

Vergaderjaar 2022–2023

**36 047**

## **Voorstel van wet van de leden Sneller en Kathmann 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)**

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 30 november 2022

<b>Inhoudsopgave</b>	<b>blz.</b>
Inleidende opmerkingen	1
1. Inleiding	2
2. Achtergrond	14
2.1 Vervroegd stemmen pre-corona	14
2.2 Vervroegd stemmen tijdens én post-corona	15
2.2.1 Evaluatie Tweede Kamerverkiezing 2021	15
3. Definitieve regeling betreffende de mogelijkheid tot vervroegd stemmen	16
3.1 Vervroegd stemmen in Nederland	19
3.1.1 Aantal stemlocaties vervroegd stemmen	21
3.2 Maximumaantal volmachten per persoon	22
4. Uitvoerbaarheid	24
4.1 Financiële gevolgen	25
5. Consultatie	26
5.1 Aantal stemlocaties vervroegd stemmen vaststellen per AMvB	26
5.2 Briefstemmen en digitaal stemmen	26

### **Inleidende opmerkingen**

Met belangstelling hebben de initiatiefnemers kennisgenomen van het door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken uitgebrachte verslag over het wetsvoorstel.

De initiatiefnemers zijn verheugd dat de leden van veel verschillende fracties hun inbreng hebben geleverd voor het verslag. Zij zijn de fracties erkentelijk voor de aandacht die zij aan het wetsvoorstel hebben willen geven. In het hiernavolgende geven de initiatiefnemers antwoord op de vragen van de fracties. Daarbij zijn de vragen van de fracties cursief weergegeven en de antwoorden van de initiatiefnemers in reguliere typografie. Bijgevoegd zijn voorts de adviezen van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Nederlandse Vereniging voor

Burgerzaken (NVVB) alsmede de reactie van de Kiesraad op de adviesaanvraag van de initiatiefnemer.<sup>1</sup>

## 1. Inleiding

*De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van wet van de leden Sneller en Kathmann 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. Graag willen deze leden enkele vragen stellen en een paar opmerkingen maken.*

*De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel vervroegd stemmen in het stemlokaal. Met de initiatiefnemers onderschrijven deze leden het belang van opkomstbevordering bij verkiezingen en verlaging van de drempel om een stem uit te brengen. Deze leden hebben over het voorliggende wetsvoorstel de volgende vragen.*

*De initiatiefnemers herinneren aan de motie-Sneller c.s. (Kamerstuk 35 590, nr. 16). Deze leden vragen de initiatiefnemers of zij onderkennen dat coronamaatregelen de aanleiding vormden voor het vervroegd stemmen bij de Tweede Kamerverkiezing in 2021. In dit verband wijzen zij op de zinsnede «met als doel spreiding van kiezers» in het dictum van de motie. Delen de initiatiefnemers de mening dat verkiezingen in coronatijd niet in alle opzichten vergelijkbaar zijn met verkiezingen die niet zijn belast met coronamaatregelen?*

De initiatiefnemers zijn het eens met de leden van de CDA-fractie dat verkiezingen tijdens de coronapandemie uitzonderlijk zijn in vergelijking met reguliere verkiezingen. De initiatiefnemers menen dat bestaande regels, gewoontes en systemen moesten worden aangepast om de continuïteit van de samenleving en democratie enigszins te kunnen waarborgen. Dit heeft ertoe geleid dat in een relatief korte tijd, in eerste instantie tijdelijke, oplossingen gerealiseerd moesten worden.

De initiatiefnemers zijn van mening dat opgedane ervaringen tijdens de coronapandemie soms aanleiding kunnen zijn voor innovatie en het behouden van het goede dat daaruit voort is gekomen. Bovendien hoeft zo het wiel niet opnieuw te worden uitgevonden. Zij benadrukken in dit kader graag dat de mogelijkheid voor vervroegd stemmen al ruim voor de coronapandemie in 2020 een onderwerp van discussie is binnen het bredere thema democratische verkiezingen. Zoals aangeven in de memorie van toelichting werd in 2008 de motie-van der Ham/Heijnen al ingediend die de regering verzocht te onderzoeken of en zo ja hoe «early voting» op veilige wijze toegepast kon worden in Nederland.<sup>2</sup>

Daarnaast heeft de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (hierna: OVSE) in haar rapport naar aanleiding van haar waarnemingsmissie tijdens de verkiezingen van 2010 al geadviseerd om alternatieve stemmethoden te onderzoeken, teneinde het gebruik van het aantal volmachten te beperken.<sup>3</sup> Verder schreef de Staatscommissie Parlementair Stelsel onder leiding van Johan Remkes in haar rapport uit 2018, net als de OVSE, dat vervroegd stemmen de drempel verlaagt voor

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VII, nr. 39.

<sup>3</sup> OVSE, «The Netherlands Early Parliamentary Elections Election Assessment Mission Report», 2010, p. 7–9.

kiesgerechtigden om hun stem uit te brengen en dat dit het aantal volmachten naar alle waarschijnlijkheid zal verlagen.<sup>4 5</sup>

De initiatiefnemers menen dat de coronapandemie de gelegenheid bood om met alternatieve stemmethoden te experimenteren. De optie van vervroegd stemmen, die al door verschillende landen in het buitenland wordt toegepast, bood hierbij een goede uitkomst. Aan de ene kant werden de gezondheidsrisico's van de burgers verminderd doordat de kiezers gespreid werden over meerdere dagen en aan de andere kant werd het democratisch proces van de Tweede Kamerverkiezingen gewaarborgd, omdat het ondanks de pandemie toch heeft kunnen plaatsvinden.

Zoals gezegd, heeft de coronapandemie er noodgedwongen toe geleid dat met, van oorsprong tijdelijke, oplossingen is «geëxperimenteerd» waardoor wij nu de kans hebben ons af te vragen welke van deze maatregelen het waard zijn om te behouden. In eerste instantie waren de twee extra dagen om naar de stembus te gaan voornamelijk bedoeld om de kwetsbaren en ouderen te beschermen, en zo is dat ook gecommuniceerd. De initiatiefnemers zijn echter van mening, dat vervroegd stemmen ook andere voordelen heeft en onderschrijven de constatering van de Minister dat vervroegd stemmen in een bepaalde behoefte voorziet. De toegankelijkheid van de verkiezingen wordt vergroot, door de drempel naar de stembus te verlagen en op deze manier ook het aantal volmachten te verminderen.<sup>6</sup> Vandaar dat de initiatiefnemers deze incidentele oplossing, structureel van aard willen maken middels het onderliggende wetsvoorstel.

*In dit verband vragen zij aan de initiatiefnemers nader in te gaan op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State om op dit moment nog geen permanente regeling voor «vervroegd stemmen in het stemlokaal» in de Kieswet op te nemen. Zij vragen de initiatiefnemers daarbij ook in te gaan op de frauderisico's van een dergelijke regeling.*

De leden van de CDA-fractie vragen aan de initiatiefnemers waarom zij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State niet volgen om eerst te experimenteren met een tijdelijke wet. Ook de leden van de ChristenUnie-, SP- en de SGP-fractie hebben hiernaar gevraagd. Hieronder volgt een antwoord op de vragen van de leden van deze fracties.

Allereerst willen de initiatiefnemers benadrukken dat het voorliggend initiatiefwetsvoorstel meerdere doelstellingen heeft, namelijk het bevorderen van de toegankelijkheid van de verkiezingen en het beperken van de frauderisico's door het maximumaantal volmachten dat op grond van de wet verleend mag worden te halveren. Daartoe is voorgesteld om de stemlokalen op meerdere dagen te openen en door het aantal volmachten terug te brengen van twee naar een. De mogelijkheid om op meerdere dagen je stem uit te brengen kan niet losgezien worden van het terugbrengen van het aantal volmachten.

Normaal gesproken wordt bij een experimentwet een aantal gemeenten geselecteerd en wordt een pilot over een specifieke periode uitgevoerd en geëvalueerd. Op grond van de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 hebben alle gemeenten in Nederland reeds ervaring opgedaan of «geëxperimen-

<sup>4</sup> Staatscommissie Parlementair Stelsel, Eindrapport «Hoge Drempels Lage Dijken», 2018, p. 105.

<sup>5</sup> Staatscommissie Parlementair Stelsel, Eindrapport «Hoge Drempels Lage Dijken», 2018, p. 129.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 165, nr. 40, p. 3.

teerd» met vervroegd stemmen (en verreweg de meeste gemeenten zelfs tot twee keer toe).

Beide verkiezingen zijn ook specifiek geëvalueerd op de mogelijkheid tot vervroegd stemmen. Bovendien was vervroegd stemmen bij die verkiezingen in alle gemeenten mogelijk, waardoor er ook vanuit de Rijks-overheid en landelijke media aandacht voor was. Bij een kleinschaliger experiment zal dit minder het geval zijn.

Daarnaast zijn de initiatiefnemers van mening dat zelfs na eventuele invoering van vervroegd stemmen, er hoogstwaarschijnlijk een periode van gewenning bij kiezers nodig zal zijn voordat deze mogelijkheid helemaal onderdeel is geworden van «hun systeem» rond verkiezingen.

De initiatiefnemers komen daarom tot de conclusie dat niet voor de hand liggend is dat verder experimenteren met een beperkt aantal gemeenten voor een beperkt aantal verkiezingen (zoals bijvoorbeeld voor het nieuwe stembiljet het geval is), zou leiden tot nieuwe inzichten als het gaat om het wegen van de voor- en nadelen van deze mogelijkheid. Zij zijn van mening dat voor het maken van een keuze voor het wel of niet permanent invoeren van vervroegd stemmen thans voldoende informatie beschikbaar is en dat voor zover extra informatie wenselijk is deze niet beschikbaar zal komen door een extra experiment zoals geprefereerd door de Raad van State.

De initiatiefnemers zijn bovendien van mening dat juist door het structureel implementeren van de mogelijkheid om vervroegd stemmen – inclusief het halveren van de volmachten – het steeds meer een gewoonte zal worden voor gemeenten alsook voor de burgers, omdat zowel de publiekscommunicatie als de overheidsorganisatie zich daar dan op kan instellen. Daarom hebben de initiatiefnemers de voorkeur om deze wijziging permanent te verankeren in de Kieswet.

*De initiatiefnemers stellen dat de mogelijkheid van vervroegd stemmen al bestaat in onder meer Noorwegen, Zweden, Denemarken, Finland, Estland, Letland, Zwitserland en Portugal (memorie van toelichting, blz. 2). Deze leden vragen welke redenen andere landen hebben om de mogelijkheid tot vervroegd stemmen niet in te voeren.*

De initiatiefnemers hebben getracht te achterhalen welke redenen landen die de mogelijkheid tot vervroegd stemmen in het stemlokaal (nog) niet hebben ingevoerd, daarvoor hebben. Het is initiatiefnemers voor landen waar nog niet is gekozen voor vervroegd stemmen in het stemlokaal, niet bekend welke redenen zij daarvoor hebben. De keuze om het al dan niet in te voeren ligt bij de parlementen van die landen.

De initiatiefnemers merken op dat met name in de hierboven genoemde landen vervroegd stemmen in het stemlokaal van toepassing is. De initiatiefnemers benadrukken dat verschillende landen in de wereld wel een vorm van *early voting* hebben aangenomen.<sup>7</sup> Van de landen die een vorm van vervroegd stemmen hebben ingevoerd, zijn de initiatiefnemers geen gevallen bekend waarin de invoering van deze mogelijkheden weer zijn teruggedraaid.

---

<sup>7</sup> IDEA, Special Voting Arrangements (SVAs) in Europe: In-Country Postal, Early, Mobile and Proxy Arrangements in Individual Countries <https://www.idea.int/data-tools/data/special-voting-arrangements/early-voting>.

*De initiatiefnemers wijzen erop dat argumenten die veelal gebruikt worden bij de introductie van (verschillende varianten van) vervroegd stemmen onder meer zijn: opkomstbevordering en het verlagen van de drempel om een stem uit te brengen (memorie van toelichting, blz. 2). Deze leden vragen de initiatiefnemers nader in te gaan op de kritiek van de Afdeling advisering van de Raad van State dat tijdens de coronapandemie slechts beperkte ervaring is opgedaan met vervroegd stemmen, dat de resultaten daarvan niet beter zijn dan de gebruikelijke opkomst en dat ook anderszins – uit ervaringen in het buitenland – vooralsnog niet kan worden afgeleid dat vervroegd stemmen leidt tot een hogere opkomst.*

De leden van de CDA-fractie vragen aan de initiatiefnemers nader in te gaan op de kritiek van de Afdeling advisering van de Raad van State dat tijdens de coronapandemie slechts beperkte ervaring is opgedaan met vervroegd stemmen, dat de resultaten daarvan niet beter zijn dan de gebruikelijke opkomst, en dat ook anderszins – uit ervaringen in het buitenland – vooralsnog niet kan worden afgeleid dat vervroegd stemmen leidt tot een hogere opkomst.

De initiatiefnemers attenderen de vragenstellers er graag op dat de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 als voornaamste doel had om veilige verkiezingen te organiseren in tijden van de coronapandemie. Door middel van deze tijdelijke wet werd beoogd om de gezondheidsrisico's voor alle burgers, en met name de ouderen en de kwetsbaren, te verminderen en hen zo veel als mogelijk zelf hun stem te laten uitbrengen.

Alhoewel vervroegd stemmen voor iedereen mogelijk was, was de regeling van vervroegd stemmen in de tijdelijke wet, met name bedoeld voor de bovengenoemde doelgroepen. Zo is dat in aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen in 2021 ook duidelijk door de overheid gecommuniceerd en door de overige burgers ook als zodanig geïnterpreteerd. Bij de Gemeenteraadsverkiezingen in 2022 was vervroegd stemmen overigens niet meer specifiek bedoeld voor kwetsbare kiezers. Bovendien gaat de vergelijking met een «gebruikelijke» opkomst naar de mening van initiatiefnemers niet op omdat het hier juist om ongebruikelijke verkiezingen ging, waarbij veelvuldig werd gevreesd en gewaarschuwd voor een buitengewoon lage opkomst bij de verkiezingen als gevolg van de coronapandemie.

Uit de Kamerbrief Evaluatie van de Tweede Kamerverkiezingen 2021 kwam echter naar voren dat ca. 20% van de kiezers vervroegd wil stemmen als die mogelijkheid er is en dat meer dan 25% van de kiezers zou overwegen vervroegd te stemmen.<sup>8 9</sup> Dit komt uit de enquête van het IPSOS die in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is uitgevoerd.

Uit de Kamerbrief Evaluatie Gemeenteraadsverkiezingen 2022 blijkt dat bijna een op de vijf kiezers op maandag of dinsdag is gaan stemmen. «*Bij de opkomst van 50,99%, is dat ongeveer 10% van de kiesgerechtigden bij deze verkiezing*».<sup>10</sup>

Dat is in de ogen van de initiatiefnemers een aanzienlijk deel van het aantal kiesgerechtigden dat gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid vervroegd te stemmen en biedt voldoende aanknopingspunten om dit

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 165, nr. 40, p.3.

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 165, nr. 40, bijlage A «Evaluatie Tweede Kamerverkiezingen 2021» (Ministerie van BZK), p. 13; Kamerstukken II 2020/21, 35 165, nr. 40, bijlage «Stemmen in tijden van corona; een evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing 2021» (Ipsos), p. 14.

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2022/23, 35 165, nr. 50, p. 4.

permanent te verankeren. De mogelijkheid van vervroegd stemmen zal in het begin misschien nog even onwennig kunnen zijn voor kiezers. In tegenstelling tot de informatiecampagne die plaatsvond toen de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 van kracht was, zal net als tijdens de campagne van de gemeenteraadsverkiezingen in vervolg wel duidelijk gecommuniceerd moeten worden dat de optie van vervroegd stemmen voor iedereen, en niet slechts voor degenen met een kwetsbare gezondheid, geldt.

Tegelijkertijd wijzen de initiatiefnemers erop dat tot op heden twee keer in het hele land ervaring is opgedaan met vervroegd stemmen. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de gemeenten hebben voldoende kennis en ervaring opgedaan om de knelpunten te herkennen en voor de volgende verkiezingen weg te nemen. In dit geval gaat een experimenteerwet niet heel veel nieuwe inzichten opleveren.

De initiatiefnemers zijn bekend met de wankelende internationale empirie om te concluderen dat invoering van vervroegd stemmen in andere landen een-op-een tot een hogere opkomst heeft geleid. Zij wijzen er in dit kader op dat het niet eenvoudig is om ervaringen met vervroegd stemmen in het buitenland te vergelijken met de Nederlandse context, omdat in verschillende landen verschillende kaders op het gebied van stemmethoden worden gehanteerd en stemperiodes die variëren van dagen, weken tot zelfs maanden. Deze verschillen zouden niet per se bijdragen aan de afweging hoe vervroegd stemmen het beste ingevoerd zou kunnen worden in Nederland.

*De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemers waarom zij «vervroegd stemmen in het stemlokaal» niet willen behandelen in het bredere kader van de voorgenomen herziening van de Kieswet. Hoe beoordelen de initiatiefnemers de suggestie van de Afdeling advisering van de Raad van State om op basis van een tijdelijke experimentenwet gedurende een aantal verkiezingen op beperkte schaal experimenten te houden, zodat daarna een meer gefundeerde afweging kan worden gemaakt of permanente invoering hiervan wenselijk is?*

De initiatiefnemers zijn niet bekend met een voornemen van het kabinet om tot een integrale herziening van de Kieswet te komen. De initiatiefnemers zijn wel bekend met de Verkiezingsagenda 2030. De initiatiefnemers wijzen de vragenstellers erop dat de verkiezingsagenda verschillende losse voornemens bevat, waaronder vervroegd stemmen, die niet met elkaar samenhangen. De initiatiefnemers zien dit onderdeel liefst zo snel mogelijk ingevoerd vanwege de eerder gegeven argumenten.

De initiatiefnemers hebben er hierboven reeds op gewezen dat de Nederlandse gemeenten tot twee keer toe ervaring hebben kunnen opdoen met vervroegd stemmen tijdens verkiezingen, maar constateren dat met het vervallen van de tijdelijk wet verkiezingen, de mogelijkheid tot vervroegd stemmen voorlopig komt te vervallen en dus de mogelijkheid om verder te gewinning te krijgen met deze stemmethoden mogelijk komt te vervallen. Zij betreuren dit, maar achten het gezien de doorlooptijd van onderhavig wetsvoorstel en de tijd die gemeenten nodig hebben voor een zorgvuldige voorbereiding – zeker tegen de achtergrond van de hoge belasting van hun organisaties tijdens corona – helaas onvermijdelijk.

*De leden van de SP-fractie hebben het initiatiefvoorstel van de leden Sneller en Kathmann gelezen en danken hen voor het initiatief. Zij hebben over het voorliggende voorstel nog wel enkele vragen en opmerkingen.*

*Hoewel deze leden de meerwaarde zagen van meerdere dagen kunnen stemmen tijdens de coronapandemie, vragen zij zich af of deze wijziging permanent maken meer voor- dan nadelen met zich meebrengt. Ook de Raad van State wijst daar in het advies op. Deze leden zien zowel praktische als meer fundamentele bezwaren. De praktische bezwaren zien op de uitvoeringslast voor gemeenten, die nu al moeite hebben met stembureauleden vinden en de tendens dat gemeenten ervoor kiezen om minder stemlokalen in te richten. Kunnen de initiatiefnemers daarop ingaan? Een wettelijke verplichting brengt immers niet automatisch met zich mee dat het in de praktijk ook goed zal functioneren.*

De leden van de SP-fractie vragen aan de initiatiefnemers nader in te gaan op de uitvoeringslast die gemeenten nu ervaren met het vinden van personeel voor de stembureaus en dat er een tendens is om minder stemlokalen in te richten vanwege het tekort aan capaciteit. De initiatiefnemers willen vooropstellen dat het wetsvoorstel meerdere doelstellingen heeft die uiteindelijke bijdragen aan het toegankelijker maken van democratische verkiezingen in Nederland.

De initiatiefnemers zijn het eens met de constatering dat met dit wetsvoorstel extra uitvoeringslasten bij de gemeenten komen te liggen. De initiatiefnemers hebben geen cijfers kunnen vinden waaruit blijkt dat er een tendens is dat gemeenten minder stemlokalen willen inrichten. Wel zien zij in de evaluatie van de gemeenteraadsverkiezingen 2022 dat, vanwege het hoge aantal covid-19 besmettingen, het lastig was om voldoende personeel te vinden om de stembureaus te bezetten, maar dat dit ook in die moeilijke omstandigheden behoorlijk goed gelukt is.<sup>11</sup>

Om de wet uitvoerbaar te houden voor kleine gemeenten stellen de initiatiefnemers in het voorliggende wetsvoorstel voor om de staffel voor het minimumaantal stemlokalen vast te leggen in een algemene maatregel van bestuur en niet in de wet zelf. De initiatiefnemers nemen ter illustratie de staffel die is gebruikt tijdens de Tweede Kamerverkiezingen in 2021 als uitgangspunt.<sup>12</sup> Hierdoor ontstaat de garantie dat er een minimumaantal stemlokalen open is op de maandag en de dinsdag. Maar dit biedt ook voldoende flexibiliteit in de toekomst om met eventuele gewijzigde inzichten de staffel eenvoudiger aan te passen dan wanneer de staffel bij wet is vastgesteld.

Voor gemeenten met het aantal kiesgerechtigden onder de 10.000 was het minimumaantal stemlokalen vastgesteld op één in de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19. Dit betekent dat voor kleine gemeenten ten minste één stembureau op beide dagen open moet te zijn. Het vinden van stembureauleden voor ten minste één stemlokaal, zal geen onmogelijke opgave zijn voor een kleine gemeente.

De initiatiefnemers zijn van mening dat gemeenten ook buiten verkiezingsperiodes er goed aan doen om te werken aan een databank met voldoende (reserve) stembureauleden. Dit is een manier om in de toekomst het gebrek aan personeelscapaciteit voor de stembureaus te verminderen.

*De leden van de SP-fractie hebben ook meer fundamentele bezwaren bij het voorliggende voorstel. Deze zien met name op de mogelijkheden tot fraude, maar ook op de verkiezingscampagne en peilingen. Verkiezingscampagnes lopen gedurende de verkiezingen en een verbod op peilingen*

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2022/23, 35 165, nr. 50, Bijlage «Evaluatie van de gemeenteraadsverkiezingen van 16 maart 2022» (Ministerie van BZK), p. 9.

<sup>12</sup> Kamerstukken II 2021/22 36 047, nr. 3, p. 12.



*wordt in het voorliggende voorstel niet geregeld. Kunnen de initiatiefnemers daarop ingaan? Het kan immers nadelige effecten hebben als kiezers worden beïnvloed gedurende het open zijn van de stemlokalen.*

De leden van de SP-fractie stellen dat het voorstel van de initiatiefnemers niet voorziet in een verbod op peilingen en dat de verkiezingscampagnes doorgaan ook als er al gestemd kan worden. Dit is correct. De initiatiefnemers delen de mening van de SP-fractie dat publicatie van exitpolls, terwijl de stembussen nog geopend zijn, onwenselijk is en constateren derhalve met tevredenheid dat bij de voorgaande twee verkiezingen, waarbij vervroegd stemmen mogelijk was, dergelijke peilingen niet zijn uitgebracht. Dit was ondanks de afwezigheid van een wettelijk verbod, maar werd afgesproken door de Minister met de peilingenbureaus naar aanleiding van de motie-Öztürk.<sup>13</sup> Daarmee begrijpen de initiatiefnemers de zorgen van de leden van de SP-fractie, maar zien zij door de recente ervaringen onvoldoende noodzaak om een dergelijk verbod in het voorliggende wetsvoorstel op te nemen.

*Deze leden juichen toe dat het wetsvoorstel voorziet in het verminderen van het aantal machtigingen. Wel stellen zij indieners de vraag wat zij denken dat dit voor consequenties heeft voor mensen die überhaupt niet in staat zijn om zelf te kunnen stemmen, ook niet als de openingstijden van stemlokalen verruimd zijn.*

Bepaalde groepen mensen in de samenleving zullen inderdaad verhinderd zijn om zelf hun stem uit te brengen. De initiatiefnemers zijn van mening dat het volledig afschaffen van de volmachtregeling onwenselijk is zolang hier nog geen goed alternatief kan worden geboden. Zij vinden dat de mogelijkheid om je stem uit te brengen via volmacht mogelijk moet blijven, naast de mogelijkheid om eerder je stem uit te brengen. Daarom stellen initiatiefnemers voor om het aantal volmachten te halveren en niet af te schaffen, hoewel zij kennis hebben genomen van wensen in die richting.

Tot slot merken de initiatiefnemers op dat de consultatie van de tijdelijke experimentwet assistentie bij het stemmen ter advisering is gesloten op 20 september 2021.<sup>14</sup> Die wet beoogt om vijf jaar te experimenteren met assistentie in het stemhokje om zo de toegankelijkheid voor burgers te bevorderen. Op basis van de resultaten van dit experiment worden hopelijk weer vervolgstappen gezet om nog meer burgers te faciliteren in het zelf uitbrengen van hun stem.

*De leden van de GroenLinks-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel van de leden Sneller en Kathmann om vervroegd stemmen permanent mogelijk te maken. Deze leden hebben hierover nog enkele vragen.*

*Zij zien grote voordelen in het permanent verankeren van de mogelijkheid tot vervroegd stemmen en het terugdringen van het aantal volmachtstemmen. Zij zijn daarom positief over het voorliggende wetsvoorstel. Ook zijn zij blij dat de initiatiefnemers ervoor gekozen hebben dat de regeling voor Europees Nederland gelijk is aan die voor Caribisch Nederland.*

*De initiatiefnemers kiezen ervoor dat op de twee dagen voorafgaand aan de verkiezingsdag vervroegd gestemd kan gaan worden en dat hiervoor dezelfde tijden gaan gelden. Deze leden begrijpen dat dit vanuit communi-*

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 654, nr. 20.

<sup>14</sup> Kamerstukken II 2021/22, 36 047, nr. 3, p. 12.



*catieoogpunt logisch is. De vraag dient zich echter wel aan of dit ook in alle gemeenten even wenselijk is. Zeker in kleinere gemeenten lijkt het vanuit opkomstbevorderingsoogpunt niet nodig om op alle drie de dagen de stembureaus te openen van 7.30 uur tot 21.00 uur. Kunnen de initiatiefnemers hier nog nader op ingaan?*

De leden van GroenLinks vragen aan de initiatiefnemers of het wel wenselijk is dat in alle gemeenten, ook de kleinere gemeenten, de stemlokalen van 07.30–21.00 uur open zijn. In het kader van het waarborgen van de consistentie, voorspelbaarheid en duidelijke overheidscommunicatie zijn de initiatiefnemers van mening dat het wenselijk is dat bij vervroegd stemmen alle stembureaus van maandag tot en met woensdag dezelfde openingstijden dienen te hanteren. De initiatiefnemers menen dat het te verwarrend zou worden voor kiezers als elke gemeente afwijkende openingstijden hanteert of als op verschillende dagen verschillende openingstijden zouden gelden.

De initiatiefnemers snappen de zorgen van de leden voor de organiseerbaarheid van verkiezingen in kleinere gemeenten die al kampen met te weinig personeel voor de stembureaus. Ter illustratie wijzen de initiatiefnemers op de staffel die tijdens de Tweede Kamerverkiezingen in 2021 is gebruikt.<sup>15</sup> Daar was voor gemeenten met minder dan 10.000 kiesgerechtigden, het minimumaantal stemlokalen vastgesteld op één. Dit betekent dat voor kleine gemeenten ten minste één stembureau op beide dagen open moest zijn. Het vinden van stembureauleden voor ten minste één stemlokaal, zal geen onmogelijke opgave zijn voor een kleine gemeente.

*De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van wet van de leden Sneller en Kathmann 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). Deze leden danken de initiatiefnemers voor de voorbereiding van dit wetsvoorstel en spreken hun waardering uit voor het gebruik van het recht op initiatief.*

*Zij hebben vragen over de precieze toegevoegde waarde van het wetsvoorstel. Zij wijzen erop dat het feitelijke aantal mensen dat vervroegd stemde in 2021 12% was en het grootste gedeelte hiervan eerder ging stemmen vanwege de angst op een corona-besmetting. Ook bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2022 golden er nog beperkende maatregelen vanwege het coronavirus. Zij delen dan ook niet zondermeer de stelling van de initiatiefnemers dat ook bij «reguliere» verkiezingen de toegevoegde waarde van vervroegde verkiezingen reeds onomwonden vaststaat. Met de Raad van State vragen zij indieners nader aan te geven waarom niet toch voor een experimenteerwet is gekozen. Deze leden zouden dat een logische weg vinden.*

De leden van de ChristenUnie vragen aan de initiatiefnemers waarom toch niet is gekozen voor een experimenteerwet. De initiatiefnemers verwijzen daarvoor naar het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie onder paragraaf 1 (achtergrond) op pagina's 3–4.

*Zij vragen tevens in hoeverre dit voorstel er juist ook toe zou kunnen leiden dat mensen minder gaan stemmen. In de eerste plaats doordat mensen momenteel nog tot de dag van de verkiezingen vervangende stembescheiden kunnen aanvragen. Deze termijn wordt teruggebracht tot voor het weekend. Hoe wegen indieners het risico dat dit ertoe kan leiden*

<sup>15</sup> Kamerstukken II 2021/22, 36 047, nr. 3, p. 12.

*dat mensen niet meer tijdig een vervangend stembescheiden kunnen ontvangen? Voor welke groepen kiezers verwachten indieners dat dit vooral problematisch kan worden?*

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen aan de initiatiefnemers of het terugbrengen van de aanvraag voor vervangende stembescheiden naar vrijdag voor de verkiezingen het risico ontstaat dat mensen niet meer tijdig een vervangend stempas kunnen ontvangen. De initiatiefnemers zijn het ermee eens dat het ongelukkige scenario zich kan voordoen dat om allerlei redenen de kiesgerechtigden geen stempas hebben en dat dit voor hen problemen oplevert wanneer zij hun stem willen uit te brengen.

Uit de evaluatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bleek dat 90% van de gemeenten tussen de een en tien aanvragen voor een vervangende stempas ontving na de uiterste aanvraagdatum.<sup>16</sup> De initiatiefnemers merken op dat er nog wat verbeteringen gemaakt kunnen worden in de communicatie naar kiesgerechtigden voor wat betreft hun stempas.<sup>17</sup> Zij moeten op tijd geïnformeerd worden wanneer zij om en nabij hun stembescheiden kunnen verwachten, en indien de stembescheiden op een specifieke datum nog niet is ontvangen, of indien zij hun stempas zijn kwijtgeraakt, waar en tot wanneer zij terecht kunnen om alsnog hun stempas te krijgen. Dit vergt goede communicatie en afstemming tussen gemeenten en leveranciers. De reden hiervoor heeft te maken met het tijdig bijwerken van het register ongeldige stempassen (ROS).

De initiatiefnemers zijn zich namelijk bewust van de mogelijke frauderisico's die kunnen ontstaan wanneer burgers nog hun stembescheiden kunnen aanvragen wanneer de stemlokalen al open zijn. De initiatiefnemers vinden dat frauderisico's zoveel als mogelijk moeten worden voorkomen dan wel beperkt worden om de democratische legitimiteit van de verkiezingen te kunnen waarborgen. Indien de huidige deadline van dinsdag 12.00 uur wordt gehanteerd in combinatie met vervroegd stemmen zouden burgers bij wijze van spreken maandagochtend een stem kunnen uitbrengen, in de middag een nieuwe stempas kunnen aanvragen en vervolgens nog een keer stemmen. Dat wordt voorkomen door de mogelijkheid om een vervangende stempas aan te vragen, te vervroegen naar de laatste werkdag voor de eerste verkiezingsdag. De initiatiefnemers merken hierbij nogmaals op dat in de overheids campagne duidelijk gecommuniceerd moet worden waar en tot wanneer kiesgerechtigden een vervangende stempas kunnen aanvragen. De initiatiefnemers merken op dat dit met name een probleem kan zijn voor kiezers die na de deadline (de vrijdag voor de stemming) ontdekken dat zij geen stempas hebben ontvangen of dat zij hun stempas zijn kwijtgeraakt.

Het gaat niet om specifieke groepen kiezers.

*Zij vragen naar de gevolgen van het wetsvoorstel voor mensen in dunbevolkte regio's. Het zal voor gemeenten niet eenvoudig haalbaar zijn in bijvoorbeeld alle dorpskernen een stembureau te openen voor vervroegd stemmen. Gevolg kan zijn dat mensen uit deze kernen een stuk lastiger gebruik kunnen maken van vervroegd stemmen dan mensen in bijvoorbeeld meer stedelijke gebieden. Hoe kijken indieners hier tegenaan? Zien zij ook mogelijkheden voor gemeenten om op maandag op de ene plek, en dinsdag op de andere plek stembureaus te openen?*

<sup>16</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 165, nr. 40, bijlage Kantar «Evaluatie van de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer (15-17 maart 2021)», p. 20–21.

<sup>17</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 165, nr. 40, bijlage A «Evaluatie Tweede Kamerverkiezingen 2021 (Ministerie van BZK)», p. 12.

De leden van de ChristenUnie-fractie en het lid van de BBB-fractie vragen aan de initiatiefnemers of het wetsvoorstel haalbaar is voor dunbevolkte regio's en of de mogelijkheid bestaat dat kleine gemeenten zelf kiezen op welke locatie zij maandag of dinsdag de stemlokalen openen.

Zoals uiteengezet in antwoord op de vragen van de SP- en GroenLinks-fractie werd in de Tijdelijke wet voor gemeenten met het aantal kiesgerechtigden onder de 10.000 was het minimaal aantal stemlokalen vastgesteld op één. Dit betekent dat voor kleine gemeenten ten minste één stembureau op beide dagen open moet te zijn. Uit de evaluaties van de vorige verkiezingen met vervroegd stemmen blijkt dat is voldaan aan het minimale aantal stemlokalen, ook in dunbevolkte gebieden. Het ging echter niet altijd zonder slag of stoot. Normaliter worden zorg- en verpleegtehuizen en scholen ingezet als stemlokaal. Vanwege de coronaregels moesten gemeenten afwijken naar grotere locaties zoals sportaccommodaties, winkels en horeca die vanwege corona nu leeg waren.<sup>18</sup>

De initiatiefnemers benadrukken dat het aan de gemeenten zelf is om te bepalen op welke locatie zij de stemlokalen openen, zolang zij zich houden aan de eis van het minimaal aantal stemlokalen. Daarnaast kunnen gemeenten, naast het verplicht aantal stemlokalen, speciale mobiele en bijzondere stembureaus inzetten om kiesgerechtigden vervroegd te laten stemmen. De initiatiefnemers zijn van mening dat vanuit eerdere ervaringen met vervroegd stemmen, gemeenten zelf het beste weten op welke locaties zij de stemlokalen kunnen plaatsen en in hoeverre zij gebruik willen maken van bijvoorbeeld mobiele stembureaus om een zo hoog mogelijke opkomst te bevorderen. Voorts menen de initiatiefnemers dat juist in dunbevolkte gebieden kiezers erbij gebaat kunnen zijn om meer dagen te hebben om naar een stembureau te gaan.

*Zij vragen in hoeverre indieners het wenselijk achten dat op verkiezingsdagen (slot)debatten en opiniepeilingen plaatsvinden. Zij vragen op welke wijze het risico wordt ondervangen van bekendmaking van exitpolls voor woensdag 21:00 uur.*

De initiatiefnemers verwijzen voor een antwoord op deze vraag naar het antwoord dat zij op de vraag van de SP-fractie hebben gegeven onder paragraaf 1 (achtergrond), op pagina 8.

*Een zorg van de leden van de ChristenUnie-fractie zit op de uitvoeringsgevolgen door gemeenten. Deze leden merken op dat in 2021 grote moeite was bij gemeenten voor het werven van stembureauleden. De toename van benodigde stembureauleden en stemlocaties kan dan ook leiden tot veel extra werklast bij gemeenten of het simpelweg niet rond kunnen krijgen van het aantal benodigde leden en locaties. Hoe zien indieners dit risico?*

De initiatiefnemers verwijzen voor een antwoord op deze vraag naar het antwoord dat zij op de vraag van de GroenLinks-fractie hebben gegeven onder paragraaf 1 (achtergrond), op pagina 9.

*Zij zijn enthousiast over het voornemen om het aantal volmachtstemmen terug te brengen tot 1. Zij zijn niet zondermeer overtuigd dat dit enkel kan gebeuren wanneer het aantal stemdagen wordt uitgebreid. Zij wijzen hierbij op adviezen van de Kiesraad en de Organisatie voor Veiligheid en*

---

<sup>18</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 165, nr. 40, bijlage A «Evaluatie Tweede Kamerverkiezingen 2021 (Ministerie van BZK)», p. 6–7, 13–14.

*Samenwerking in Europa (OVSE) die eerder al vroegen om deze maatregel.*

*Zij vragen wel naar de gevolgen voor de BES-eilanden van voorliggend voorstel. Zij vinden het positief dat de BES-eilanden zijn meegewogen maar vragen of advies is gevraagd aan de eilandbesturen of er behoefte is aan voorliggend wetsvoorstel. In het verlengde hiervan vragen zij of indieners bekend zijn met de wens van de BES-eilanden om het volmachtstelsel daar volledig af te schaffen. Zijn indieners hiertoe bereid?*

Naast de ChristenUnie-fractie heeft ook de CDA-fractie hier vragen over gesteld, onder paragraaf 3, op pagina 20. De initiatiefnemers zullen beide vragen hieronder beantwoorden.

Ten eerste wijzen de initiatiefnemers op het belang van rechtsgelijkheid en het principe van *comply or explain*. In beginsel wordt getracht dezelfde regels voor Bonaire, Sint-Eustatius en Saba te laten gelden als voor Nederland, tenzij er gegronde redenen zijn om daarvan af te wijken. Ten tweede merken de initiatiefnemers op dat het feit dat Bonaire in het verleden heeft aangegeven van de onderhandse volmacht af te willen, het niet betekent dat de andere bijzondere gemeenten dit per definitie ook willen. Ten derde merken de initiatiefnemers op dat de halvering van het maximaal aantal volmachten per persoon, al een eind tegemoetkomt aan de wens van Bonaire tot gehele afschaffing.

In dat verband hebben de initiatiefnemers getracht om de wensen van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba te horen. Zij hebben de bestuurscolleges van de bijzondere gemeenten daartoe een brief verstuurd en om een reactie gevraagd op het voorliggende wetsvoorstel. De initiatiefnemers hebben echter geen reactie ontvangen, waardoor het ook voor hen lastig is om te bepalen hoe de bijzondere gemeenten anno 2022 naar dit vraagstuk kijken.

Voorts heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toegezegd in het commissiedebat van 16 november 2021 meer inzicht te geven in hoe om te gaan met de strafbepalingen in het kiesrecht, waaronder het ronselen van volmachtstemmen.<sup>19</sup> En heeft de Minister in haar brief aan de Kamer bij de evaluatie van de gemeenteraadsverkiezingen aangegeven dat een wetswijziging wordt voorbereid die voorziet in aanscherping van de delictomschrijving van het ronselen van volmachtstemmen en daarbij horende strafmaat van art. Z 8 van de Kieswet. De initiatiefnemers wijzen erop dat, indien Bonaire toch behoefte heeft aan een strengere maatregel omtrent het ronselen van volmachtstemmen dan met het voorliggende wetsvoorstel wordt voorgesteld, deze kwestie ook dan te berde kan worden gebracht.

Ten slotte wijzen de initiatiefnemers op de evaluaties die na iedere verkiezing worden uitgevoerd. Ook daaruit kan blijken of de voorgestelde regeling voor Bonaire, Sint-Eustatius en Saba toereikend is, of dat voor deze openbare lichamen een andere regeling noodzakelijk is.

*De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben nog enkele vragen over het permanente karakter van het wetsvoorstel en de beperking van het aantal volmachten.*

---

<sup>19</sup> Kamerstukken II 2021/22, 35 165, nr. 44, p. 18.

*Zij vragen waarom de initiatiefnemers meteen hebben gekozen voor een definitieve regeling van vervroegd stemmen in plaats van een tijdelijke regeling om te kunnen experimenteren met vervroegd stemmen buiten coronatijd. Zij wijzen erop dat het interpreteren van de gegevens over vervroegd stemmen eigenlijk niet goed mogelijk is vanwege de specifieke aard van de omstandigheden tijdens corona. Zo kan de beantwoording van de vraag aan respondenten of zij van vervroegd stemmen gebruik willen in hoge mate afhankelijk zijn van de inschatting van hun kwetsbaarheid, terwijl de initiatiefnemers ook een bredere groep op het oog hebben dan de kwetsbare kiezer. Een tijdelijke regeling om te experimenteren zou vergelijkingsmateriaal kunnen opleveren waarmee het mogelijk is een betrouwbare conclusie te formuleren over vervroegd stemmen als reguliere mogelijkheid. Zij vragen hierop nader te reflecteren.*

De initiatiefnemers verwijzen voor een antwoord op deze vraag naar het antwoord dat zij op de vraag van de CDA-fractie hebben gegeven onder paragraaf 1 (achtergrond), op pagina 3–4.

*Het lid van de BBB-fractie heeft met interesse kennisgenomen van de voorgestelde wijziging van de Kieswet en is het eens met het feit dat stemmen toegankelijk moet zijn voor de kwetsbaren in onze samenleving. Wel vraagt dit lid zich af of het vervroegd stemmen van significante invloed zal zijn op de opkomstcijfers. Zo valt in de memorie van toelichting op pagina 4 te lezen dat er in Denemarken tot wel drie weken voorafgaand aan de verkiezingsdag een stem kan worden uitgebracht. Is de opkomst in Denemarken hoger dan in Nederland? Hoe groot is dit verschil?*

Vooropgesteld zij dat initiatiefnemers het verschil tussen de mogelijkheid om vanaf drie weken voor de verkiezingsdatum (en bij Europees Parlementsverkiezingen zelfs zes weken) je stem uit te brengen en onderhavig voorstel om gedurende een periode van drie dagen (inclusief de verkiezingsdag zelf) bij een stembureau je stem uit te brengen erg groot achten. Zoals hierboven betoogd, is het bij een internationale vergelijking van opkomstpercentages zeer lastig om de factoren te isoleren die dit verklaren. Bij de (nationale) parlementsverkiezingen van 2019 was de opkomst in Denemarken (exclusief Groenland) 84,6% en bij de (Europese) Parlementsverkiezingen 66,08%.<sup>20</sup> In Nederland was dit 81,9% (2017) en 78,7% (2021) voor de Tweede Kamerverkiezingen en 41,93% bij de Europees Parlementsverkiezingen.<sup>21</sup>

*Tevens valt in de memorie van toelichting te lezen dat het aantal stemlocaties een belangrijk element is in het vervroegd kunnen stemmen en de initiatiefnemers schrijven dan ook dat de uitvoerbaarheid voor gemeenten in ogenschouw moet blijven. Is het vervroegd stemmen praktisch gezien haalbaar in iedere gemeente en hoe kan voorkomen worden dat het (vervroegd) stemmen in de ene gemeente toegankelijker is dan in de andere?*

*Daarnaast heeft zij twijfels of de extra twee dagen daadwerkelijk gaan bijdragen aan een verhoogde opkomst, mede omdat ook de Raad van State niet kan stellen dat de opkomst gedurende de covid-periode hoger lag dan daarvoor. Zij is bekend met het standpunt van de initiatiefnemers waarin bepleit wordt dat 20% van de stemmers zou gaan stemmen als dit vervroegd kan, echter staat in de memorie van toelichting (pagina 5) ook vermeld dat de daadwerkelijke opkomst (12%) niet correspondeert. Daardoor is het voor dit lid onduidelijk of vervroegd stemmen daadwer-*

<sup>20</sup> IDEA Voter Turnout Denmark <https://www.idea.int/data-tools/country-view/94/40>.

<sup>21</sup> IDEA Voter Turnout The Netherlands <https://www.idea.int/data-tools/country-view/227/40>.

*kelijk gaat bijdragen aan een verhoogde opkomst, of dat het kan bijdragen aan een verhoogde opkomst. Zijn er internationaal ook situaties bekend waarin de opkomst hoger wordt nadat het vervroegd stemmen wordt ingevoerd?*

In de Kamerbrief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt geconcludeerd: «Ook uit ervaringen in het buitenland kan tot nu toe niet worden geconcludeerd dat vervroegd stemmen als zodanig leidt tot een verhoogde opkomst van kiezers.»<sup>22</sup> De initiatiefnemers zijn bekend met deze wankele internationale empirie om te concluderen dat invoering van vervroegd stemmen in andere landen een-op-een tot een hogere opkomst heeft geleid. Tegelijkertijd wijzen zij erop dat het niet eenvoudig is om ervaringen met vervroegd stemmen in het buitenland te vergelijken met de Nederlandse context, omdat in verschillende landen verschillende kaders op het gebied van stemmethoden worden gehanteerd en stemperiodes die variëren van dagen, weken tot zelfs maanden. Deze verschillen zouden niet per se bijdragen aan de afweging hoe vervroegd stemmen het beste ingevoerd zou kunnen worden in Nederland.

## **2. Achtergrond**

### *2.1 Vervroegd stemmen pre-corona*

*De initiatiefnemers verwijzen naar de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 15 juni 2018 over de agenda voor verandering en vernieuwing van het verkiezingsproces in de vorige kabinetsperiode (Kamerstuk 31 142, nr. 83), waarin zij onder meer schrijft: «Het kabinet wil toewerken naar experimenten met vormen van early voting om daarmee de behoefte aan het geven van volmachten te verminderen.»*

*De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze de initiatiefnemers de beoogde vermindering van de behoefte aan het geven van volmachten hebben vastgesteld.*

De initiatiefnemers hebben zich in dat verband inderdaad gebaseerd op de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 15 juni 2018 (Kamerstukken II 2017/18, 31 142, nr. 83), waar ook de staatscommissie Remkes aan refereert. Daarnaast hebben de initiatiefnemers zich gebaseerd op de afgelopen Tweede Kamerverkiezingen, waarin de Minister in haar brief (Kamerstukken II 2020/21, 35 165, nr. 40, p. 4) op de conclusie van de Kiesraad wijst, namelijk dat ondanks de verhoging naar maximaal 3 uit te brengen volmachtstemmen, de volmachtregeling in een lagere behoefte heeft voorzien dan gebruikelijk. Tegelijkertijd is, na de indiening van het voorliggende wetsvoorstel, de evaluatie van de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 verschenen, waar het aantal volmachtstemmen hoger was dan bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2018. Uit de cijfers van de afgelopen Tweede Kamerverkiezingen en de gemeenteraadsverkiezingen kunnen de initiatiefnemers geen direct causaal verband afleiden tussen het vervroegd stemmen en het gebruik van de volmachtregeling. Er kunnen verscheidene redenen zijn waarom er minder bij volmacht is gestemd bij de afgelopen Tweede Kamerverkiezingen, maar juist meer bij de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen.

---

<sup>22</sup> Kamerstukken II 2022/23, 35 165, nr. 50, p. 4.



Desalniettemin kunnen de initiatiefnemers geen redenen bedenken waarom de behoefte om bij volmacht te stemmen zal toenemen door de introductie van vervroegd stemmen. Dat kunnen zij wel voor het verminderen van die behoefte, namelijk door het simpele gegeven dat kiezers hun stem voortaan niet op één dag, maar op drie dagen *zelf* kunnen uitbrengen. Dat is een *verdrievoudiging* van het aantal dagen waarop kiezers hun stem *zelf* kunnen uitbrengen. Een logische gevolgtrekking is dat kiezers dan minder behoefte hebben om gebruik te maken van de volmachtregeling. De volmachtregeling wordt immers gebruikt door kiezers die om wat voor reden dan ook niet in staat zijn hun stem zelf uit te brengen. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt een waardig alternatief geboden voor kiezers die daar wel toe in staat zijn en worden de negatieve effecten van de volmachtregeling, zoals het in gedrang komen van het stemgeheim en de stemvrijheid, beperkt. Dit wordt in zoverre ook ondersteund door de evaluatie van de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen. Daaruit bleek dat ongeveer vijftig procent van de kiezers die vervroegd hebben gestemd bij de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen, hebben aangegeven (waarschijnlijk) iemand anders voor zich te laten stemmen wanneer dit niet mogelijk was geweest op maandag of dinsdag. Dit geeft volgens de initiatiefnemers aan dat het vervroegd stemmen ook volgens de kiezer als waardig alternatief voor de volmachtstemsysteem wordt gezien.

## 2.2 Vervroegd stemmen tijdens én post-corona

### 2.2.1 Evaluatie Tweede Kamerverkiezing 2021

*De initiatiefnemers stellen dat de Minister in de brief van 18 juni 2021 (Kamerstuk 35 651, nr. 40) benadrukt dat uit de evaluatie naar voren komt dat vervroegd stemmen in een behoefte voorziet, dat het de toegankelijkheid van de verkiezingen vergroot en mensen meer in staat stelt om zelf hun stem uit te brengen. De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre deze conclusies zijn te trekken uit de evaluatie van een Tweede Kamerverkiezing in coronatijd, waarvan de omstandigheden en de mogelijkheden voor kiezers verschillen van verkiezingen buiten coronatijd.*

De initiatiefnemers verwijzen voor een antwoord op deze vraag naar het antwoord dat zij op de vraag van de CDA-fractie hebben gegeven onder paragraaf 1 (achtergrond), op pagina 2–3.

*De initiatiefnemers constateren dat de opkomst van ca. 12% niet overeenkomt met de peiling onder stemmers waaruit volgde dat 20 tot 25% zou (overwegen) vervroegd hun stem uit te brengen. Deze leden vragen op welke enquête deze percentages zijn gebaseerd. Welke conclusies trekken de initiatiefnemers uit een enquête over verkiezingen in coronatijd?*

De leden van de CDA-fractie vragen op welke enquête deze percentages zijn gebaseerd en welke conclusies de initiatiefnemers trekken uit een enquête over verkiezingen in coronatijd. De initiatiefnemers verwijzen naar de enquêtes van IPSOS<sup>23</sup> en MARE<sup>24</sup>. Tijdens de evaluatie is expliciet gevraagd aan de respondenten of zij gebruik zouden willen maken van de mogelijkheid om vervroegd te stemmen. Een significant deel, namelijk

<sup>23</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 165, nr. 40, bijlage A «Evaluatie Tweede Kamerverkiezingen 2021 (Ministerie van BZK)», p. 13; Kamerstukken II 2020/21, 35 165, nr. 40, bijlage «Stemmen in tijden van corona; een evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing 2021» (Ipsos), p. 14.

<sup>24</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 165, nr. 40, bijlage «Verkiezingen en corona; Meetmoment: evaluatie Tweede Kamerverkiezing 2021» (MARE), p. 7.



tussen de 20 en 25 procent, zou indien die mogelijkheid zou bestaan (overwegen) daar gebruik van willen maken.

Daarnaast blijkt uit de Kamerbrief inzake de Evaluatie Gemeenteraadsverkiezingen 2022 dat bij de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen bijna een op de vijf kiezers op maandag of dinsdag heeft gestemd. Bij een opkomstpercentage van 50,99 procent, staat dat gelijk aan ongeveer tien procent van de kiesgerechtigden bij deze verkiezing.<sup>25</sup>

Op basis daarvan concluderen de initiatiefnemers dat naarmate vervroegd stemmen steeds vaker een optie is, gewinning in de samenleving optreedt en dat het op den duur ingeburgerd raakt in het stemproces.

*De leden van de SGP-fractie lezen dat de verwachting van de initiatiefnemers is dat het gebruik van vervroegd stemmen verder kan toenemen omdat de enquête een hoger percentage aangeeft dan het feitelijke gebruik van de mogelijkheid. Deze leden vragen allereerst hoe de initiatiefnemers hierbij hebben gewogen dat de resultaten gekleurd kunnen zijn door corona en of niet met evenveel recht gesuggereerd zou kunnen worden dat het gebruik in een reguliere situatie juist nog lager zou kunnen zijn dan in coronatijd. In de tweede plaats wijzen zij erop dat voor het beoordelen van het wetsvoorstel niet zozeer relevant is hoeveel extra kiezers vervroegd gaan stemmen, maar met name hoeveel kiezers zonder de mogelijkheid van vervroegd stemmen niet zouden gaan stemmen. Daarbij dient bovendien nog de afweging gemaakt te worden of de mogelijke winst van het aantal stemmers redelijkerwijs opweegt tegen de extra lasten voor gemeenten. Zij zouden hierover graag een toelichting van de initiatiefnemers vernemen.*

De initiatiefnemers zijn van mening dat middels dit wetsvoorstel aanzienlijk meer mogelijkheden voor kiesgerechtigden worden geboden om zelf hun stem uit te brengen. De initiatiefnemers wijzen er in dit verband op dat uit de evaluatie van de gemeenteraadsverkiezingen blijkt dat negen procent van de kiezers die vervroegd hun stem hebben uitgebracht (waarschijnlijk) niet zelf (in het stemlokaal) zouden gaan stemmen als dit niet mogelijk was geweest op maandag of dinsdag.<sup>26</sup> Verder blijkt uit de evaluatie dat 50% van de vervroegde stemmers iemand anders zou hebben gemachtigd als vervroegd stemmen niet mogelijk was, maar zoals reeds gesteld kent de volmachtregeling nadelen zoals doorbreking van het stemgeheim. Kiezers die in het stemlokaal hebben gestemd, zijn over het algemeen positief over vervroegd stemmen: bijna 80% vindt dat vervroegd stemmen definitief zou moeten worden ingevoerd (ook los van corona).<sup>27</sup>

De initiatiefnemers zijn dan ook van mening dat de uitvoeringslasten en -kosten zeker opwegen tegen de winst voor kiesgerechtigden en de democratie door toegankelijke verkiezingen.

### **3. Definitieve regeling betreffende de mogelijkheid tot vervroegd stemmen**

*De leden van de VVD-fractie hebben de indruk dat in coronatijd de mogelijkheid om vervroegd te kunnen stemmen zijn nut heeft bewezen. Het was toen met name bedoeld voor kwetsbare personen. Als vervroegd*

<sup>25</sup> Kamerstukken II 2022/23, 35 165, nr. 50, p. 4; Kamerstukken II 2022/23, 35 165, nr. 50, bijlage «Evaluatie van de gemeenteraadsverkiezingen van 16 maart 2021» (Ministerie van BZK), p. 13.

<sup>26</sup> Kamerstukken II 2022/23, 35 165, nr. 50, bijlage «Evaluatie van de gemeenteraadsverkiezingen van 16 maart 2022» (Ministerie van BZK), p. 13.

<sup>27</sup> Kamerstukken II 2022/23 35 165, nr. 50, p. 3–4.

*stemmen een permanente mogelijkheid wordt, dan is het een goede zaak dat deze mogelijkheid er voor alle kiezers is, om zo de opkomst bij verkiezingen te bevorderen, zo menen deze leden. Het vergroot de mogelijkheid voor kiezers om zelf hun stem uit te brengen.*

*De initiatiefnemers stellen dat door vervroegd stemmen ook los van de huidige pandemie mogelijk te maken, de drempel voor kiezers om te stemmen wordt verlaagd, de opkomst, en daarmee de representatie en betrokkenheid kan worden vergroot (memorie van toelichting, blz. 8). De initiatiefnemers verwijzen naar kiezersonderzoek, waaruit blijkt dat ten minste 20% van de kiesgerechtigden aangeeft gebruik te willen maken van de mogelijkheid van vervroegd stemmen. De leden van de CDA-fractie vragen of deze kiesgerechtigden niet zouden stemmen, als er geen mogelijkheid van vervroegd stemmen zou zijn.*

De leden van de CDA-fractie vragen of de 20% van de kiesgerechtigden, uit het kiezersonderzoek waar initiatiefnemers naar verwijzen, die aangeeft gebruik te willen maken van de mogelijkheid van vervroegd stemmen anders niet zou stemmen. De initiatiefnemers hebben zich gebaseerd op het onderzoek van Ipsos dat als bijlage bij de evaluatie van de Tweede Kamerverkiezingen is toegevoegd (Stemmen in tijden van corona; een evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing 2021, p. 14). Uit dit onderzoek kunnen de initiatiefnemers niet afleiden dat deze groep respondenten anders niet zou stemmen.

Ten tijde van de beantwoording van de vragen zoals gesteld in dit verslag, is ook de evaluatie van de gemeenteraadsverkiezingen verschenen. Uit deze evaluatie volgt dat ongeveer 1 op de 10 kiezers die bij deze verkiezing vervroegd hebben gestemd, hebben aangegeven (waarschijnlijk) niet zelf te zijn gaan stemmen als dit niet mogelijk was geweest op maandag of dinsdag.

*De initiatiefnemers stellen voor om het maximaantal volmachten per persoon tot één te beperken (memorie van toelichting, blz. 8). De initiatiefnemers achten het gerechtvaardigd om het maximaantal volmachten per persoon tot één te beperken, omdat kiezers door voorliggend voorstel meer mogelijkheden krijgen om hun stem uit te brengen. Deze leden vragen de initiatiefnemers nader toe te lichten waarom zij van mening zijn dat uitbreiding van de ene mogelijkheid voor kiezers om hun stem uit te brengen naar hun mening gepaard moet gaan met een beperking van een andere mogelijkheid voor kiezers om hun stem uit te brengen.*

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de initiatiefnemers van mening zijn dat uitbreiding van de ene mogelijkheid voor kiezers om hun stem uit te brengen naar hun mening gepaard moet gaan met een beperking van een andere mogelijkheid voor kiezers om hun stem uit te brengen. Daartoe willen de initiatiefnemers allereerst opmerken dat de volmachtregeling suboptimaal is. Niet voor niets wijzen de OVSE, de Kiesraad en de staatscommissie Remkes, op de frauderisico's bij de volmachtregeling. Het beperken van de volmachtregeling is daarom wenselijk, maar tegelijkertijd bestaat de mogelijkheid dat de verkiezingen daarmee minder toegankelijk worden voor een bepaalde groep personen. Volgens de initiatiefnemers biedt de eventuele permanente introductie van vervroegd stemmen een alternatief dat deze beperking kan rechtvaardigen. Zo kan de (eventueel) verminderde toegankelijkheid worden opgevangen, terwijl een fraudegevoelige optie – het stemmen bij volmacht – ingeperkt wordt.

*Zij vragen de initiatiefnemers toe te lichten wat zij bedoelen met «het ontmoedigen van het gebruik van volmachten». Wie willen de initiatiefnemers ontmoedigen, de kiezer die een volmacht wil geven of degene die een volmachtstem wil uitbrengen namens een andere kiezer? Hoe verhoudt het «ontmoedigen» zich tot het «verminderen van de behoefte» aan het geven van volmachten. Welke maatregelen zijn er de afgelopen jaren genomen om misbruik van volmachtstemmen tegen te gaan en welk effect hebben die gehad?*

De leden van de CDA-fractie vragen wat de initiatiefnemers bedoelen met «het ontmoedigen van het gebruik van volmachten». De initiatiefnemers doelen hiermee zowel op de kiezer die een volmacht wil afgeven als op degene die een volmachtstem wil uitbrengen namens een andere kiezer. Voorts vragen de leden van de CDA-fractie hoe het «ontmoedigen» zich tot het «verminderen van de behoefte» verhoudt. Volgens de initiatiefnemers gaat dit hand in hand. Het verminderen van de behoefte wordt volgens de initiatiefnemers bewerkstelligd door de introductie van het vervroegd stemmen. Hierdoor krijgen stemmers een serieus alternatief voor het stemmen bij volmacht. Uit de evaluatie van de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen is gebleken dat vijftig procent van de kiezers die vervroegd hun stem hebben uitgebracht, dit via de volmachtregeling zou hebben gedaan als vervroegd stemmen niet mogelijk was geweest. Dit steunt de initiatiefnemers in de gedachte dat het vervroegd stemmen als alternatief wordt gezien voor het stemmen bij volmacht en daarmee de behoefte bij de kiezer vermindert om bij volmacht te stemmen.

Tegelijkertijd wordt het gebruik van de volmachtregeling ontmoedigd, doordat met de introductie van vervroegd stemmen in onderliggend wetsvoorstel, ook het aantal volmachten per persoon gehalveerd wordt. Daarmee zijn er simpelweg minder mogelijkheden om gebruik te maken van de volmachtregeling, waardoor het gebruik ervan ontmoedigd wordt.

Ten slotte vragen de leden van de CDA-fractie welke maatregelen er de afgelopen jaren zijn genomen om misbruik van volmachtstemmen tegen te gaan en welk effect die hebben gehad. De initiatiefnemers beschikken niet over een alomvattend overzicht van alle maatregelen die de regering heeft genomen om misbruik tegen te gaan inclusief een onderzoek naar de effecten van die maatregelen. Wel weten de initiatiefnemers dat de huidige volmachtregeling het resultaat is van verschillende maatregelen uit het verleden. Waaronder de introductie van de strafbaarstelling van het ronselen van volmachtstemmen, dat er maximaal twee volmachten per persoon uitgebracht mogen worden en dat het uitbrengen van een volmachtstem tegelijkertijd met de eigen stem moet worden uitgebracht en de volmacht nemer aan het stembureau een kopie toont van het ID-bewijs van de volmachtgever. Ondanks deze maatregelen blijkt, zoals de Minister van BZK in haar brief bij de evaluatie van de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen aangegeven dat het op dit moment onvoldoende mogelijk is om effectief tegen ronselen van volmachtstemmen op te treden en dat daarvoor nu een wetsvoorstel in voorbereiding is.

*De initiatiefnemers constateren dat Bonaire al sinds 10 oktober 2010 heeft gepleit voor het afschaffen van onderhandse volmachtstemmen, onder meer wegens vermeende ronselpraktijken (memorie van toelichting, blz. 9, noot 6). Zij vragen de initiatiefnemers nader toe te lichten waarom zij toch geen aanleiding zien om een afwijkende regeling te treffen voor Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (memorie van toelichting, blz. 8–9).*

De initiatiefnemers verwijzen voor een antwoord op deze vraag naar het antwoord dat zij op de vraag van de ChristenUnie-fractie hebben gegeven onder paragraaf 1 (achtergrond), op pagina 12–13.

### 3.1 Vervroegd stemmen in Nederland

*De initiatiefnemers geven aan dat voor hen de belangrijkste reden voor invoering van de mogelijkheid tot vervroegd stemmen is: het verlagen van de drempel voor kiezers om te stemmen, hetgeen van belang is voor de opkomstbevordering, en het ontmoedigen van het gebruik van volmachten en daarmee de risico's op misbruik van de volmachtregeling te beperken (memorie van toelichting, blz. 9). De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemers een overzicht te geven van het gebruik van volmachtstemmen bij verkiezingen. Deze leden missen in de memorie van toelichting een cijfermatige aanduiding van het probleem waarvoor het voorliggende wetsvoorstel een oplossing beoogt te bieden.*

De initiatiefnemers hebben geen uitputtende lijst met percentages van volmachtstemmen per verkiezing tot hun beschikking. In de evaluatie van de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen staan deze cijfers wel duidelijk vermeld. Daar betrof het 11 procent van het totaal aantal uitgebrachte stemmen. In diezelfde evaluatie valt te lezen dat het percentage volmachtstemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 9,7 procent was en dat het bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 8,8 procent betrof.<sup>28</sup>

Voorts wijzen de initiatiefnemers in dit verband op de bevindingen van het OVSE. Het OVSE merkt op dat: «*Although it has never been calculated on a national level, election authorities estimate that proxy votes represent some 10 to 15 per cent of all votes cast at each election.*»<sup>29</sup> Ten overvloede wijzen de initiatiefnemers op de overige bevindingen van het OVSE, de Kiesraad en de staatscommissie Remkes, waarin geconcludeerd wordt dat de volmacht regeling problematisch is, onder meer omdat het stemgeheim en de stemvrijheid in gedrang komen, ongeacht de omvang daarvan.

*De initiatiefnemers erkennen dat met hun voorstellen de uitvoeringslast bij gemeentelijke organisaties zal toenemen (memorie van toelichting, blz. 11). Zij menen evenwel dat met een financiële compensatie de meeste problemen gedekt kunnen worden. Deze leden vragen welke problemen naar de mening van de initiatiefnemers niet met financiële compensatie gedekt kunnen worden.*

De initiatiefnemers zijn inderdaad van mening dat het leeuwendeel van de problemen opgelost kan worden middels een financiële compensatie. Op welke problemen – die niet met financiële compensatie gedekt kunnen worden – de leden van de CDA-fractie doelen, en wat hun vraag daarbij is, is de initiatiefnemers onbekend. Het is voor de initiatiefnemers echter voorstelbaar, dat niet alle problemen met financiële middelen op te lossen zijn zoals het niet beschikbaar of «vrij» zijn van een bepaalde locatie met een publieke functie op maandag of dinsdag. Vandaar dat in de memorie van toelichting is gesproken van «de meeste problemen».

*De leden van de SGP-fractie vragen een nadere toelichting op de veronderstelling dat twee extra verkiezingsdagen genoeg zou moeten zijn om het beoogde doel voldoende te dienen. Waarom ligt het niet voor de hand om gelet op veelvoorkomende redenen voor vervroegd stemmen te*

<sup>28</sup> Kamerstukken II 2022/23, 35 165, nr. 50, p. 3–4.

<sup>29</sup> OVSE, «*The Netherlands Early Parliamentary Elections Election Assessment Mission Report*», 2010, p. 7;

Voetnoot bij citaat OVSE: «*Research conducted after the 2006 parliamentary elections by the official government body Statistics Netherlands found that 12 per cent of voters had requested that someone else cast a ballot on their behalf. This figure reached 25 per cent among some groups of voters [www.cbs.nl/en-GB/menu/themas/overheid-politiek/publicaties/artikelen/archief/2009/2009-2802-wm.htm](http://www.cbs.nl/en-GB/menu/themas/overheid-politiek/publicaties/artikelen/archief/2009/2009-2802-wm.htm).*»

*veronderstellen dat juist het toevoegen van de dagen voor de verkiezingen ontoereikend zal zijn om kiezers een oplossing te bieden. Deze leden wijzen bijvoorbeeld op situaties van ziekte op een onverwachte reis naar het buitenland van een week. Is deze voorgestelde regeling voor reguliere situaties effectief en efficiënt? Zou een toevoeging van een paar extra weken niet eerder voor de hand liggen dan een paar extra dagen? Kunnen de initiatiefnemers aangeven wat de redenen zijn voor andere landen om juist een termijn van weken in plaats van dagen te kiezen?*

De leden van de SGP-fractie vragen of de veronderstelling dat twee extra verkiezingsdagen genoeg moet zijn om het beoogde doel voldoende te dienen en of een paar extra weken niet eerder voor de hand liggen. De initiatiefnemers zijn gecharmeerd, doch enigszins verrast, door het voorstel van de SGP om het vervroegd stemmen enkele weken in plaats van enkele dagen mogelijk te maken. Ook bij de initiatiefnemers is dit idee namelijk de revue gepasseerd. De initiatiefnemers hebben echter besloten om vast te houden aan twee dagen, vanwege een aantal redenen. Allereerst de organisatorische lasten voor gemeenten. Deze nemen al toe door onderliggend voorstel, maar indien kiezers een aantal weken vervroegd kunnen stemmen, zullen deze lasten naar verwachting nog vele malen hoger uitvallen. Ten tweede hebben initiatiefnemers besloten om aan de twee dagen vast te houden, nu dit ook zo in de tijdelijke wet geregeld was. De initiatiefnemers verwachten dat het verder gaan op vertrouwde voet gemakkelijker is voor gemeenten en zowel voorspelbaarder als duidelijker is voor kiesgerechtigden, nu zij hier reeds enige ervaring mee hebben. Dit draagt eraan bij dat zoveel als mogelijk wordt gewaarborgd dat door burgers in alle gemeenten het vervroegd stemmen vanaf het eerste moment na invoering betekenisvol gebruik kan worden gemaakt van deze mogelijkheid. Zoals hierboven aangegeven waren de initiatiefnemers ook verrast door het voorstel van de leden van de SGP-fractie, gegeven dat meerdere weken, eveneens weekenden, en daarmee zondagen omvatten. Het zou de initiatiefnemers verrassen als de leden van de SGP-fractie dit inderdaad beoogden.

Voorts vragen de leden van de SGP-fractie of de voorgestelde regeling voor reguliere situaties wel effectief en efficiënt is. De initiatiefnemers zijn van mening dat dit het geval is. De initiatiefnemers denken in dit verband vooral aan de volgens hen vaker voorkomende situatie aangaande overmacht door werk of andere verplichtingen. Voor de situaties waar de leden van de SGP-fractie op wijzen (langdurige ziekte of een (lange) reis naar het buitenland), bestaat nog steeds de mogelijkheid om een volmacht te verlenen. De initiatiefnemers hebben niet voor niets gekozen voor het verminderen van het aantal volmachten per persoon in plaats van het volledig afschaffen daarvan.

Tot slot vragen de leden van de SGP-fractie waarom andere landen voor meerdere weken vervroegd stemmen hebben gekozen. Daarover kunnen de initiatiefnemers enkel opmerken dat vervroegd stemmen in elk land verschillend is geregeld en dat de verschillende landen waarschijnlijk ook verschillende beweegredenen hebben gehad bij het bepalen van de termijn van vervroegd stemmen. De initiatiefnemers hebben niet al die specifieke afwegingen tot hun beschikking en vragen zich af hoeveel toegevoegde waarde die vergelijking precies heeft, maar kunnen wel op het volgende wijzen.

Allereerst beschikt Nederland over een zeer fijnmazig netwerk van stemlokalen. Er zijn circa 10.000 stemlokalen over heel Nederland. Hierdoor is voor verreweg de meeste kiezers een stemlokaal op loopafstand beschikbaar. In dunbevolkte landen en landen met een lagere dichtheid van stemlokalen, waar mensen dus lang(er) moeten reizen om

hun stem uit te brengen, ligt meerdere weken vervroegd stemmen dan ook meer voor de hand dan in een land als Nederland. Daar komt bij dat in Nederland kiezers terecht kunnen in een stemlokaal naar eigen keuze binnen hun gemeente. In andere landen moet je als kiezer specifiek naar één aangewezen stembureau.

Ten tweede de openingstijden van de stembureaus. In Nederland zijn de stemlokalen op de verkiezingsdag van 7:30 tot 21:00 uur geopend. Met het voorliggende wetsvoorstel gelden deze openingstijden ook voor de twee dagen voorafgaand aan de verkiezingsdag. In de meeste andere landen is dit aanmerkelijk minder ruim.

Ten derde en ten slotte zou meerdere weken vervroegd stemmen een andere inrichting vergen van het proces van drukken en verzenden van stempassen. In art. J. 7 van de Kieswet is bepaald dat kiezers twee weken vóór de stemming hun stempas moeten hebben gekregen. Die termijn moet flink naar voren gehaald worden bij meerdere weken vervroegd stemmen. Daarnaast zou de kiesgerechtigdheid ook eerder bepaald moeten worden dan de circa zes weken voorafgaand aan de stemming die er nu voor staan. Anders is er simpelweg onvoldoende tijd om alle stempassen te drukken en te verzenden. Het verruimen van die termijn heeft als nadeel dat het kiezersbestand onzuiverder wordt, omdat er in die ruimere periode meer kiezers kunnen verhuizen of komen te overlijden.

Kortom bestaan er voor andere landen andere beweegredenen om het vervroegd stemmen op een bepaalde wijze in te richten, die niet een-op-een over te nemen zijn voor Nederland. Vandaar dat de initiatiefnemers hebben gekozen voor een meerdere dagen in plaats van meerdere weken vervroegd stemmen, omdat dit naar hun oordeel het beste bij de Nederlandse situatie past.

### 3.1.1 Aantal stemlocaties vervroegd stemmen

*De initiatiefnemers stellen voor om bij algemene maatregel van bestuur het minimumaantal stembureaus dat gemeenten moeten instellen, vast te stellen. De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers dat nader te motiveren. Waarom hebben zij er niet voor gekozen om het aantal stembureaus door de gemeenten te laten vaststellen? De gemeenten stellen immers ook het aantal stembureaus vast voor de verkiezingsdag zelf. Waarom zouden de gemeenten dat dan ook niet kunnen voor de dagen waarop er vervroegd kan worden gestemd? Als het gaat om de minimumaantallen, waar denken de initiatiefnemers dan aan? Aan welke ondergrens wordt gedacht?*

De leden van de VVD- en de CDA-fractie (zie de vraag van de CDA-fractie onder paragraaf 5.1 op pagina 28) vragen de initiatiefnemers nader toe te lichten waarom zij voorstellen om het minimumaantal stembureaus dat gemeenten moeten instellen, bij AMvB vastgelegd wordt. De initiatiefnemers willen in dit verband allereerst opmerken dat het inderdaad om een *minimum*aantal stemlocaties gaat. Hoeveel stemlocaties dit zullen worden, daar durven de initiatiefnemers nog geen harde uitspraken over te doen. Een AMvB wordt immers niet vastgesteld door de initiatiefnemers, maar door de regering. Wel gaan zij ervanuit dat het minimumaantal stemlocaties in ieder geval niet overal gelijk zal zijn aan het daadwerkelijke aantal stemlocaties in gemeenten, of althans daar vertrouwen de initiatiefnemers op. Voorts is het aannemelijk dat in eerste instantie aansluiting wordt gezocht bij de staffel zoals deze in Tijdelijke wet is vastgesteld, waarbij de lessen uit de afgelopen Tweede Kamer- en gemeenteraadsverkiezingen meegenomen worden. De reden waarom de initiatiefnemers voorstellen gemeenten niet direct volledige beleids-



vrijheid te geven, is door de initiatiefnemers ook aangegeven in hun reactie op de adviezen van VNG en NVVB, namelijk om te waarborgen dat burgers – vanaf het eerste moment dat het vervroegd stemmen mogelijk is – in alle gemeenten laagdrempelig en betekenisvol gebruik kunnen maken van de mogelijkheid om vervroegd hun stem uit te brengen. Nu vervroegd stemmen nog relatief nieuw is, bestaat ook het risico dat gemeenten te weinig stemlocaties zullen openstellen. De initiatiefnemers willen dit scenario voorkomen. Zij benadrukken voorts nogmaals dat dit geen gebrek aan vertrouwen is richting gemeenten en dat zij juist sterk hechten aan de gemeentelijke autonomie. Dit blijkt ook uit de reactie van initiatiefnemers richting VNG en NVVB, zoals te lezen in de consultatieparagraaf van de memorie van toelichting, waarin zij stellen dat zij ervan uit gaan dat de regering een bijzonder groot belang hecht aan de inbreng van gemeenten bij het vaststellen van de AMvB. Het vaststellen van een ondergrens achten zij met dit uitgangspunt goed verenigbaar.

### *3.2 Maximumaantal volmachten per persoon*

*De initiatiefnemers stellen voor om het aantal volmachten te beperken tot één per kiezer. Zij koppelen dat aan het vervroegd stemmen. Niet voor iedereen is het vervroegd stemmen echter een oplossing, zo menen de leden van de VVD-fractie. Denk aan kiezers die op geen van de dagen waarop kan worden gestemd in de gelegenheid zijn om naar het stembureau te gaan, zoals ouderen die niet meer mobiel zijn. Als oudere, niet mobiele kiezers één kind hebben, kan dit kind maar voor één ouder stemmen en zou het stemrecht van de andere ouder verloren kunnen gaan. Een groep welwillende personen wordt zo gedupeerd als het aantal volmachten wordt beperkt tot één. Hoe kijken de initiatiefnemers daar tegenaan?*

Naast de leden van de VVD-fractie, hebben de leden van de SGP-fractie (zie de laatste vraag van paragraaf 3.2 op pagina 25) hierover ook vragen gesteld. Hieronder worden beide vragen tezamen beantwoord.

De leden van de VVD-fractie en de SGP-fractie merken terecht op dat het vervroegd stemmen niet voor iedereen een oplossing is. De leden van de SGP-fractie vragen dan ook waarom de initiatiefnemers, in strijd met de bedoeling van hun voorstel, de toegankelijkheid voor bepaalde groepen personen beperken. De initiatiefnemers zijn van mening dat de mogelijkheid om op meerdere dagen te kunnen stemmen, wel degelijk voor een aanzienlijk deel van de volmachtstimmers soelaas zal bieden. Nu dit niet voor iedereen geldt, zoals de vragenstellers opmerken, hebben de initiatiefnemers dan ook voorgesteld om het aantal volmachten te beperken tot één per kiezer, in plaats van géén per kiesgerechtigde. De initiatiefnemers hebben daarmee met hun voorstel getracht een beter alternatief te bieden voor de volmachtstimmers die mobiel en gezond zijn om naar de stembus te komen – in de vorm van vervroegd stemmen – en tegelijkertijd de groep mensen die daar geen gebruik van kan maken, de mogelijkheid te blijven geven om één volmachtstem uit te brengen. Zij menen hiermee een goede balans te hebben getroffen die per saldo de toegankelijkheid van verkiezingen vergroot en tegelijkertijd frauderisico's verkleint.

*Reden voor minder volmachten is ook de mogelijkheid tot misbruik van de volmachtregeling, maar ook bij één volmacht per kiezer is fraude niet uitgesloten, zo merken deze leden op. Waarom is er niet ook een voorstel gedaan om fraude bij volmachten beter aan te kunnen pakken? De initiatiefnemers stellen dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft aangekondigd met de problematiek van de strafbepaling bezig te zijn en dat zij een voorstel van de regering graag*



*tegemoetzien, maar, zo merken de leden van de VVD-fractie op, de regering werkt ook aan het mogelijk maken van «vervroegd stemmen», zoals blijkt uit de Verkiezingsagenda 2030. Dat voorstel is niet afgewacht. Waarom is er dat verschil in benadering?*

De initiatiefnemers zijn van mening, en met hen de Afdeling advisering, dat zij met het voorliggende voorstel bijdragen aan het tegengaan van fraude bij de volmachtregeling. De Afdeling stelt echter dat meer gedaan moet worden om fraude bij volmachtstemmers effectief tegen te gaan. De initiatiefnemers delen die mening met de Afdeling, maar hebben besloten het voorstel van de Minister hieromtrent af te wachten.<sup>30</sup>

De reden waarom zij dit voorstel wel willen afwachten, maar het voorstel tot vervroegd stemmen niet, is als volgt: er is geen halve mogelijkheid tot vervroegd stemmen. Vervroegd stemmen is mogelijk, of het is niet mogelijk. Bijdragen aan het tegengaan van fraude bij de volmachtregeling is daarentegen geen alles of niets optie, en zoals eerder opgemerkt dragen de initiatiefnemers met het onderliggende wetsvoorstel hier reeds aan bij. Ten slotte merken de initiatiefnemers op dat het oplossen van de gehele fraudeproblematiek omtrent de volmachtregeling, geen klein verzoek is, en dat naar mening van de initiatiefnemers buiten de reikwijdte van het onderliggende voorstel valt.

*In reactie op het advies van de Raad van State stellen de initiatiefnemers dat het verminderen van het aantal volmachten niet los kan worden gezien van het voorstel tot vervroegd stemmen. Het wetsvoorstel ligt in zijn totaliteit voor. Wat bedoelen de initiatiefnemers daarmee?*

De leden van de VVD-fractie vragen wat de initiatiefnemers bedoelen met de stelling dat het wetsvoorstel in zijn totaliteit voorligt. De initiatiefnemers hebben deze stelling ingenomen naar aanleiding van het advies van de Afdeling, nu zij in die reactie een rangschikking van doelen van het wetsvoorstel opmerkten. Indien de Afdeling dat zo gelezen heeft, dan kunnen anderen dat op eenzelfde wijze interpreteren. Derhalve vonden de initiatiefnemers het raadzaam om de integraliteit van het wetsvoorstel en de doelstellingen, oftewel de totaliteit van deze doelen tezamen, te benadrukken. Door de introductie van vervroegd stemmen, kan volgens de initiatiefnemers, ook het aantal volmachten per persoon gereduceerd worden tot één, omdat een waardig alternatief geboden wordt voor veel kiezers. Zonder het vervroegd stemmen is het de vraag of dit ook dan wenselijk is, of dat eerder naar andere opties gekeken moet worden om de fraude bij de volmacht regeling tegen te gaan.

*De leden van de CDA-fractie vragen wat bedoeld wordt met de stelling dat stemmen bij volmacht een «uitdaging» vormt voor de principes van democratische verkiezingen (memorie van toelichting, blz. 16). Kunnen de initiatiefnemers uitleggen, waarom twee volmachten per persoon een «uitdaging» is en één volmacht per persoon niet?*

De leden van de CDA-fractie vragen wat de initiatiefnemers bedoelen met de stelling dat stemmen bij volmacht een «uitdaging» vormt voor de principes van democratische verkiezingen, en waarom dit bij één volmacht per persoon niet het geval zou zijn. De initiatiefnemers willen enerzijds vooropstellen dat ook één volmacht per persoon een «uitdaging» vormt voor de principes van democratische verkiezingen. Immers, het stemgeheim en de stemvrijheid blijven in het gedrang en daarmee ligt ook fraude op de loer. Met het voorliggend wetsvoorstel wordt dit probleem niet geheel verholpen. Daar zijn de initiatiefnemers

<sup>30</sup> Kamerstukken II 2022/23, 35 165, nr. 50, p. 3.

zich bewust van en blijft het, in antwoord op de leden van de CDA-fractie, ook bij één volmacht stem per persoon een «uitdaging». Anderzijds antwoorden de initiatiefnemers richting deze leden dat het effect van het verminderen van het aantal volmachten per persoon van belang is. Niet voor niets geven zowel de OVSE, de Kiesraad als staatscommissie Remkes aan dat het verminderen van het aantal volmachten bijdraagt aan het stemgeheim en de stemvrijheid. Het is daarmee een stap in de goede richting, die mogelijk wordt gemaakt door de introductie van het vervroegd stemmen. Zoals de Afdeling in haar reactie opmerkt, heeft de Nederlandse wetgever in het verleden meerdere malen de afweging gemaakt tussen enerzijds het vergroten van de toegankelijkheid van verkiezingen door het verruimen van de volmachtregeling en anderzijds de behoefte om de integriteit van het stemproces te waarborgen en fraude met volmachten tegen te gaan. De initiatiefnemers zijn van mening dat met de introductie van het vervroegd stemmen het eveneens mogelijk wordt om het aantal volmachten per persoon te beperken tot één, nu daarmee de toegankelijkheid van verkiezingen voor stemmers die gebruik maken van de volmacht regeling niet te veel beperkt wordt en tegelijkertijd fraude met volmachten tegen gegaan wordt.

*De leden van de SGP-fractie plaatsen vraagtekens bij de koppeling tussen het introduceren van vervroegd stemmen en het beperken van het aantal volmachten. Deze koppeling lijkt gebaseerd op de veronderstelling dat de meeste kiezers niet absoluut verhinderd zijn en dat zij op eerdere dagen wel kunnen verschijnen, althans, het voorstel beperkt zich wat betreft de mogelijkheden tot die groep. Deze leden vragen hoe de initiatiefnemers zich rekenschap geven van het feit dat volmachten juist ook in situaties van ziekte en ernstige handicap een uitkomst kunnen bieden, waarbij kiezers ook niet in staat zijn vervroegd te stemmen. Zij wijzen bijvoorbeeld op de situaties van een gezin waarin een ouder en een kind met een beletsel te maken hebben om te kunnen stemmen. Waarom nemen de initiatiefnemers bewust het risico om, in strijd met de bedoeling van het voorstel, de toegankelijkheid voor specifieke groepen te beperken? Geeft de recente evaluatie van de verkiezingen niet juist aanleiding om te veronderstellen dat het risico van volmachten beperkt lijkt te zijn?*

De initiatiefnemers verwijzen voor een antwoord op deze vraag naar het antwoord dat zij op de vraag van de VVD-fractie hebben gegeven onder paragraaf 3.2, op pagina 23–24.

#### **4. Uitvoerbaarheid**

*Voor vervroegd stemmen onderscheiden de initiatiefnemers een aantal kostensoorten. De totale kosten worden geraamd op ongeveer 12,2 miljoen euro per verkiezing. Hoe worden gemeenten daarvoor gecompenseerd? Hoe worden die kosten gedekt? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de initiatiefnemers.*

*Vervroegd stemmen brengt voor gemeenten veel extra werk met zich mee en er is een relatie met de beschikbaarheid van stembureauleden. Ook daar moet aandacht voor zijn. Hoe zien de initiatiefnemers dat, zo vragen deze leden.*

De leden van de VVD-fractie merken terecht op dat de introductie van vervroegd stemmen extra werk voor gemeenten zal opleveren. Daarnaast wijzen zij op de relatie met de beschikbaarheid van stembureauleden. De initiatiefnemers zijn zich daar terdege van bewust, maar zijn tegelijkertijd van mening dat organisatorische lasten niet per definitie zwaarder zouden mogen wegen dan een zo toegankelijk mogelijke verkiezing voor zoveel mogelijk mensen. Zij menen dat met onderhavig voorstel een goede

balans wordt gevonden tussen deze twee. Dat neemt uiteraard niet weg dat de organisatorische lasten, onder meer in de vorm van de beschikbaarheid van stembureauleden, ondervangen moeten worden. Wat initiatiefnemers betreft komt het Rijk de gemeenten hierin tegemoet, door de extra kosten die zij moeten maken bij het organiseren van het vervroegd stemmen te compenseren. Die kosten kunnen onder meer het werven van nieuwe stembureauleden betreffen. Daarnaast zou het Rijk mogelijkwijs ook op andere wijze gemeenten kunnen ondersteunen, zoals bijvoorbeeld met een landelijke wervingscampagne. Overigens merken initiatiefnemers op dat het op woensdag reeds kunnen tellen van op maandag en dinsdag uitgebrachte stemmen in plaats van alle stemmen pas woensdag na 21:00 te kunnen tellen, ook (organisatorische) voordelen kent voor gemeenten. Zo wordt de kans kleiner dat fouten worden gemaakt doordat tellen tot in de late avond (of zelfs nacht) doorgaat en stembureau medewerkers vermoeid raken. Bovendien wordt de kans kleiner dat het tellen geschorst moet worden en de volgende dag hervat dient te worden.

*Verder vragen zij op welk moment het wetsvoorstel in werking moet treden, wil vervroegd stemmen in maart 2023 mogelijk zijn. Zij vragen de initiatiefnemers daarbij te betrekken de periode van voorbereidingstijd die gemeenten nodig hebben.*

De leden van de VVD-fractie vragen op welk moment het wetsvoorstel in werking moet treden, en of de initiatiefnemers de periode van voorbereidingstijd van gemeenten daarbij betrekken. Wil vervroegd stemmen bij de verkiezingen van maart 2023 (permanent) mogelijk zijn, dan dient het wetsvoorstel ruime tijd van tevoren in werking zijn getreden. Ingeval onderliggend wetsvoorstel wordt aangenomen, is het in ieders belang dat de uitvoering daarvan, waar de voorbereidingstijd die gemeenten nodig hebben een ontegenzeggelijk onderdeel van is, zo voorspoedig als mogelijk verloopt. De initiatiefnemers zijn daarom van mening dat – zonder epidemiologische noodzaak – gemeenten niet in de positie gebracht moeten worden om dit op stel en sprong te regelen. Zij zijn daarom van mening dat het helaas niet (meer) realistisch is om de verkiezingen van maart 2023 als uitgangspunt te nemen om (permanent) vervroegd te kunnen stemmen. Hun streven is erop gericht om dit wetsvoorstel voor de eerstvolgende reguliere verkiezingen daarna in werking te laten treden.

#### *4.1 Financiële gevolgen*

*De initiatiefnemers stellen ten aanzien van de dekking van de kosten dat in de Verkiezingsagenda 2030 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het vervroegd stemmen in het stemlokaal reeds is opgenomen (memorie van toelichting, blz. 18). De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemers nader toe te lichten welke dekking in de Verkiezingsagenda is aangegeven.*

De leden van de CDA-fractie vragen een nadere toelichting ten aanzien van de dekking voor permanente invoering van vervroegd stemmen zoals opgenomen in de Verkiezingsagenda. De initiatiefnemers antwoorden hierop dat uit navraag is gebleken dat in het kader van de Verkiezingsagenda waarin dit streven is opgenomen nog geen financiële reservering door het kabinet is getroffen.

## 5. Consultatie

*Het wetsvoorstel is voorgelegd aan de VNG, de NVVB, de Kiesraad en de bestuurscolleges van de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Kunnen deze reacties als bijlagen bij de nota naar aanleiding van het verslag worden gevoegd? De leden van de VVD-fractie zouden dat op prijs stellen.*

*De leden van de CDA-fractie vragen waarom de initiatiefnemers er niet voor hebben gekozen de reacties en adviezen die zij hebben ontvangen als bijlage bij de memorie van toelichting aan de Kamer te sturen, zodat die deel uitmaken van het Kamerstukdossier. Zijn de initiatiefnemers bereid dat alsnog te doen?*

De leden van de VVD- en de CDA-fractie vragen de initiatiefnemers of zij bereid zijn om de reacties en adviezen van de VNG, de NVVB, de Kiesraad en de bestuurscolleges van de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba als bijlagen bij de nota naar aanleiding van het verslag gevoegd kunnen worden. Van de bestuurscolleges van de openbare lichamen is echter geen reactie ontvangen, zoals ook in de memorie van toelichting is opgemerkt. Voor de overige reacties en adviezen zijn de initiatiefnemers hier vanzelfsprekend toe bereid.

*De initiatiefnemers stellen dat de Kiesraad op het moment van de consultatie geen advies heeft kunnen uitbrengen, omdat daartoe een formele adviesaanvraag van de Kamer dient uit te gaan, waar initiatiefnemers geen mogelijkheid toe hebben voorafgaand aan de adviesaanvraag bij de Afdeling advisering van de Raad van State (memorie van toelichting, blz. 18). Zijn de initiatiefnemers bereid de Kiesraad alsnog om een advies te vragen over het voorliggende wetsvoorstel?*

De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemers of zij alsnog bereid zijn om de Kiesraad een advies te vragen over het voorliggende wetsvoorstel. Gezien de verscheidene pogingen die de initiatiefnemers ondernomen hebben om het advies van de Kiesraad tijdig te verkrijgen en mee te nemen in onderliggend wetsvoorstel, zijn zij uiteraard ook nu bereid om alsnog een advies van de Kiesraad te vragen.

### 5.1 Aantal stemlocaties vervroegd stemmen vaststellen per AMvB

*De initiatiefnemers zijn van mening dat de aanbeveling van de VNG en de NVVB om gemeenten volledige vrijheid te geven in het aanwijzen van het aantal stemlokalen voor vervroegd stemmen vooralsnog niet wenselijk is. De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemers toe te lichten wat zij bedoelen met «vooralsnog» en welke voorwaarden zij daaraan verbinden.*

De initiatiefnemers verwijzen voor een antwoord op deze vraag naar het antwoord dat zij op de vraag van de VVD-fractie hebben gegeven onder paragraaf 3.1.1, op pagina 22.

### 5.2 Briefstemmen en digitaal stemmen

*De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemers waarom zij de mogelijkheid van briefstemmen in het voorliggende voorstel buiten beschouwing laten. Gezien het feit dat een doelstelling van het wetsvoorstel het terugdringen van het aantal volmachtstemmen is, ligt het voor de hand alle mogelijkheden te onderzoeken die bij de Tweede Kamerverkiezing in 2021 werden geboden.*

De leden van de CDA-fractie merken terecht op dat de introductie van briefstemmen mogelijkwerijs kan bijdragen aan de doelstelling om het aantal volmachten terug te dringen. Dat de initiatiefnemers er in dit wetsvoorstel voor gekozen hebben om briefstemmen niet mee te nemen in het wetsvoorstel, betekent uiteraard niet dat zij daar onwelwillend tegenover staan. De initiatiefnemers hebben echter besloten om zich in onderliggend wetsvoorstel op het vervroegd stemmen te richten.

Sneller  
Kathmann