

Vergaderjaar 2023–2024

36 554

Wijziging van de Kieswet in verband met het stellen van regels ten behoeve van het houden van een verkiezing ten tijde van een epidemie (Epidemieafdeling Kieswet)

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. 15 februari 2023 en het nader rapport d.d. 6 mei 2024, 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 14 december 2022, nr. 2022002761, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 15 februari 2023, nr. W04.22.00198/I, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 14 december 2022, no. 2022002761, 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 tot wijziging van de Kieswet in verband met het stellen van regels ten behoeve van het houden van een verkiezing ten tijde van een epidemie (Epidemieafdeling Kieswet), met memorie van toelichting.

Met het wetsvoorstel krijgt de Kieswet een aparte «epidemieafdeling», met maatregelen die gelden voor het verkiezingsproces op het moment dat één of meer maatregelen uit artikel 58f-i van de Wet publieke gezondheid (Wpg) gelden². Dit gebeurt als sprake is van (een directe dreiging van) een epidemie van een in de Wpg aangewezen infectieziekte.

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

² Kamerstukken I 2022/23, 36 194, A. Dit wetsontwerp tot wijziging van de Wpg ten behoeve van de «pandemische paraatheid» is op 20 december 2022 aangenomen door de Tweede Kamer en lag op het moment van vaststelling van dit advies voor bij de Eerste Kamer.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat de maatregelen in de epidemie-afdeling automatisch gelden zodra een of meer maatregelen uit de Wpg van kracht worden. Omdat het hier gaat om bepalingen die raken aan de uitoefening van het kiesrecht acht zij dat automatisme niet noodzakelijk en proportioneel. Zij adviseert daarom de maatregelen in de epidemie-afdeling in werking te stellen door middel van een zelfstandig besluit.

Verder wijst de Afdeling erop dat het wetsvoorstel geen mogelijkheid biedt tot differentiatie tussen de daarin opgenomen maatregelen. Daardoor is het niet mogelijk om, afhankelijk van de omstandigheden, bepaalde maatregelen wel of niet in werking te stellen. Zij adviseert met het oog op de noodzaak en proportionaliteit een zodanige differentiatie-mogelijkheid in het wetsvoorstel op te nemen.

Een belangrijke les uit de eerste fase van de coronapandemie is dat kwetsbare ouderen onvoldoende beschermd werden. Met het oog daarop adviseert de Afdeling om meer maatregelen in het wetsvoorstel op te nemen. Daarbij kan in het bijzonder gedacht worden aan de mogelijkheid van briefstemmen en de mogelijkheid om de toegang tot bepaalde stemlocaties – in het bijzonder verzorgingshuizen – te beperken tot de bewoners en bezoekers van de betreffende instelling. Ook adviseert de Afdeling aandacht te besteden aan andere situaties die bij een toekomstige epidemie bepaalde groepen (ook anderen dan ouderen) in een kwetsbare positie kunnen brengen.

Daarnaast adviseert de Afdeling om de maatregel van vervroegd stemmen in de epidemieafdeling op te nemen. Tot slot maakt de Afdeling specifieke opmerkingen over de mogelijkheid om ook op de dag van de verkiezingen de locatie van een stemlokaal te wijzigen, de wijze van identificatie van kiezers en de aanwijzingen van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aan gemeenten over het afleggen van ondersteuningsverklaringen voor nieuwe politieke partijen.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing nodig van het voorstel en de toelichting.

1. Achtergrond en inhoud wetsvoorstel

a. Van tijdelijke naar permanente regeling

Ten tijde van de coronapandemie voorzag de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 (Twv) in aanpassingen van de reguliere gang van zaken in het verkiezingsproces. De Twv had tot doel te waarborgen dat na de uitbraak van het coronavirus kiezers veilig zouden kunnen stemmen. De tijdelijke wet regelde onder meer dat de stemlokalen werden aangepast aan de 1,5 meter-regel, en dat er diverse hygiënemaatregelen golden in de lokalen. Ook was het mogelijk om stembureaus in te stellen in zorginstellingen die alleen toegankelijk waren voor de bewoners of bezoekers van die instellingen.

Na de inwerkingtreding van de Twv in november 2020³ is de wet twee keer gewijzigd. De eerste keer vond een wijziging plaats ten behoeve van de Tweede Kamerverkiezingen van 2021.⁴ Met die wijziging werd onder andere de mogelijkheid tot briefstemmen en tot vervroegd stemmen geïntroduceerd. Een tweede wijziging, die plaatsvond in een latere fase van de pandemie, verminderde het aantal maatregelen.⁵ Zo werd het aantal toegestane volmachten teruggebracht van drie naar twee en verviel de mogelijkheid van het briefstemmen. Nadat de wet twee keer was verlengd, verviel deze op 1 juli 2022.⁶

b. Inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel voorziet in een permanente regeling in de Kieswet voor het geval zich een epidemie voordoet. De volledige epidemieafdeling wordt volgens het wetsvoorstel van kracht op het moment dat één of meer maatregelen uit artikel 58f-i Wet publieke gezondheid (Wpg) gelden. Dit gebeurt als sprake is van (een directe dreiging van) een epidemie van een infectieziekte behorend tot groep A1. Op het moment dat de epidemieafdeling van kracht wordt, blijft deze van kracht totdat de verkiezingen zijn afgerond.

De maatregelen in dit wetsvoorstel zijn grotendeels overgenomen uit de Twv. Daarbij is onderscheid te maken in maatregelen die gelden (1) in aanloop naar de verkiezingen, (2) voor de gang van zaken tijdens stemming en stemopneming en (3) voor de zittingen van het centraal stembureau, het briefstembureau en de hoofdstembureaus.

In aanloop naar de verkiezingen wordt de termijn voor het afleggen van ondersteuningsverklaringen verlengd van twee naar vier weken en wordt voorzien in plaatsvervangende leden van de Kiesraad.⁷ Ook kunnen ten behoeve van kiezers die in het buitenland wonen bij amvb aanvullende regels worden gesteld over de identiteitsdocumenten die zij mogen gebruiken.⁸ burgemeester en wethouders kunnen tot op de dag van de stemming een andere locatie als stembureau aanwijzen.⁹

Bij de stemming krijgen stembureauleden volgens het wetsvoorstel de bevoegdheid aanwijzingen te geven aangaande hygiëneregels, persoonlijke beschermingsmiddelen en de veilige afstand. De voorzitter is bevoegd iemand die deze aanwijzingen niet opvolgt de toegang tot het stemlokaal te ontzeggen.¹⁰ Het identiteitsdocument kan door de kiezer «getoond», in plaats van «overhandigd» worden.¹¹ burgemeester en wethouders kunnen een afzonderlijke locatie voor het tellen van de stemmen aanwijzen.¹² Tot slot bevat het wetsvoorstel mogelijkheden om zittingen van het centraal stembureau en het briefstembureau digitaal bij

³ Besluit van 4 november 2020 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 en het Tijdelijke besluit verkiezingen covid-19, Stb. 2020, 428.

⁴ Wet van 27 januari tot Wijziging van de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 ten behoeve van de verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer in 2021 (Tijdelijke wet Tweede Kamerverkiezing covid-19), Stb. 2021, 36.

⁵ Wet van 29 september 2021 tot wijziging van de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 in verband met afschaling van bijzondere maatregelen vanwege covid-19 bij verkiezingen, Stb. 2021, 456.

⁶ Enig artikel van het Besluit van 3 december 2021, houdende verlenging van de geldingsduur van de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19, Stb. 2021, 598.

⁷ Artikelen Yb 2 en Yb 3.

⁸ Artikel Yb 10.

⁹ Artikel Yb 8.

¹⁰ Artikel Yb 4.

¹¹ Artikel Yb 11.

¹² Artikel Yb 9.

te wonen en digitaal bezwaren in te dienen.¹³ Leden van het hoofdstembureau kunnen ook digitaal deelnemen aan de zittingen.¹⁴

2. Constitutionele uitgangspunten

Het kiesrecht is in de democratische rechtsstaat van fundamentele betekenis. Dit komt tot uitdrukking in diverse grondwetsbepalingen en internationale verdragsbepalingen.¹⁵ Om het kiesrecht ook in de praktijk goed te laten functioneren, zijn verschillende uitgangspunten van belang. Zij dienen bij de beoordeling van wijzigingen van de Kieswet steeds in de overwegingen te worden betrokken.

Allereerst is de stabiliteit van het kiesproces van groot belang zodat dat proces voorspelbaar is en daarmee kenbaar voor kiezers. Dat vereist heldere en inzichtelijke wetgeving en een kwalitatief goede uitvoering. Daarnaast is het van belang dat verkiezingen toegankelijk zijn voor alle kiezers, zowel in juridische zin, op grond van wettelijke regelingen, als in meer praktische zin. Verder is de betrouwbaarheid en controleerbaarheid van de uitslag van grote betekenis en zijn met het oog daarop maatregelen nodig die de kans op fraude beperken.

Tegelijk is ook van belang dat het grondwettelijke stemgeheim wordt gerespecteerd.¹⁶ Zoals de Afdeling in eerdere adviezen heeft uiteengezet, bestaan er spanningsvelden tussen de diverse uitgangspunten, bijvoorbeeld tussen de controleerbaarheid en het stemgeheim. Het is dan ook van belang om bij wetswijzigingen op zorgvuldige wijze een balans te treffen tussen de belangen die met deze uitgangspunten zijn gemoeid.¹⁷

Bij de beoordeling van het onderhavige wetsvoorstel is in het bijzonder van belang dat de toegankelijkheid van verkiezingen ook tijdens een epidemie zo veel mogelijk wordt gewaarborgd, met zo min mogelijk afwijkingen of verstoringen van het reguliere proces. Alleen voor zover dat met het oog op de bestrijding van een epidemie noodzakelijk is, kunnen bepaalde maatregelen gerechtvaardigd zijn die de toegankelijkheid van verkiezingen beperken of anders vormgeven dan in de reguliere situatie.

Tegen de achtergrond van het voorgaande onderschrijft de Afdeling het voorstel om met het oog op toekomstige epidemieën (en vooruitlopend op een algehele herziening van het staatsnood- en crisisrecht¹⁸) een wettelijke voorziening te treffen waarin onder bepaalde voorwaarden afwijkende regels in werking kunnen worden gesteld. Het is van belang om in geval van een epidemie goed voorbereid te zijn zodat niet hoeft te worden teruggegrepen op tijdelijke wetgeving die in een noodsituatie inderhaast tot stand moet komen.

Mede in het licht van de hiervoor genoemde uitgangspunten maakt de Afdeling de volgende opmerkingen.

¹³ Artikel Yb 5.

¹⁴ Artikel Yb 6.

¹⁵ Artikel 4, en 53–59 van de Grondwet

¹⁶ Artikel 53 tweede lid van de Grondwet.

¹⁷ Advies van de Afdeling advisering bij de Wet inrichting verkiezingsproces, 13 april 2010, W04.10.0038/l.

¹⁸ Ongevraagd advies «van noodwet tot crisisrecht» van de Afdeling advisering, 15 december 201, W04.21.0291/l.

3. Inwerkingstelling en differentiatie

a. Automatische inwerkingstelling

De regels ten behoeve van het houden van verkiezingen ten tijde van een epidemie worden van kracht zodra één of meer maatregelen op grond van de artikelen 58f tot en met 58i van de Wpg van kracht worden. Op grond van de genoemde artikelen van de Wpg kunnen voorschriften worden vastgesteld voor een veilige afstand, hygiënemaatregelen en persoonlijke beschermingsmiddelen, de openstelling van publieke plaatsen en de toegang tot evenementen. Deze (afzonderlijke) maatregelen kunnen naar behoefte in werking worden gesteld, waarbij op grond van de wet onderscheid kan worden gemaakt tussen en binnen gemeenten en tussen (categorieën) personen op wie maatregelen van toepassing zijn.¹⁹

De Afdeling merkt op dat de koppeling met de Wpg inhoudt dat er geen zelfstandige afweging wordt gemaakt of inwerkingstelling van de voorgestelde epidemie-afdeling noodzakelijk is. Dit betekent dat met de inwerkingstelling van een enkele maatregel uit de Wpg automatisch ook de gehele epidemieafdeling uit de Kieswet in werking wordt gesteld.²⁰ Omdat het gaat het om bepalingen die raken aan de uitoefening van het kiesrecht is dat automatisme niet noodzakelijk en proportioneel. Inwerkingstelling van de voorgestelde epidemieafdeling van de Kieswet moet daarom plaatsvinden door middel van een zelfstandig besluit.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel in deze zin aan te passen.

Allereerst merk ik op dat de bepalingen uit de epidemieafdeling bij de Kieswet uitsluitend van kracht kunnen worden wanneer sprake is van een A1-infectieziekte. Dit volgt uit artikel 58b van de Wpg. Er moet dan ook sprake zijn van een dusdanig ernstige epidemische situatie dat het inzetten van de epidemieafdeling bij de Kieswet gerechtvaardigd is.

Anders dan de Afdeling ben ik van oordeel dat een koppeling met de Wpg in dit kader proportioneel en wenselijk is. Dankzij deze koppeling hoeft er geen zelfstandige afweging door mij te worden gemaakt of er al dan niet sprake is van een epidemie in de aanloop naar een verkiezing waardoor het inzetten van de maatregelen uit de epidemieafdeling noodzakelijk is. Het is wenselijk om op dat moment aan te sluiten bij de afweging die door de Minister van VWS is gemaakt om één of meer van de maatregelen genoemd in de artikelen 58f tot en met 58i van de Wpg in te zetten. Hiermee wordt ook voorkomen dat ik een andere inschatting maak van de epidemische situatie dan de Minister van VWS.

De maatregelen waar de epidemieafdeling aan is gekoppeld zijn maatregelen die worden ingezet wanneer sprake is van een A1-infectieziekte in de zin van de Wpg. Er is bewust voor gekozen om bij maatregelen aan te sluiten die pas in worden geroepen wanneer er sprake is van een dusdanig ernstige epidemische situatie die de inzet van maatregelen in de publieke ruimte rechtvaardigt. Het ingrijpen in het verkiezingsproces is namelijk een zeer zware maatregel die alleen ingezet moet worden wanneer dat absoluut noodzakelijk is om de verkiezingen op een veilige manier doorgang te laten vinden.

¹⁹ Wpg, Artikel 58 e «Differentiatie, ontheffing en lokaal maatwerk».

²⁰ Uit artikel Yb 1, eerste lid, alsmede de toelichting blijkt dat onderscheid enkel mogelijk is tussen Caribisch en Europees Nederland en tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en niet tussen gemeenten in Europees Nederland.

Desalniettemin ben ik het met de Afdeling eens dat het mogelijk disproportioneel is wanneer de epidemieafdeling van de Kieswet automatisch in werking wordt gesteld wanneer de genoemde maatregelen uit de Wpg van kracht worden, ongeacht of er op dat moment binnen enkele maanden verkiezingen gepland staan of niet. Hoewel de maatregelen in zo'n geval geen gevolgen zullen hebben voor de praktijk, is het onwenselijk dat bepalingen die raken aan de uitoefening van het kiesrecht automatisch in kunnen worden gezet zonder dat dat noodzakelijk is. Om die reden heb ik de inwerkingstelling van de epidemieafdeling als volgt aangepast: wanneer één of meer maatregelen als bedoeld in de artikelen 58f tot en met 58i van de Wpg van kracht worden en ik het wenselijk acht met het oog op aankomende verkiezingen om de epidemieafdeling van de Kieswet in te zetten, dan kan ik deze door een zelfstandig besluit in werking stellen. Op deze manier zal de epidemieafdeling niet automatisch samen met de genoemde maatregelen uit de Wpg in worden gezet en wordt tevens voorkomen dat de epidemieafdeling van de Kieswet wél wordt ingezet en de maatregelen uit de artikelen 58f tot en met 58i van de Wpg niet, omdat de Minister van VWS en ik tot een andere inschatting van de epidemische situatie zijn gekomen. Het advies van de Afdeling heb ik met deze wijziging van de inwerkingstelling dan ook deels overgenomen.

b. Differentiatie binnen epidemieafdeling Kieswet

Omdat het wetsvoorstel niet voorziet in een zelfstandig besluit tot inwerkingstelling van de voorgestelde epidemieafdeling, is er ook geen mogelijkheid om te differentiëren tussen de daarin opgenomen maatregelen. Weliswaar bestaat er bij bepaalde inwerking gestelde regels ruimte om deze op lokaal niveau verschillend toe te passen,²¹ maar bij de inwerkingstelling van de epidemieafdeling zélf bestaat er geen differentiatiemogelijkheid. Dit betekent dat er geen bevoegdheid is om, afhankelijk van de omstandigheden, te besluiten bepaalde maatregelen uit de voorgestelde afdeling in werking te stellen en andere maatregelen niet.

De Afdeling merkt op dat een dergelijke differentiatiemogelijkheid, die ook is opgenomen in het voorstel van wet pandemische paraatheid,²² met het oog op de noodzaak en proportionaliteit geboden is. Dit geldt te meer omdat de betreffende maatregelen mogelijke beperkingen van het kiesrecht bevatten. Niet uit te sluiten valt dat in de gegeven omstandigheden bepaalde maatregelen met het oog op de volksgezondheid noodzakelijk zijn en andere maatregelen achterwege kunnen blijven (zie ook hierna punt 4).

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel met inachtneming van het voorgaande aan te passen.

Bij het opstellen van het wetsvoorstel is bewust gekozen voor maatregelen in de epidemieafdeling die op korte termijn uitvoerbaar, niet zeer ingrijpend en van organisatorische aard zijn. Deze maatregelen waren dan ook als één vast pakket opgenomen in het wetsvoorstel. Ik kan het standpunt van de Afdeling echter volgen dat het met het oog op proportionaliteit toch wenselijk is om een differentiatiemogelijkheid op te nemen. Daarbij acht ik het van belang dat ook de Wet publieke gezondheid de mogelijkheid biedt om te differentiëren tussen de verschillende maatregelen. Het is niet noodzakelijk om de maatregelen als een vast pakket in de wet op te nemen. Op deze manier wordt tevens voorkomen dat er meer maatregelen uit de epidemieafdeling voor de verkiezingen van

²¹ Zie bijvoorbeeld Yb 8 en Yb 9.

²² Wpg, Artikel 58 e «Differentiatie, ontheffing en lokaal maatwerk».

kracht worden dan noodzakelijk is. Het advies van de Afdeling op dit punt neem ik daarom over.

4. Bescherming kwetsbare groepen

a. Inleiding

Voor verkiezingen in tijden van een epidemie is het in het bijzonder van belang dat kwetsbare groepen zich beschermd weten op het moment dat zij hun stemrecht uitoefenen. Het kan dan noodzakelijk zijn bepaalde beschermingsmaatregelen in te voeren, afhankelijk van de omstandigheden. Dit is een belangrijke les uit de eerste fase van de coronapandemie, toen kwetsbare ouderen met name in verpleeg- en verzorgingshuizen onvoldoende bescherming genoten, met veel zieken en overlijdens tot gevolg (punt b).²³ Ook in meer algemene zin moet de overheid met het oog op de bescherming van kwetsbare groepen (mogelijk ook anderen dan ouderen) zo goed mogelijk voorbereid zijn op andere scenario's dan die zich in het recente verleden hebben voltrokken (punt c).

b. Kwetsbare ouderen

Onder de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 waren, althans in de eerste fase van de pandemie, voor ouderen specifieke maatregelen opgenomen die hen enerzijds moesten beschermen tegen het virus en anderzijds in staat moesten stellen om het kiesrecht uit te oefenen. Zo konden mensen van zeventig jaar en ouder per brief stemmen zodat zij zich niet onder de mensen hoefden te begeven om te stemmen. Verder kon voor bepaalde stemlocaties – in het bijzonder verzorgingshuizen – de toegang beperkt worden tot de bewoners en bezoekers van de betreffende instelling.

De Afdeling merkt op dat deze maatregelen niet in het wetsvoorstel zijn opgenomen. De regering motiveert dit met de constatering van het RIVM dat personen van zeventig jaar en ouder inmiddels niet meer specifieke gezondheidsrisico's lopen door de hoge vaccinatiegraad in deze leeftijdsgroep.²⁴ De Afdeling acht deze motivering niet toereikend. Niet op voorhand is uit te sluiten dat door mutaties of door een nieuw virus ouderen niet of niet voldoende immuun zijn en daardoor opnieuw zijn aan te merken als kwetsbare groep die extra bescherming verdient. Het wetsvoorstel, dat bedoeld is om een permanente voorziening te treffen met het oog op toekomstige epidemieën, dient met dergelijke scenario's rekening te houden.

Gelet op het voorgaande is het van belang dat ter bescherming van kwetsbare ouderen de hiervoor genoemde maatregelen (briefstemmen en stemlokalen met beperkte toegang) in de wettelijke «gereedschapskist» zitten zodat, mocht de situatie daar onverhoopt toe nopen, deze in werking kunnen worden gesteld. De Afdeling merkt daarbij op dat hier een samenhang bestaat met de voorgaande opmerking over gedifferentieerde inwerkingstelling (zie punt 3); de mogelijkheid om te differentiëren en slechts de op dat moment noodzakelijke maatregelen in werking te stellen (en niet de volledige epidemieafdeling) is ook in het licht van het voorgaande relevant.

De Afdeling adviseert gelet op het voorgaande het wetsvoorstel aan te vullen.

²³ Onderzoeksraad voor Veiligheid, Aanpak coronacrisis, Deel1, februari 2022, hoofdstuk 7 «Verpleeghuizen».

²⁴ Toelichting, paragraaf 3.

De voorgestelde maatregelen in de epidemieafdeling zijn bewust gekozen vanwege hun organisatorische, niet ingrijpende karakter. De gedachte daarachter is dat deze maatregelen ook op korte termijn, wanneer bijvoorbeeld vlak voor de verkiezingen één of meer maatregelen uit de artikelen 58f tot en met 58i Wpg worden ingeroepen, uitvoerbaar moeten zijn voor de gemeenten. Dit is niet het geval wanneer maatregelen als briefstemmen of vervroegd stemmen worden opgenomen in de epidemieafdeling bij de Kieswet.

Hoewel de mogelijkheid tot differentiëren tussen de verschillende maatregelen zal worden toegevoegd aan het wetsvoorstel, acht ik het niet proportioneel om ingrijpende en organisatorisch omvangrijke maatregelen als briefstemmen of vervroegd stemmen op te nemen in de epidemieafdeling. Mocht een epidemie van dusdanig ernstige aard zijn dat briefstemmen of vervroegd stemmen tijdens de verkiezing gewenst is, dan kan er door middel van noodwetgeving alsnog een mogelijkheid worden gecreëerd voor deze maatregelen.

c. Anticiperen op nieuwe scenario's

De voorgestelde epidemieafdeling is begrijpelijkerwijs opgesteld vanuit de ervaring met de aanpak van het coronavirus. Tegelijkertijd moet de wetgever, zoals hiervoor al opgemerkt, ook meer algemeen voorbereid zijn op scenario's met virussen die zich op een andere manier manifesteren en met een andere maatschappelijke impact.²⁵ Zo kunnen in de toekomst ook andere virussen opkomen waarvoor geen of niet aanstands voldoende immuniteit bestaat. Ook kan de bestrijding van een nieuw virus vanwege zijn specifieke aard nieuwe maatregelen vergen.

In dat licht bezien is niet op voorhand uit te sluiten dat bepaalde delen van de bevolking, bijvoorbeeld bepaalde beroepsgroepen in de veehouderij, in bepaalde situaties extra risico lopen. Vanwege die kwetsbaarheid kan het in bepaalde situaties nodig zijn dat voor hen extra maatregelen kunnen worden getroffen om ook voor hen de verkiezingen toegankelijk te houden. De toelichting gaat nog niet in op deze mogelijkheid en op welke gevolgen dit zou kunnen hebben voor het wetsvoorstel.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen.

Met dit wetsvoorstel is getracht maatregelen op te stellen waarmee verkiezingen ten tijde van een epidemie op een veilige manier kunnen plaatsvinden. Het is echter ondoenlijk om in wetgeving adequaat te anticiperen op alle potentiële epidemieën en daar passende maatregelen voor te treffen. De ervaring leert dat het verloop van een epidemie niet zelden anders uitpakt dan voorheen werd gedacht. Om die reden is in dit wetsvoorstel gekozen voor een pakket maatregelen van organisatorische aard die op korte termijn uitvoerbaar zijn en geschikt lijken voor een toekomstige epidemie, gebaseerd op de collectieve kennis van en ervaring met het coronavirus. Dit is echter geen garantie dat de voorgestelde maatregelen geschikt zijn voor iedere epidemie waar ons land in de toekomst mee te maken kan krijgen. Mocht er in de toekomst sprake zijn van een epidemie waarbij één vrij duidelijk afgebakende groep burgers als risicogroep kan worden aangemerkt, dan zou middels noodwetgeving een aantal maatregelen in het leven kunnen worden geroepen zodat deze risicogroep veilig aan de verkiezingen kan deelnemen. In de voorgestelde epidemieafdeling kan daar echter geen rekening mee worden gehouden.

²⁵ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en de Koninklijke Akademie van Wetenschappen (KNAW), 2021, «Navigeren en anticiperen in onzekere tijden».

5. Vervroegd stemmen

De Twv kende de mogelijkheid voor kiezers om ook een of twee dagen voor de verkiezingsdag een stem uit te brengen. De gedachte hierachter is dat kiezers verspreid over meer dagen stemmen en dat zo drukte wordt vermeden. Zeker als voldoende afstand houden belangrijk is vanuit het oogpunt van volksgezondheid, kan dit een nuttige maatregel zijn. De regering heeft ervoor gekozen om vervroegd stemmen niet in dit wetsvoorstel op te nemen omdat een initiatiefwetsvoorstel aanhangig is gemaakt om vervroegd stemmen permanent in te voeren, ook als er geen sprake is van een epidemie.²⁶ De regering is nog in afwachting van het verdere verloop van deze procedure.

De Afdeling heeft er begrip voor dat de regering ruimte laat aan de Tweede Kamer voor de indiening en behandeling van initiatiefwetsvoorstellen. Het enkele feit dat een dergelijk initiatiefvoorstel op het punt van vervroegd stemmen is ingediend is op zichzelf echter nog geen reden ervan af te zien in onderhavig wetsvoorstel. Dit hangt ook samen met het verschil in werking: opname in de epidemie-afdeling zou betekenen dat alleen in geval van een epidemie vervroegd stemmen mogelijk zou zijn; het initiatiefwetsvoorstel gaat verder en voorziet in een regeling die ook geldt in normale situaties.

Op dit moment is nog onduidelijk of het initiatiefwetsvoorstel zal worden aangenomen. Gelet daarop is het van belang om de mogelijkheid van vervroegd stemmen ook in de epidemie-afdeling van dit wetsvoorstel op te nemen. Het onderhavige wetsvoorstel kan worden aangevuld met een samenloopbepaling zodat in het geval het initiatiefvoorstel kracht van wet krijgt, dit onderdeel van het wetsvoorstel vervalt. De Afdeling adviseert het wetsvoorstel in de hiervoor genoemde zin aan te passen.

Het initiatiefvoorstel van de leden Sneller en Bushoff tot wijziging van de Kieswet in verband met de permanente invoering van de mogelijkheid voor kiezers om gedurende twee dagen voorafgaand aan de dag van de stemming vervroegd te stemmen in het stemlokaal (Wet vervroegd stemmen in het stemlokaal, 36047) is op dit moment aanhangig bij de Tweede Kamer. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd de mogelijkheid van vervroegd stemmen permanent in de Kieswet te verankeren. Het is op dit moment nog onduidelijk of het wetsvoorstel zal worden aangenomen of niet.

Zoals hiervoor reeds benoemd, zijn in de epidemieafdeling maatregelen opgenomen die allen organisatorisch van aard zijn en tevens op korte termijn uitvoerbaar zijn voor gemeenten. De gedachte hierachter is dat een epidemie onvoorspelbaar is en het soms vlak voor de verkiezingen noodzakelijk kan zijn om aanvullende maatregelen te nemen zodat de verkiezingen op een veilige manier kunnen plaatsvinden. Een maatregel als vervroegd stemmen is daarentegen zeer ingrijpend van aard en vergt minstens zes maanden voorbereidingstijd voor gemeenten. Deze moeten namelijk op zoek naar extra vrijwilligers en stemlocaties die al eerder beschikbaar zijn dan enkel op de dag van de stemming. Dit betekent dat er zes maanden voor een verkiezing al een inschatting gemaakt moet worden van de epidemische situatie op de dag van de stemming en of de maatregel van vervroegd stemmen noodzakelijk is of niet. De ervaring met het coronavirus heeft geleerd dat het erg moeilijk is om zes maanden van tevoren al een juiste inschatting te maken van het verloop van de epidemie. Gelet op de zwaarte van de maatregel en de uitvoerbaarheid

²⁶ Kamerstukken II 2021/22, 36 047, nr. 2. Initiatiefwetsvoorstel-Sneller/Kathmann.

voor gemeenten acht ik het om die reden niet proportioneel om de maatregel van vervroegd stemmen op te nemen in de epidemieafdeling.

6. Wijzigen locatie stemlokaal

De Twv voorzag in de mogelijkheid voor burgemeester en wethouders om tot een dag vóór de verkiezingen een andere locatie voor de stemming aan te wijzen.²⁷ In het wetsvoorstel kan deze andere locatie ook op de dag van de verkiezingen zélf worden aangewezen.²⁸ Uit de toelichting komt niet naar voren dat ten tijde van de coronapandemie problemen zijn ontstaan doordat een locatiewijziging niet meer op de verkiezingsdag zelf kon plaatsvinden.

De Afdeling merkt op dat een locatiewijziging op de dag van de verkiezingen kan zorgen voor verwarring onder kiezers. De effectieve toegang tot het stemproces kan hierdoor in het gedrang komen. Nu niet is gebleken dat de bepaling uit de Twv tot uitvoeringsproblemen heeft geleid is de vraag of deze verruimde mogelijkheid tot verplaatsing noodzakelijk is.

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

In het wetsvoorstel was voor gemeenten de mogelijkheid opgenomen om – als de epidemische situatie daartoe noopt – tot op de dag van de stemming een andere locatie aan te wijzen. Dit kan bijvoorbeeld nodig zijn in het geval van een plotselinge virusuitbraak onder de bewoners van een verzorgingstehuis waar tevens een stembureau gehuisvest zou zijn. Ik ben echter met de Afdeling eens dat tijdens de coronacrisis niet is gebleken dat het noodzakelijk was om op de dag van de stemming zelf nog een andere stemlocatie aan te wijzen. Wanneer dit belang wordt afgewogen tegen het belang van de effectieve toegang tot het stemproces, ben ik van oordeel dat het niet wenselijk is om nog op de dag van de stemming zelf een andere stemlocatie aan te wijzen. Het hieraan ten grondslag liggende belang wordt voldoende ondervangen door die mogelijkheid tot en met de dag vóór de stemming op te nemen in de epidemieafdeling. Om die reden heb ik het wetsvoorstel op dit punt aangepast.

7. Bewijs van Nederlanderschap

Ten tijde van een epidemie kan het voor Nederlanders in het buitenland moeilijker zijn om identiteitsbewijzen aan te vragen en te verkrijgen. Om te voorkomen dat zij om die reden hun stemrecht niet kunnen uitoefenen, regelt het wetsvoorstel dat enkele aanvullende identiteitsdocumenten worden geaccepteerd. Het wetsvoorstel voorziet in een grondslag om in het Kiesbesluit de documenten vast te stellen die Nederlanders in het buitenland tijdens een epidemie mogen gebruiken voor identificatie.²⁹ De toelichting noemt onder andere een noodpaspoort of een laissez-passer.³⁰

In de Twv waren deze documenten geregeld op wetsniveau.³¹ De regering heeft daar nu niet voor gekozen maar heeft aangesloten bij de «systematiek, waarbij de te gebruiken identiteitsdocumenten worden aangegeven in het Kiesbesluit».³² Die motivering is nog niet toereikend, omdat

²⁷ Artikel 5 Twv.

²⁸ Artikel Yb 8.

²⁹ Artikel Yb 10.

³⁰ Toelichting, paragraaf 2.5 «Bewijs van Nederlanderschap».

³¹ Artikel 16a van de Twv.

³² Toelichting, paragraaf 2.5 «Bewijs van Nederlanderschap».

het wetsvoorstel betrekking heeft op bijzondere omstandigheden en de toelichting geen inhoudelijke redenen bevat waarom, zoals in de Twv het geval was, regeling op wetsniveau op bezwaren zou stuiten.

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

In de epidemieafdeling is een grondslag opgenomen om in het Kiesbesluit te bepalen welke identiteitsdocumenten Nederlanders in het buitenland tijdens een epidemie mogen gebruiken voor identificatie bij het uitoefenen van hun stemrecht. Er is voor gekozen om de toegestane identiteitsdocumenten niet op wetsniveau te regelen, zoals in de Twv wel is gedaan, maar in het Kiesbesluit. De reden hiervoor is dat het Kiesbesluit flexibeler is en de mogelijkheid biedt om sneller wijzigingen aan te brengen in de lijst van geaccepteerde identiteitsdocumenten. Het is namelijk niet wenselijk om een geheel wetstraject te doorlopen wanneer men de lijst met geaccepteerde identiteitsdocumenten zou willen aanpassen. Dit is een tijdrovend proces voor een wijziging die voornamelijk ziet op de uitvoering van de bepalingen uit de epidemieafdeling. Ik acht het daarom passender om de lijst met geaccepteerde identiteitsdocumenten te regelen op het niveau van het Kiesbesluit dan op wetsniveau. Ik heb de toelichting op dit punt aangevuld.

8. Aanwijzingen betreffende ondersteuningsverklaringen

Op grond van de wet moeten nieuwe partijen op de dag van kandidaatstelling voldoende ondersteuningsverklaringen inleveren om mee te mogen doen aan de verkiezingen. Dit geldt als zij voor het eerst deelnemen of bij de vorige verkiezingen geen zetel hebben behaald. Als de voorgestelde epidemieafdeling in werking is gesteld, wordt volgens het wetsvoorstel de termijn voor het afleggen van deze ondersteuningsverklaringen verlengd van twee naar vier weken.³³ Dit hangt samen met de omstandigheid dat ten tijde van een epidemie beperkende maatregelen kunnen gelden zoals beperkte openingstijden van het gemeentehuis. Door de termijn te verlengen wordt deze beperking gecompenseerd. De toelichting vermeldt met het oog daarop dat vooral in kleinere gemeenten nauwelijks ondersteuningsverklaringen worden afgelegd, waardoor het niet nodig is om te zorgen dat er vier weken lang continu deskundig personeel aanwezig is op het gemeentehuis.³⁴

De toelichting vermeldt dat de Minister van BZK per circulaire gemeenten, al dan niet dringend, kan adviseren over de inrichting van dit proces. Daarbij kan het blijkens de toelichting bijvoorbeeld gaan om een verzoek aan gemeenten om in de eerste twee weken alleen op afspraak te werken en om in de laatste twee weken het afleggen van ondersteuningsverklaringen ook zonder afspraak mogelijk te laten zijn. Door gedurende een langere periode ondersteuningsverklaringen af te kunnen leggen, en tegelijk enkel in het laatste deel daarvan dit zonder afspraak te kunnen doen, kan er tijdens een epidemische situatie een balans worden gevonden tussen enerzijds het belang van politieke partijen en anderzijds de uitvoerbaarheid voor de gemeentelijke organisatie, aldus de toelichting. De Minister kan om dat doel te bereiken echter geen bindende instructies geven omdat daartoe een wettelijke grondslag ontbreekt.³⁵

³³ Artikel Yb 2.

³⁴ Toelichting, paragraaf 2.2 «Termijn voor het afleggen van ondersteuningsverklaringen».

³⁵ Toelichting, paragraaf 2.2 en 6 «Consultatie».

De Afdeling acht deze toelichting ontoereikend. Indien de aangegeven balans tussen enerzijds het belang van politieke partijen en anderzijds de uitvoerbaarheid voor de gemeentelijke organisatie zodanig van belang is dat ministeriële bemoeienis op zijn plaats is, is een wettelijke basis van een bevoegdheid daartoe geboden. De toelichting motiveert niet waarom daarvoor niet is gekozen.

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

Gemeenten hebben autonomie inzake de inrichting van verkiezingen. Het is dan ook aan gemeenten om keuzes te maken met betrekking tot de uitvoering en organisatie daarvan. Om die reden is het niet wenselijk dat ik door middel van bindende instructies de autonomie van gemeenten aantast om naleving van wettelijke bepalingen af te dwingen. Deze mogelijkheid heb ik ook niet met betrekking tot andere bepalingen uit de Kieswet. De verwachting is dat er met niet-bindende instructies een voldoende duidelijk signaal aan gemeenten wordt afgegeven om het doel te bereiken. Wel heb ik het advies van de Afdeling opgevolgd om de toelichting op dit punt uit te breiden.

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 vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik verzoek U 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,
H.M. de Jonge