

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. 5 VERSLAG
Vastgesteld 14 juni 2024

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen afdoende zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave	blz.
I. ALGEMEEN DEEL	1
1. Inhoud	3
2. Overige maatregelen uit de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19	4
3. Administratieve en financiële gevolgen	5
4. Consultatie	5
II. ARTIKELSGEWIJS	6

I. ALGEMEEN DEEL

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggend wetsvoorstel. Deze leden kunnen zich vinden in het voornemen van de regering om in plaats van tijdelijke regels, zoals die vastgelegd waren in de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 (Twv), vaste wetgeving te maken die in het geval van een epidemie als het ware geactiveerd kan worden. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Wijziging van de Kieswet in verband met het stellen van regels ten behoeve van het houden van een verkiezing ten tijde van een epidemie. Graag willen deze leden de regering daarover een aantal vragen stellen. Allereerst merken zij op dat het een goede zaak is dat er in de Kieswet een aparte epidemieafdeling komt, waarin organisatorische maatregelen staan die ingezet kunnen worden als er sprake is van een epidemie. Ook achten zij het goed dat er voor het inzetten van de maatregelen een apart besluit moet worden genomen, dus dat er geen sprake is van een automatisme als er maatregelen voor publieke plaatsen gelden als er sprake is van een infectieziekte ingevolge de Wet publieke

gezondheid. Het gaat immers om een belangrijk recht, te weten het kiesrecht.

De leden van de NSC-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel 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). Deze leden steunen dit wetsvoorstel in beginsel, maar hebben hierover nog een zestal vragen aan de regering, met name over de beperkte reikwijdte van dit wetsvoorstel.

De leden van de NSC-fractie constateren dat in het wetsvoorstel alleen maatregelen zijn opgenomen die op korte termijn uitvoerbaar zijn, omdat aanvankelijk het idee was dat de maatregelen als totaalpakket van kracht zouden worden. Op advies van de Raad van State is echter nadien een differentiatiemogelijkheid opgenomen, zodat de regering in het huidige wetsvoorstel de mogelijkheid heeft om steeds de meest passende maatregelen te kiezen, in plaats van het totaalpakket. Deze leden zijn van mening dat door deze differentiatiemogelijkheid het maatregelenpakket in het wetsvoorstel ook uitgebreid kan worden. Deelt de regering de mening dat door deze differentiatiemogelijkheid het niet langer noodzakelijk is om het wetsvoorstel te beperken tot maatregelen die op korte termijn uitvoerbaar zijn? Deelt de regering de mening dat ook een breder palet aan maatregelen in het wetsvoorstel opgenomen kan worden? De mogelijkheid van briefstemmen en niet openbare stemlocaties zijn suggesties die nader onderzocht moeten worden. Deze kunnen van belang zijn tijdens epidemieën, maar ook in andere situaties of omstandigheden.

De leden van de NSC-fractie begrijpen dat de huidige maatregelen die opgenomen zijn in het wetsvoorstel vrij beperkt zijn en mogelijk niet toereikend zijn als er daadwerkelijk een infectieziekte-A1 uitbreekt. Deze leden constateren ook dat de Raad van State heeft geadviseerd om in het algemeen beter voorbereid te zijn op allerlei verschillende scenario's van virussen. Gelet hierop, is het huidige wetsvoorstel wel voldoende doeltreffend nu veel (vaak ingrijpendere) maatregelen niet in het wetsvoorstel zijn opgenomen?

De leden van de NSC-fractie lezen dat het huidige wetsvoorstel beperkt is tot infectieziekten-A1 en derhalve alleen een epidemieafdeling toevoegt aan de Kieswet. Er kunnen zich echter ook dreigingen van andere aard voordoen, zoals hittegolven, waarin ook bij verkiezingen de gezondheid van kiezers in gevaar gebracht kan worden. Waarom richt deze toevoeging aan de kieswet zich alleen tot de infectieziekten-A1 en niet tot andere bijzondere situatie, zoals een hittegolf?

De leden van de NSC-fractie lezen in de reactie op het advies van de Raad van State dat dat de regering voornemens is om maatregelen die in het huidige voorstel geen permante wettelijke basis krijgen, alsnog bij noodwetgeving mogelijk te maken als de situatie daar om vraagt. Maatregelen bij voorbaat, zonder extra besluit, doorschuiven naar noodwetgeving is voor deze leden onwenselijk, omdat deze maatregelen (grond)rechten ingrijpend kunnen inperken. Kan de regering uitleggen waarom zij nu al bij voorbaat kiest om deze maatregelen in

noodwetgeving op te nemen, zonder extra waarborgen, terwijl dit nu ook aan de voorkant goed geregeld kan worden in het pakket van maatregelen wat nu voorligt ter wijziging van de Kieswet? Kan de regering bij de beantwoording het advies van de Raad van State “van noodwet tot crisisrecht” betrekken?

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van de 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). Het lijkt deze leden nuttig om in de Kieswet op te nemen hoe we verkiezingen tijdens een epidemie organiseren, met als doel dat het democratisch proces doorgang kan blijven vinden. De Twv is succesvol geweest in het waarborgen van deze verkiezingen in een uitdagende corona-periode. Het is dan ook goed dat de regering nu permanente wetgeving voorstelt in plaats van tijdelijke spoedwetgeving, en daarin de positieve lessen uit de Twv volgt.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel 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. Deze leden hechten sterk aan dat de toegankelijkheid van verkiezingen ook tijdens een epidemie zo veel mogelijk wordt gewaarborgd en spreken de hoop uit dat de epidemieafdeling van de Kieswet niet hoeft te worden gebruikt. Deze leden herkennen zich in het advies van de Raad van State en zijn tevreden over het feit dat de regering veel van de geadresseerde zorgen van de Raad van State heeft verwerkt in het wetsvoorstel. Zij maken van de gelegenheid gebruik enkele vragen te stellen over het wetsvoorstel.

1. Inhoud

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie begrijpen dat er in tijden van een epidemie meer tijd nodig kan zijn voor het afleggen van ondersteuningsverklaringen. Het verlengen van de termijn van twee naar vier weken vergt echter ook meer inspanning van gemeenten, omdat er deskundige ambtenaren aanwezig moeten zijn op het gemeentehuis. Met name voor kleine gemeenten waar doorgaans geen of weinig ondersteuningsverklaringen worden afgelegd kan dit een extra belasting geven. De regering stelt voor dat gedurende een deel van de termijn bij gemeenten enkel op afspraak ondersteuningsverklaringen kunnen worden afgelegd. Daarmee moet er tijdens een epidemische situatie een balans worden gevonden tussen enerzijds het belang van politieke partijen en anderzijds de uitvoerbaarheid voor de gemeentelijke organisatie. De regering kan gemeenten op dit vlak echter geen bindende instructies opleggen. Betekent dit dat gemeenten de periode van vier weken ook enkel op afspraak open kunnen zijn voor ondersteuningsverklaringen?

Het wetsvoorstel regelt, los van de epidemieafdeling, ook een aantal andere zaken, die permanent gelden. Waarom komt dat niet tot

uitdrukking in de titel van het wetsvoorstel, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

In het wetsvoorstel wordt geregeld dat in het geval van een epidemie de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan besluiten maatregelen uit de epidemieafdeling in te zetten, zo begrijpen deze leden. In hoeverre is het denkbaar dat de minister besluit om helemaal geen maatregelen uit de Epidemieafdeling van de Kieswet in te zetten bij een epidemie, dus om in het geheel geen gebruik te maken van deze epidemieafdeling? Deze leden vragen in hoeverre het denkbaar is dat de minister op enig moment besluit om bepaalde maatregelen uit de epidemieafdeling in te zetten, maar in een later stadium meent dat ook andere maatregelen uit de afdeling moeten worden ingezet. Is dat dan nog mogelijk?

De voorzitter van het stembureau krijgt ingevolge het wetsvoorstel de mogelijkheid om iemand de toegang tot het stemlokaal te ontzeggen, dan wel iemand te verzoeken het stemlokaal te verlaten, als deze persoon zich niet houdt aan de opgelegde maatregelen. In het kader van het democratische kiesrecht is dit een ingrijpende beslissing, maar in bepaalde situaties kan dit gerechtvaardigd zijn. In hoeverre komen deze mogelijke maatregelen overeen met de mogelijke maatregelen bij algemene ordeverstoringen in het stemlokaal, dus los van een epidemie? De leden van de VVD-fractie vragen de regering daarop in te gaan.

De leden van de BBB-fractie steunen het verlengen van de termijn voor het afleggen van ondersteuningsverklaringen van twee naar vier weken, maar vragen zich af waarom deze maatregel niet permanent gemaakt kan worden (dus ook buiten een epidemie). Deze vraag geldt evenwel voor het tonen van in plaats van het afgeven van het identiteitsbewijs aan het stembureau. Deze leden steunen eveneens maatregelen die de Kiesraad bestendig maken tegen ziekte, maar vragen zich wel af welke risico's op hacking of manipulatie een digitale stream van het briefstembureau en centrale stembureau met zich meebrengt. Wat zouden de consequenties voor de verkiezingen en haar integriteit zijn als deze stream weg zou vallen?

Ook zouden de leden van de BBB-fractie graag weten welke waarborgen er zijn voor de integriteit van de stemming bij het verplaatsen van stembiljetten van een te klein stembureau naar een grotere locatie om te stemmen. Wie doet deze verplaatsing en hoe vindt de controle op verzegeling plaats?

De leden van de BBB-fractie zijn ook erg te spreken over de permanente maatregel om de processen-verbaal van het centraal stembureau digitaal openbaar te maken. Dit verhoogt de transparantie en integriteit van de verkiezingen. Deze leden zijn tevens blij dat er geen mogelijkheid tot vervroegd stemmen is opgenomen in de wet en is het eens met het verweer dat de regering daarvoor aandraagt bij de Raad van State. Vervroegd stemmen maakt het electoraal proces diffuus, minder transparant en legt nog meer druk op vrijwilligers die al krap in de tijd zitten.

De leden van de ChristenUnie-fractie concluderen dat de maatregelen die zijn opgenomen in voorliggend wetsvoorstel om verkiezingen te kunnen organiseren ten tijde van een (onverhoopte) epidemie vrij administratief van aard zijn. Veel burgers zullen zich de verkiezingen van 2021 ten tijde van de coronapandemie nog kunnen herinneren waar vrij grootse en zichtbare aanpassingen aan het verkiezingsproces zijn gedaan, zoals de mogelijkheid van vervroegd stemmen. Ook de VNG, NVVB en het HBG hebben twijfels hoe toekomstbestendig deze epidemieafdeling van de Kieswet is. Deze leden vragen de regering het totaal aan mogelijkheden zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel te beoordelen als zijnde voldoende om ten tijde van een epidemie verkiezingen te organiseren.

2. Overige maatregelen uit de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19

De leden van de NSC-fractie merken op dat in het advies van de Raad van State geadviseerd wordt om de mogelijkheid tot vervroegd stemmen in het wetsvoorstel op te nemen. Deze leden lezen tegelijkertijd in het nader rapport dat de regering niet voornemens is dit advies over te nemen, omdat het wetsvoorstel betrekking heeft op maatregelen die in korte tijd uitvoerbaar zijn vanwege de onvoorspelbaarheid van epidemieën. Bovendien geeft de regering aan dat vervroegd stemmen een minimale voorbereidingstijd van zes maanden vereist. Deze leden kunnen zich voorstellen dat vervroegd stemmen tot een lange voorbereiding leidt. Tegelijkertijd heeft de geschiedenis laten zien dat de epidemieën zodanig onvoorspelbaar zijn dat deze ook jaren kunnen duren, waardoor het mogelijk is om geruime tijd voor de verkiezingen alvast voorbereidingen te treffen. Kan de regering ingaan op het regeringsstandpunt over vervroegd stemmen in relatie tot het gegeven dat een epidemie ook van langere duur kan zijn en het daardoor wel al zes maanden van tevoren voorzienbaar kan zijn dat er vervroegd gestemd moet worden (zoals ook was bij covid-19)?

De leden van de NSC-fractie lezen in de memorie van toelichting dat als een kiezer zich niet aan de hygiënevoorschriften houdt, de voorzitter deze kiezer uiteindelijk de toegang tot het stemlokaal kan ontzeggen. Deze leden vinden de koppeling met de hygiënevoorschriften nog te onbepaald. Het kan immers ook mogelijk zijn dat de schending van de hygiënevoorschriften vrij gering is en/of de gezondheid van de aanwezigen niet in gevaar brengt. In alle gevallen zullen de gevolgen van een ontzetting echter groot zijn, omdat de kiezer dan zijn actief stemrecht niet meer kan uitoefenen. Het kiesrecht is immers een grondrecht. Kan de regering nader onderbouwen in welke situaties volgens haar de kiezer de toegang tot het stemlokaal ontzegd kan worden? Kan dat ook als er sprake is van een geringe overtreding?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de Raad van State kritisch is op het feit dat er geen mogelijkheid wordt geboden voor specifieke maatregelen om kwetsbare groepen te beschermen. Met de Twv was het voor ouderen bijvoorbeeld mogelijk om per brief te stemmen. De Raad van State is, in de ogen van deze leden, terecht kritisch dat deze maatregelen niet zijn opgenomen in het wetsvoorstel als mogelijkheid.

Deze leden vinden het verweer van de regering op dit punt onvoldoende en vragen de regering deze gemaakte keuze nader te motiveren. De Raad van State doet de suggestie om bijvoorbeeld de mogelijkheid van briefstemmen op te nemen in de wettelijke 'gereedschapskist'. Deze leden achten dit een verstandig advies. De reactie van de regering op dit punt, namelijk dat altijd besloten kan worden om noodwetgeving te creëren, achten zij onvoldoende. Dit voorliggend wetsvoorstel is namelijk bedoeld om noodwetgeving te voorkomen en voorbereid te zijn op een eventueel toekomstige situatie. Zij vragen de regering hier nader op te reflecteren en de gemaakte keuze nader te motiveren.

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn evenwel ook kritisch op de keuze om de mogelijkheid van vervroegd stemmen niet op te nemen in de Epidemieafdeling van de Kieswet. Deze leden herkennen zich in de kritiek van de Raad van State dat het enkele feit dat een initiatiefwetsvoorstel aanhangig is die deze mogelijkheid breed wil mogelijk maken, dus niet enkel in geval van epidemie, onvoldoende reden is om deze mogelijkheid niet op te nemen in de serie mogelijkheden die het wetsvoorstel biedt. Zij vragen de regering hier nader op in te gaan.

3. Administratieve en financiële gevolgen

De regering verwacht dat gemeenten en openbare lichamen voor extra kosten komen te staan in het geval er gewerkt gaat worden volgens het regime van stemmen tijdens een epidemie. Daar wordt nu echter geen inschatting van gemaakt. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie menen dat tenminste een indicatie van de meerkosten gewenst is. Kan de regering die alsnog geven? Bovendien menen deze leden dat gemeenten en openbare lichamen gecompenseerd moeten worden voor de financiële gevolgen van deze wet. Deelt de regering deze mening? Zo nee, waarom niet? Zij lezen nu op dit punt alleen maar dat de regering in overleg zal treden met de VNG en de openbare lichamen over de manier waarop die kosten moeten worden gedekt. Welke andere manieren van bekostiging, anders dan een vergoeding vanuit het Rijk, zijn daarnaast nog een optie?

4. Consultatie

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het advies van de Kiesraad om rekening te houden met het feit dat een epidemie zich soms maar een paar dagen voorafgaand aan of zelfs tijdens het moment waarop een specifieke maatregel over de kandidaatstelling en de uitslagvaststelling moet worden ingezet, aandient. De Kiesraad wijst erop dat er dan voorbereidingstijd nodig is voor verlenging van de termijn voor het afleggen van ondersteuningsverklaringen, en voor het mogelijk maken dat de openbare zittingen van het centraal stembureau digitaal kunnen worden bijgewoond. De regering begrijpt dit advies weliswaar, maar wijst erop dat een epidemie of een dreiging daarvan zich niet van de ene op de andere dag zal voordoen en dat dus gemeenten om die reden al voorbereidingstijd hebben. Waarop baseert de regering de stelling dat een epidemie zich altijd tijdig aankondigt? En wat gebeurt er als gemeenten vanwege het acuut uitbreken van een epidemie toch niet

de voorbereidingstijd hebben die nodig is en zich niet hebben kunnen voorbereiden?

Concluderend steunen de leden van de BBB-fractie het wetsvoorstel. Wel moet daarbij genoemd worden dat men aanpalend aan dit wetsvoorstel kritisch moeten zijn over wanneer er sprake is van een A1-epidemie en voor hoelang die status van kracht moet zijn. Het inwerkingtreden van epidemiebepalingen uit de Wet publieke gezondheid zorgt namelijk voor grote inbreuk in de vrijheden van burgers en het functioneren van de samenleving. Deze mogen nooit van kracht zijn, anders dan wanneer strikt noodzakelijk. In die context zouden deze leden er grote waarde aan hechten als de regering in detail kan toelichten wanneer er juridisch sprake is van een A1-epidemie. Welk orgaan maakt die beslissing? Worden daarin de definities in de International Health Regulations gebruikt? En welke invloed kan een eventueel pandemieverdrag hebben op die vaststelling? Treden bij zo'n vaststelling de bepalingen uit de Wet publieke gezondheid (Wpg) en daarmee de Epidemieafdeling in de Kieswet direct in werking, of maakt de regering daar een nadere beslissing over?

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel Yb 1

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn het eens met de conclusie van de Raad van State dat automatische inwerkingtreding van de Epidemieafdeling van de Kieswet niet noodzakelijk en disproportioneel is. Deze leden zijn dan ook verheugd dat de regering het wetsvoorstel op dit punt heeft gewijzigd. Zij vragen of de regering ook nader gespecificeerd heeft, bijvoorbeeld in tijd tot aan de aankomende verkiezingen, wanneer de minister het wenselijk acht om de Epidemieafdeling van de Kieswet in werking te stellen.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Peter de Groot

Adjunct-griffier van de commissie,
Easton