



Minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Mw. K.H. Ollongren
Postbus 20011
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

Datum
21 juni 2021
Kenmerk
TRE/U202100517
Telefoon
070 373 8393
Bijlage(n)
-

Onderwerp

Adviesaanvraag over wetsvoorstel Wijziging van de Tijdelijke wet
verkiezingen covid-19 t.b.v. herindelingsverkiezingen 2021

Geachte mevrouw Ollongren,

De VNG, NVVB en het NGB hebben met veel belangstelling kennis genomen van het concept-wetsvoorstel tot Wijziging van de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 ten behoeve van de herindelingsverkiezingen 2021 (hierna ook: het wetsvoorstel). Graag maken wij van de geboden mogelijkheid gebruik om op het wetsvoorstel te reageren.

In het onderstaande geven we eerst ons algemene standpunt over het wetsvoorstel (par. 1). Vervolgens bespreken we een aantal aanpassingen rondom het vervroegd stemmen (par. 2) en sluiten af met redactionele opmerkingen (par. 3). De bespreking van het wetsvoorstel wordt vooraf gegaan door een samenvatting van onze opmerkingen.

Samenvatting

Samengevat hebben we bij het wetsvoorstel de volgende opmerkingen:

- **Afschalen en maatregelen in stand laten:** Gelet op de positieve ontwikkelingen rondom de verspreiding van covid-19 en de hoge vaccinatiegraad, kunnen wij de keuze om een aantal maatregelen uit de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 bij de herindelingsverkiezingen te laten vervallen, onderschrijven. Wij achten echter de keuze om het vervroegd stemmen bij deze verkiezingen *in verband met covid-19* in stand te laten, niet op voorhand begrijpelijk. Wij adviseren u daarom de keuze om het vervroegd stemmen in de Tijdelijke wet in stand te laten, te heroverwegen dan wel in elk geval in de Memorie van Toelichting de noodzaak van het vervroegd stemmen als tijdelijke maatregel beter te onderbouwen.
- **Vervroegd stemmen:** Wij kunnen de voorgestelde aanpassingen aan het vervroegd stemmen op zichzelf grotendeels onderschrijven. Wel hebben wij opmerkingen bij het proces rondom het berekenen van het gemeentetotaal, de bevoegdheidstoekenning bij de handhaving van de orde op de tellocatie, en de samenloop met het experiment CSO.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435 | 2500 GK Den Haag
070 - 373 83 93 | info@vng.nl

[vng.nl](https://www.vng.nl)

- *Tijdig duidelijkheid over het maatregelenpakket:* Het is van belang dat de herindelingsgemeenten in een vroeg stadium weten welke wettelijke maatregelen daadwerkelijk gaan gelden: daartoe zou de Tweede Kamer feitelijk vóór het zomerreces helderheid moeten bieden of dit de toepasselijke maatregelen zijn bij de herindelingsverkiezingen.
- *Implementatieondersteuning:* Over de verdere concrete uitwerking van de wet- en regelgeving moet eveneens tijdig duidelijkheid bestaan. Gemeenten geven aan minimaal drie maanden nodig te hebben om veranderingen bij een verkiezing door te voeren. Wij verzoeken u gemeenten die helderheid tijdig te verschaffen en gemeenten maximaal te ondersteunen bij de implementatie van de wet- en regelgeving door vóór 24 augustus uitvoerbare procesbeschrijvingen, factsheets etc. beschikbaar te stellen.
- *Compensatie:* De gemeenten zullen voor de uitvoering van de maatregelen een reële, financiële compensatie moeten ontvangen. Wij verwachten van u dat alle door de gemeenten gemaakte extra kosten gecompenseerd zullen worden en gaan hierover graag in overleg.

1. Algemeen

Afschalen en maatregelen in stand laten

Net als bij de afgelopen Tweede Kamerverkiezing 2021 en de herindelingsverkiezingen in 2020 is het bij de herindelingsverkiezingen 2021 van belang dat kiezers in staat zijn om hun stem veilig uit te brengen en stembureauleden en tellers veilig hun werk kunnen doen in de stemlokalen en op de tellocaties. Met dit wetsvoorstel maakt de regering de afweging welke maatregelen uit de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 (hierna ook: Tijdelijke wet) al dan niet kunnen vervallen. Wij kunnen onderschrijven dat de positieve ontwikkelingen rondom de verspreiding van covid-19 en de hoge vaccinatiegraad onder de Nederlandse bevolking maken dat niet het gehele pakket aan maatregelen uit de Tijdelijke wet van kracht hoeft te blijven. Wij begrijpen de keuze om het briefstemmen voor kiesgerechtigden van 70 jaar en ouder te schrappen en het maximum aantal volmachten van drie naar twee terug te brengen. Ook volgen wij de keuze om de basismaatregelen ten aanzien van de gezondheidscheck, hygiëne en bescherming als uitgangspunt van kracht te laten met daarbij de mogelijkheid om deze geheel of gedeeltelijk buiten toepassing te verklaren als de omstandigheden rondom covid-19 daartoe aanleiding geven. Weliswaar leidt de mogelijkheid van het alsnog 'uitzetten' van deze maatregelen tot onzekerheid bij gemeenten (en de kiezer) over de geldende maatregelen, maar dit wordt gerechtvaardigd door de flexibiliteit die nodig is om rekening te houden met het verloop van de pandemie. Tevens kunnen wij instemmen met het in stand laten van de in de Memorie van Toelichting genoemde 'overige regels' van de Tijdelijke wet, te meer daar een deel van die regels (zoals rondom specifieke stemlocaties) gemeentelijk maatwerk mogelijk maakt en dat gemeenten helpt om de verkiezingen coronaproof te kunnen organiseren.

Wij achten evenwel in het licht van de ontwikkelingen rondom het coronavirus de keuze om het vervroegd stemmen in stand te laten niet op voorhand begrijpelijk. Bij de Tweede Kamerverkiezing 2021 was het stemmen op maandag en dinsdag vooral bedoeld voor kiezers die extra kwetsbaar zijn voor covid-19 en vervroegd stemmen voorzag daarmee in een behoefte voor deze doelgroep. Die beperking wordt nu bij de herindelingsverkiezingen los gelaten. Deze groep kiezers is, net als de kiezers van 70+, overwegend gevaccineerd (of zal dat in november zijn), zodat er in zoverre ook geen aanleiding meer is om voor deze groep tijdelijk een andere manier van stemmen mogelijk te maken. Daarmee is het ook de vraag of het vervroegd stemmen *vanwege covid-19* überhaupt nog noodzakelijk is bij de herindelingsverkiezingen. In dit verband is relevant dat de opkomst bij

herindelingsverkiezingen over het algemeen relatief laag is.¹ Deze verkiezing is daarmee niet goed vergelijkbaar met de afgelopen Tweede Kamerverkiezing. Er zal bij de herindelingsverkiezingen niet of veel minder behoefte zijn om vanwege covid-19 kiezers over drie dagen te spreiden. Wij wijzen daartoe ook op de herindelingsverkiezingen van november 2020 waar vervroegd stemmen niet mogelijk was, terwijl het verloop van het coronavirus toen veel zorgelijker was dan op dit moment. Die verkiezingen zijn niettemin in het licht van covid-19 goed verlopen. De extra belasting die er wel is voor de gemeentelijke organisatie van het moeten organiseren van vervroegd stemmen valt dan ook vanwege covid-19 niet goed te rechtvaardigen.

Wij adviseren u daarom de keuze om het vervroegd stemmen in de Tijdelijke wet in stand te laten te heroverwegen dan wel in elk geval in de Memorie van Toelichting de noodzaak van het vervroegd stemmen als tijdelijke maatregel beter te onderbouwen.

Tijdig duidelijkheid over het maatregelenpakket en implementatieondersteuning

Wij wijzen er daarnaast op dat, ondanks dat de herindelingsgemeenten inmiddels ervaring hebben met het coronaproof organiseren van de verkiezingen, ze wederom voor een enorme opgave staan om de verkiezingen te organiseren. Het nu voorgestelde pakket aan maatregelen zal van gemeenten forse, extra inspanningen vergen bovenop de toch al grote logistieke operatie die het organiseren van verkiezingen onder normale omstandigheden is. Zo moeten de gemeenten weer voldoende geschikte coronaproof, en toegankelijke, stemlokalen zien te vinden en voldoende menskracht (extra (reserve) stembureauleden) weten te organiseren. Ook moeten zij het vervroegd stemmen inregelen. Dit vraagt veel van gemeenten. Het is daarom van belang dat zij in een vroeg stadium weten welke wettelijke maatregelen daadwerkelijk gaan gelden: daartoe zou de Tweede Kamer feitelijk vóór het zomerreces helderheid moeten bieden of dit de toepasselijke maatregelen zijn bij de herindelingsverkiezingen (daargelaten de mogelijkheid van het later 'uitzetten' van de basismaatregelen).

Ook over de verdere concrete uitwerking van de wet- en regelgeving moet tijdig duidelijkheid bestaan: voorkomen moet worden dat de gemeenten, zoals het geval was bij de Tweede Kamerverkiezingen, kort voor de verkiezingen met last minute en fundamentele wijzigingen van het verkiezingsproces te maken krijgen. De timing is hierbij van groot belang, zodat gemeenten de tijd hebben om de regels te implementeren. Gemeenten hebben naar aanleiding van de ervaringen met de Tweede Kamerverkiezing aangegeven dat er een termijn van minimaal drie maanden moet worden gehanteerd waarbinnen geen wijzigingen in het proces meer worden doorgevoerd. De herindelingsgemeenten moeten dus uiterlijk 24 augustus volstrekte helderheid hebben over wat deze wijzigingswet inclusief de lagere regelgeving van de uitvoering vraagt. Wij verzoeken u gemeenten die helderheid tijdig te verschaffen en gemeenten maximaal te ondersteunen bij de implementatie van de wet- en regelgeving door vóór 24 augustus uitvoerbare procesbeschrijvingen, factsheets etc. beschikbaar te stellen.

Het wetsvoorstel strekt zich niet uit tot de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2022. Ook daarvoor geldt echter dat tijdig – vóór het zomerreces van de Tweede Kamer – duidelijk moet zijn welke maatregelen van kracht zijn. En welke concrete uitwerking gemeenten daaraan moeten geven, zodat gemeenten aan de hand daarvan tijdig met de voorbereidingen van deze verkiezingen kunnen starten.

¹ In 2020 lag de opkomst tussen 44% en 51% hetgeen vergelijkbaar was met eerdere herindelingsverkiezingen. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/12/15/herindelingsverkiezingen-zijn-goed-verlopen>.

Reële financiële compensatie

Met de uitvoering van de voorgestelde maatregelen zijn kosten gemoeid waarvoor de gemeenten een reële financiële compensatie dienen te ontvangen. Het is positief dat u in de Memorie van Toelichting heeft aangegeven dat de gemeenten gecompenseerd zullen worden. In paragraaf 4 van de Memorie van Toelichting worden hierbij alleen genoemd de extra kosten van de voorbereiding van het vervroegd stemmen en mogelijke extra kosten in verband met de inachtneming van de coronamaatregelen zoals die in par. 2.4 van de memorie zijn toegelicht. Wij verwachten evenwel dat *alle* door de gemeenten gemaakte extra kosten financieel gecompenseerd zullen worden, waaronder bijvoorbeeld ook de kosten voor het inzetten van het vierde stembureau. Wij gaan hierover graag in overleg met u.

Vernieuwingen in het verkiezingsproces

Tot slot wijzen de ervaringen met de afgelopen Tweede Kamerverkiezing uit dat er op verschillende onderdelen van het verkiezingsproces op korte termijn vernieuwingen nodig zijn. Zo blijft het stembiljet door zijn omvang voor stembureauleden als voor veel (groepen) kiezers zeer lastig hanteerbaar. Wij ondersteunen daarom van harte dat bij de gemeenteraadsverkiezingen 2022 de eerste experimenten met een nieuw stembiljet worden uitgevoerd. Bovendien duurt het telproces lang, vraagt het veel van vrijwilligers en is foutgevoelig waardoor hertellingen nodig zijn. Wij blijven er daarom op aandringen om het elektronisch tellen van de stemmen versneld mogelijk te maken. Daarnaast is het van belang te bezien hoe de processen rondom de kandidaatstelling en de publicatie van de processen-verbaal (beter) digitaal kunnen worden ingericht, zodat de huidige papierstroom kan worden verminderd.

Voorts plaatsen we met het oog op de uitvoerbaarheid van de verkiezingen een aantal kanttekeningen bij het wetsvoorstel en hebben wij er een aantal vragen bij. Wij gaan daarop in de volgende paragrafen in.

2. Aanpassingen vervroegd stemmen

Wij waarderen het dat in het wetsvoorstel rekening is gehouden met de ervaringen van gemeenten met het vervroegd stemmen bij de afgelopen Tweede Kamerverkiezing. Zo kunnen wij onderschrijven dat de openingstijden van de vervroegd stembureaus worden aangepast en de ongebruikte stembiljetten niet langer te hoeven worden verpakt en verzegeld.

De aanpassing van de sluitingstijd van vervroegd stembureau naar 18.00 uur juichen wij toe. We begrijpen echter niet waarom de openingstijd van 7.30 uur voor de vervroegd stembureaus is gehandhaafd. Ervaring leert juist dat ook het vroege tijdstip niet gebruikt werd door kiezers bij de afgelopen verkiezing. Wij pleiten dan ook voor een aanpassing van de openingstijd naar 8.30 uur.

Voorts wordt in het wetsvoorstel tegemoet gekomen aan de problemen die veel gemeenten hadden met het tellen van de vervroegd stemmen tijdens de Tweede Kamerverkiezing. De stemmen moesten worden geteld door hetzelfde stembureau als waar de stemmen waren uitgebracht en ten minste een persoon voor elk stembureau moest de uitkomsten van het stembureau op woensdag 21.00 uur bekend maken. Daartoe wordt voorgesteld een gemeentelijke stembureau voor vervroegd stemmen (hierna: GSB vervroegd stemmen) in te stellen. Het was volgens ons op zichzelf voorstelbaar geweest om binnen de huidige Tijdelijke wet, al dan niet met een kleine aanpassing, een oplossing voor deze problemen te vinden. Daarvoor zouden echter wel, net als met de instelling van een GSB vervroegd stemmen, diverse administratieve handelingen van gemeenten nodig zijn. De keuze om te werken met een GSB vervroegd stemmen kunnen wij daarom op zichzelf goed billijken. Deze aanpassing komt ook ten goede aan de uitvoerbaarheid van

het vervroegd stemmen. Wel hebben wij enkele vragen en opmerkingen bij de in het wetsvoorstel gekozen constructie.

Proces berekenen van het gemeentetotaal

Het wetsvoorstel voegt een aantal stappen toe om op gemeentelijk niveau tot het stemtotaal te komen. Het GSB vervroegd stemmen telt de stemmen per stembureau afzonderlijk. Het GSB telt de uitkomsten per stembureau vervolgens bij elkaar op tot een totaal van het GSB vervroegd stemmen. Van de zitting van het GSB vervroegd stemmen wordt proces-verbaal opgemaakt en dit proces-verbaal wordt naar de burgemeester overgebracht en gevoegd bij de processen-verbaal van de stembureaus waar niet vervroegd is gestemd (de N-10's). Vervolgens worden het gezamenlijke stemtotaal van het GSB vervroegd stemmen (hierna ook "GSB-totaal" genoemd) en de N10's in OSV2020 ingevoerd.

Wij vinden de keuze om te werken met een GSB-totaal niet op voorhand begrijpelijk. Het tussenvoegen van deze stap leidt niet zonder meer tot een meer betrouwbare verkiezingsuitslag. Bovendien blijkt, naar wij van de Kiesraad hebben begrepen, het niet meer mogelijk te zijn om de ondersteunende software verkiezingen (OSV2020) zo te wijzigen dat het de voorgestelde optelling door het GSB van de totalen van de vervroegd geopende stembureaus als rekenhulpmiddel faciliteert. Dat betekent dat het GSB handmatige optellingen moet verrichten, maar dat brengt het risico met zich dat daarbij onbedoeld optelfouten worden gemaakt. Deze werkwijze heeft dan ook niet de voorkeur. Een alternatief is daarom dat het GSB vervroegd stemmen geen totaal vaststelt maar alleen de afzonderlijke totalen van de vervroegd geopende stembureaus. Het GSB brengt daarmee de uitkomsten per vervroegd geopend stembureau naar de burgemeester. Die afzonderlijke totalen en de N10's van de andere stembureaus kunnen vervolgens door de gemeente tot het gemeentetotaal worden opgeteld en in OSV2020 worden ingevoerd. Voor gemeenten is dit een beter uitvoerbare methode en is in lijn met de werkwijze voor de andere stembureaus.

Wij adviseren daarom het proces van de berekening van het totaal van de via vervroegd uitgebrachte stemmen te heroverwegen en daarbij het door ons voorgestelde alternatief over te nemen.

Handhaving van de orde door het gemeentelijk stembureau

In artikel 22d, eerste lid worden de artikelen uit de Kieswet over de handhaving van de orde in het stemlokaal van overeenkomstige toepassing verklaard op de locatie waar het GSB vervroegd stemmen zitting houdt. De Memorie van Toelichting vermeldt dat de bevoegdheden die de voorzitter van het stembureau volgens de Kieswet heeft (artikel J37 en J38, eerste lid), niet worden neergelegd bij de voorzitter of plaatsvervangend voorzitter van het GSB, maar bij het gehele GSB. Deze bevoegdheidstoekenning volgt echter niet uit de tekst van het wetsvoorstel zelf. Wij vragen ons af of met een dergelijke indirecte toekenning van de betreffende bevoegdheden kan worden volstaan.

Bovendien wordt in de Memorie van Toelichting de keuze om de bevoegdheden bij het GSB neer te leggen in plaats van bij de (plaatsvervangend) voorzitter niet toegelicht. Hier lijkt de parallel met de ordehandhaving door het GSB bij het experiment CSO te zijn gezocht (vgl. artikel 28 Tijdelijk experimentenbesluit stembiljetten en centrale stemopneming), maar een motivering of en waarom daarvoor is gekozen, ontbreekt.

Wij adviseren daarom de tekst en/of de Memorie van Toelichting aan te passen in die zin dat duidelijk is dat en waarom het GSB vervroegd stemmen de hier bedoelde bevoegdheden krijgt toegekend.

Wij adviseren daarbij ook de tekst van en/of toelichting bij artikel 22d, derde lid (van overeenkomstige toepassingverklaring van artikel 9 Tijdelijke wet op de locatie waar het GSB zitting houdt) aan te passen, omdat daarin evenmin duidelijk is wie de gedragsregels in voorkomend geval moet handhaven. Vermoedelijk is dit het GSB, maar dit wordt niet toegelicht.

Samenloop met het experiment centrale stemopneming (CSO)

In het wetsvoorstel worden vervroegd uitgebrachte stemmen buiten het experiment CSO gehouden (artikel 26a Tijdelijke wet). Het college van burgemeesters en wethouders in experimenteergemeenten moeten een tweede gemeentelijk stembureau instellen voor de donderdag, dat alle stemmen telt van de op de woensdag uitgebrachte stemmen. Het wetsvoorstel geeft geen uitsluitel of de leden van het gemeentelijk stembureau voor het experiment CSO dezelfde kunnen zijn als de leden van het GSB vervroegd stemmen. Het zou het proces van tellen en uitslagvaststelling ten goede komen als dit dezelfde leden kunnen zijn, omdat daarmee de verantwoordelijkheid voor de stemopneming is geconcentreerd. Bovendien zijn er dan niet (nog) meer mensen nodig om een tweede gemeentelijk stembureau te bemensen. Wij verzoeken de Memorie van Toelichting op dit punt te verduidelijken en aan te geven dat de bemensing van de twee gemeentelijk stembureaus hetzelfde kan zijn.

Het GSB vervroegd stemmen telt op woensdag op zowel partij- als kandidaatsniveau de op maandag en dinsdag uitgebrachte stemmen. Binnen het experiment CSO worden de op woensdag uitgebrachte stemmen alleen op partijniveau geteld om de volgende dag op kandidaatsniveau te worden geteld. Hiermee moeten de experimenteergemeenten twee systemen naast elkaar hanteren hetgeen de uitvoerbaarheid niet ten goede komt.

Wij stellen daarom voor in het wetsvoorstel te regelen dat in experimenteergemeenten het GSB vervroegd stemmen op woensdag de stemmen alleen op partijniveau telt en het tellen van deze stemmen op kandidaatsniveau verder valt binnen het experiment CSO. De telling op kandidaatsniveau van de op maandag en dinsdag uitgebrachte stemmen in de stembureaus in de zin van artikel 2g, 3a en 4a van de Tijdelijke wet vindt dan dus op donderdag plaats, tezamen met de telling op kandidaatsniveau van de op woensdag uitgebrachte stemmen. Daarmee wordt voorkomen dat experimenteergemeenten aan het eind van het CSO-proces een extra rekenexercitie moeten uitvoeren met de kans op onregelmatigheden. Bovendien wegen voor deze gemeenten de voordelen van een CSO op tegen de nadelen en zouden die voordelen dan ook moeten gelden voor de telling van de vervroegd uitgebrachte stemmen.

Wij verzoeken u daarom het wetsvoorstel in die zin aan te passen dat vervroegd uitgebrachte stemmen binnen het experiment CSO vallen.

3. Redactionele opmerkingen

- Artikel 26a, tweede lid: de woorden 'als bedoeld in' zijn tweemaal vermeld terwijl één keer vermelden volstaat;
- Artikel II: 'zulle.n' moet zijn 'zullen';
- Op p. 3 MvT staat onder het kopje "Gemeentelijk stembureau telt de vervroegd uitgebrachte stemmen" halverwege "Elke stembus wordt afzonderlijk geteld." Hier zal bedoeld zijn dat elk stembureau afzonderlijk wordt geteld, een stembureau kan immers meerdere stembussen hebben gebruikt. De stemmen daarvan horen bij hetzelfde stembureau.

Wij vertrouwen erop dat u in het wetsvoorstel rekening houdt met deze opmerkingen en bereid bent om die in de tekst en toelichting van de wet te verwerken.

Met vriendelijke groet,
VNG

NGB

NWB



mr L. Geluk
Algemeen directeur

L. Spies
Voorzitter

S. Rijsdijk
Voorzitter