat voor zover de huidige uitdaging van de Covid-19-pandemie bijzondere maatregelen vereist voor het verkiezingsproces, het raadzaam is deze steeds in samenhang met de genoemde waarborgen af te wegen. In verband met de bijzondere maatregelen op de dag van stemming zijn met name de waarborgen transparantie, controleerbaarheid, stemvrijheid, stemgeheim en toegankelijkheid van belang. Bij de beoordeling van deze bijzondere maatregelen is ook ruimte voor het overwegen van diverse alternatieven.

Vanzelfsprekend dient er ook aandacht te zijn voor de uitvoerbaarheid van de maatregelen. Gemeenten staan hierbij voor de grootste uitdaging, aangezien zij een groot deel van de verkiezingsorganisatie op zich nemen. Daarom is het belangrijk dat er snel helderheid is over de wijze waarop de stemming dient plaats te vinden. Waar aanpassing van de wettelijke regeling aan de orde is, zal deze helderheid eerder nodig zijn. Waar de wetgeving flexibel is, kunnen keuzes op een later moment worden gemaakt. De Kiesraad wijst er daarbij wel op dat flexibiliteit niet altijd wenselijk is voor degenen die de stemming moeten organiseren. De Kiesraad adviseert daarom om uiterlijk in juli 2020 helderheid te verschaffen over de wijze waarop de stemming dient plaats te vinden en in aanloop naar de verkiezing te bezien of bepaalde maatregelen misschien kunnen worden gewijzigd.

Slot

Met dit advies beoogt de Kiesraad een bijdrage te leveren aan het thans lopende onderzoek naar de mogelijke gevolgen van de Covid-19-pandemie op de aankomende verkiezingen. De Kiesraad toont zich graag bereid om mee te denken over de uitkomsten daarvan.

DE KIESRAAD,
voor deze,

(was getekend)

J.G.C. Wiebenga,
voorzitter

(was getekend)

P.J. Young,
secretaris-directeur

²⁶ *Kamerstukken II* 1988/89, 20264, 8.

²⁷ *Stemmen met vertrouwen* (advies van 27 december 2007), Den Haag: Adviescommissie inrichting verkiezingsproces 2007. Zie: *Kamerstukken II* 2007/08, 31200 VII, 5, p. 23.