

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. 9

BRIEF VAN DE KIESRAAD

Den Haag, 4 april 2023

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Inleiding

Namens de Tweede Kamer heeft u in uw brief van 2 februari 2023 (bijlage bij Kamerstuk 36 047, nr. 8) de Kiesraad gevraagd een advies uit te brengen over het initiatiefwetsvoorstel van de Tweede Kamerleden Sneller en Kathmann (hierna: de initiatiefnemers) (Kamerstuk 36 047). Het advies ontvangt u hierbij.

Het wetsvoorstel bevat een wijziging van de Kieswet. Het gaat ten eerste om de mogelijkheid voor kiezers om gedurende twee dagen, voorafgaand aan de dag van de stemming, vervroegd te stemmen in het stemlokaal. De initiatiefnemers stellen voor om het vervroegd stemmen een vast onderdeel van het stemproces te maken. Zij willen hiermee de drempel voor kiezers om te stemmen verlagen en de opkomst verhogen. Ook stellen de initiatiefnemers voor om het maximumaantal volmachten per persoon tot één te beperken. Dit is bedoeld om de risico's van het stemmen bij volmacht te verkleinen.

Samenvatting

Tijdens de coronapandemie konden kiezers voor het eerst vervroegd stemmen op de twee dagen voorafgaand aan de dag van stemming. In het huidige wetsvoorstel wordt voorgesteld om vervroegd stemmen permanent in te voeren.

De Kiesraad is van oordeel dat het wetsvoorstel uitvoering geeft aan enkele belangrijke afspraken uit de Verkiezingsagenda 2030.¹ Het uitgangspunt bij dit onderdeel van de Verkiezingsagenda 2030 is het faciliteren van de burger in het verkiezingsproces. Dit wetsvoorstel geeft

¹ Verkiezingsagenda 2030 (publicatie van 1 juni 2021, te vinden op www.rijksoverheid.nl), Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, VNG, NVVB, Kiesraad.

hier gehoor aan. Naar het oordeel van de Kiesraad vergroot vervroegd stemmen de mogelijkheden voor kiezers om hun stem zelfstandig uit te brengen. Daarnaast verwacht de Kiesraad dat vervroegd stemmen op termijn een positief effect kan hebben op de opkomstcijfers.

De Kiesraad staat ook positief tegenover het terugbrengen van het aantal volmachten naar één per persoon. Dit is in lijn met eerdere adviezen van de Kiesraad.²

De Kiesraad erkent tegelijkertijd dat aan de uitvoerbaarheid van vervroegd stemmen ook grotere lasten en uitdagingen verbonden zijn. Het verkiezingsproces moet uitvoerbaar blijven. Daarom adviseert de Kiesraad een aantal maatregelen om de uitvoeringslast van het wetsvoorstel te beperken:

- Kort de openingstijden van de stembureaus voor het vervroegd stemmen in.
- Tel de mobiele stembureaus ook mee in het aantal stemlocaties dat minimaal geopend moet zijn.
- Vervroeg de termijn waarop een vervangende stempas, kiezerspas of volmacht kan worden aangevraagd.
- Begin het tellen van de vervroegd uitgebrachte stemmen pas om 21:00 uur op de laatste dag van stemming.

Binnenkort worden de Provinciale Staten- en Waterschapsverkiezingen van 15 maart jl. geëvalueerd. Wanneer uit die evaluatie blijkt dat het wetsvoorstel te veel vergt van de uitvoeringscapaciteit van gemeenten, dan geeft de Kiesraad in overweging om het aantal dagen waarop vervroegd kan worden gestemd terug te brengen naar één dag.

1. Vervroegd stemmen tijdens de coronapandemie

Tijdens de coronapandemie konden kiezers voor het eerst vervroegd stemmen. Bij de Tweede Kamerverkiezing in 2021, de herindelingsverkiezingen van 2021 en de gemeenteraadsverkiezingen in 2022 konden kiesgerechtigden hierdoor niet alleen op de reguliere woensdag stemmen, maar ook op de maandag en dinsdag daaraan voorafgaand. Dit was geregeld in de Tijdelijke wet verkiezingen COVID-19.

Hoewel alle kiesgerechtigden hiervan gebruik konden maken, was de regeling voornamelijk bedoeld om de meest kwetsbare groepen mensen de mogelijkheid te bieden om veilig hun stem uit te kunnen brengen. In iedere gemeente werden hiervoor, op grond van een staffel, een aantal stemlocaties ingericht waar vervroegd stemmen mogelijk was. Het opkomstpercentage bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2022 was 50% en daarmee lager dan de verkiezingen in 2018 en 2014.³ De opkomst bij de Tweede Kamerverkiezing in 2021 was met 78,8% vergelijkbaar met die van voorgaande Tweede Kamerverkiezingen.⁴ Uit de evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing van 2021 is naar voren gekomen dat tijdens de coronapandemie bijna één op de vijf kiezers op maandag of dinsdag vervroegd is gaan stemmen.⁵

² Zie o.a. evaluatieadvies verkiezingen voor provinciale staten, algemene besturen waterschappen en kiescolleges in Caribisch Nederland van de Kiesraad (te vinden op www.kiesraad.nl, 17 mei 2019) en evaluatieadvies gemeenteraadsverkiezingen en raadgevend referendum (te vinden op www.kiesraad.nl, 17 mei 2018), Den Haag: Kiesraad.

³ Uitkomsten evaluatie gemeenteraadsverkiezingen 2022 (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), pagina 3. (Kamerstuk 35 165, nr. 50).

⁴ Kamerstuk 35 165, nr. 40, bijlage «Evaluatie Tweede Kamerverkiezing 2021 (Ministerie van BZK)», p. 1.

⁵ Kamerstuk 35 165, nr. 50, Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer, (Ministerie van BZK), p. 3.

De Kiesraad heeft tijdens de coronapandemie meerdere malen geadviseerd over de mogelijkheid om vervroegd te stemmen.⁶ Het doel van het vervroegd stemmen was destijds vooral opkomstspreading, omdat de gezondheidsrisico's als gevolg van het coronavirus groot waren. De Kiesraad heeft hierbij destijds de kanttekening geplaatst dat het kiezers vrij moet staan om te bepalen wanneer zij hun stem wensen uit te brengen.⁷

2. Effect vervroegd stemmen buiten de coronapandemie

Eén van de doelstellingen van het initiatiefontwerp is het bevorderen van de opkomst bij verkiezingen. De hoogte van de opkomst wordt beïnvloed door een complex van factoren, wat het bemoeilijkt om het effect van de mogelijkheid tot vervroegd stemmen te isoleren. De ervaring met vervroegd stemmen bij de Kamerverkiezingen van 2021 en de Gemeenteraadsverkiezingen van 2022 biedt over het effect van vervroegd stemmen op de opkomst onvoldoende duidelijkheid, omdat het opkomstcijfer tijdens de pandemie mogelijk lager zou zijn geweest zonder vervroegd stemmen en omdat effecten mogelijk anders waren voor de bevolkingsgroep (kwetsbaren, ouderen) voor wie deze mogelijkheid expliciet in het leven was geroepen.

Amerikaans onderzoek naar vervroegd stemmen laat zich door de andere administratieve en politieke context moeilijk vertalen naar de Nederlandse situatie, en er is betrekkelijk weinig wetenschappelijk onderzoek naar vervroegd stemmen in de meer vergelijkbare Europese landen.⁸ Voor het leggen van een oorzakelijk verband tussen de mogelijkheid vervroegd te stemmen en de opkomst is een experiment in Noorwegen van belang: in 1999 werd daar het al bestaande systeem van vervroegd stemmen bij lokale verkiezingen uitgebreid met de mogelijkheid in elk postkantoor vervroegd te stemmen. Door een hervorming van de posterijen moest deze optie voor de daaropvolgende verkiezingen weer worden afgeschaft. De schatting is dat de eenmalige uitbreiding van het vervroegd stemmen geleid heeft tot een opkomst die twee procentpunten hoger lag dan anders het geval zou zijn geweest.⁹ Los van dit specifieke voorbeeld komt uit deliteratuur een wat sterker effect van vervroegd stemmen naar voren op de opkomst op het platteland en onder ouderen.

Ook blijkt in de meeste landen waar vervroegd stemmen mogelijk is, dat er steeds meer gebruik van wordt gemaakt. Kennelijk voorziet vervroegd stemmen in een behoefte.

Dat die behoefte ook in Nederland bestaat blijkt uit onderzoek dat aangeeft dat ongeveer 20% van de kiezers gebruik wil maken van de mogelijkheid om vervroegd te stemmen als die er is. Uit ditzelfde

⁶ Advies over de wijziging van de Tijdelijke wet verkiezingen COVID-19, 9 november 2020 (bijlage bij Kamerstuk 35 654, nr. 3), advies over de evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing van 2021, (bijlage bij Kamerstuk 35 165, nr. 40) en advies over de afschaling en aanpassing van de Tijdelijke wet verkiezingen COVID-19, 21 juni 2021 (bijlage bij Kamerstuk 35 887, nr. 3).

⁷ Advies van de Kiesraad over de evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing van 2021 d.d. 10 mei 2021. (Bijlage bij Kamerstuk 35 165, nr. 40).

⁸ Zie echter bijvoorbeeld H.A. Garnett (2019) «Early Voting: Comparing Canada, Finland, Germany and Switzerland», *Election Law Journal*, 18: 116–131 (althans wat betreft Finland); J. Högström (2021), «What Characteristics Affect Early Voting? The Case of Sweden», *European Political Science*, 20: 281–296.

⁹ H. Finseraas & K. Vernby (2014) «A Mixed Blessing for the Left? Early Voting, Turnout and Election Outcomes In Norway», *Election Studies*. 33: 278–291 (met name 281–282).

onderzoek blijkt dat meer dan 25% zou overwegen om vervroegd te stemmen.¹⁰

Gezien het voorgaande gaat de Kiesraad ervan uit dat het invoeren van vervroegd stemmen de toegankelijkheid van het verkiezingsproces vergroot, een positief effect zal hebben op de opkomstspreiding én, al dan niet op termijn, op de opkomst. De Kiesraad staat om deze reden positief tegenover het invoeren van vervroegd stemmen.

3. Naleving afspraken Verkiezingsagenda 2030

In de Verkiezingsagenda 2030 hebben het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de VNG, de NVVB en de Kiesraad gezamenlijk aangegeven welke maatregelen zij noodzakelijk vinden om het verkiezingsproces te onderhouden en vernieuwen. Onderdeel van deze agenda is het invoeren van vervroegd stemmen op de maandag en de dinsdag.

De Verkiezingsagenda 2030 vormt een samenhangend totaalpakket. De Kiesraad vindt het van grote waarde dat aan de afspraken uit de Verkiezingsagenda 2030 wordt vastgehouden. Dit is niet alleen van belang om de kiezer (meer) te faciliteren in het verkiezingsproces, maar ook om de kwaliteit van het verkiezingsproces zo robuust mogelijk te maken.

4. Terugbrengen aantal volmachten

Het is van belang dat zoveel mogelijk kiezers in de gelegenheid zijn om aan de verkiezingen deel te nemen. Dit draagt immers bij aan de legitimiteit van de gekozen volksvertegenwoordigers. De volmacht was dan ook bedoeld om zo veel mogelijk mensen de kans te geven te stemmen, ook als zij niet zelf in de gelegenheid waren om naar een stemlokaal te gaan. Daartegenover staat dat het stelsel van volmachten ook nadelen heeft en niet voldoet aan internationale standaarden van electorale integriteit. Het terugbrengen van het aantal volmachtstemmen tot één per persoon is weliswaar ook mogelijk zonder invoering van vervroegd stemmen, maar door op meerdere stemdagen zelf een stem uit te kunnen brengen, zal de behoefte om via een volmacht aan de verkiezingen deel te nemen, afnemen.

De Kiesraad heeft eerder geadviseerd om het aantal volmachtstemmen terug te brengen tot één per persoon. Het is ook onderdeel van de bovengenoemde Verkiezingsagenda 2030. De Kiesraad vindt het dan ook positief dat dit nu in het wetsvoorstel is opgenomen en is ervan overtuigd dat het terugbrengen van het aantal volmachten een positieve bijdrage kan leveren aan het vertrouwen van de burger in het verkiezingsproces.¹¹

5. Adviezen om de uitvoeringslast van het wetsvoorstel te beperken

Vervroegd stemmen vergroot de uitvoeringslasten voor gemeenten. Daarom vindt de Kiesraad het relevant om hierop in te gaan.

¹⁰ Kamerstuk 35 165, nr. 40, bijlage «Evaluatie Tweede Kamerverkiezing 2021 (Ministerie van BZK)», p. 3.

¹¹ Zie Democratie in de gemeente, Lokaal Kiezersonderzoek en Vertrouwen in eerlijke verkiezingen, een verkenning van de Nederlandse Publieke Opinie, door Carolien van Ham en Toine Fiselier.

5.1 Minder ruime openingstijden stemlokalen vervroegd stemmen

Eén van de mogelijkheden om de uitvoeringslasten te beperken is het inkorten van de openingstijden van de vroegstembureaus. In het wetsvoorstel is opgenomen dat de openingstijden van de stembureaus op de vervroegde stemdagen gelijk zijn aan de reguliere dag van stemming. Dit betekent dat de stembureaus zowel op maandag, dinsdag als woensdag geopend moeten zijn van 07:30 uur tot 21:00 uur.

De initiatiefnemers vinden het inkorten van de openingstijden op de dagen dat vervroegd gestemd kan worden onwenselijk. Zij verwachten dat van de mogelijkheid vervroegd te stemmen aanmerkelijk meer gebruik zal worden gemaakt nu niet langer gecommuniceerd wordt dat deze optie alleen voor oudere en kwetsbare kiesgerechtigden is bedoeld. Ook los daarvan verwacht de Kiesraad op grond van buitenlandse ervaringen eveneens een toename van het gebruik van de mogelijkheid vervroegd te stemmen. Het is echter nu niet te voorzien hoe snel en in welke mate deze toename zich zal realiseren. Met het oog op een beperking van de uitvoeringslasten adviseert de Kiesraad daarom de openingstijden van de stembureaus op de dag(en) waarop vervroegd kan worden gestemd, vooralsnog vast te stellen van 08:00 uur tot 18:00 uur.¹² Wanneer uit evaluaties zal blijken dat deze beperktere openstelling leidt tot te grote drukte in de vroegstembureaus kan alsnog worden besloten tot een andere afweging.

5.2 Minder tijd voor aanvragen vervangende stempassen, kiezerspassen en volmachtbewijzen

Vervroegd stemmen heeft ook gevolgen voor het uiterlijke moment waarop kiesgerechtigden een vervangende stempas, kiezerspas of volmacht kunnen aanvragen. Onder de huidige Kieswet is dit op de vrijdag voorafgaand aan de dag van stemming tot 17:00 uur als het gaat om een schriftelijk verzoek, en op de dinsdag voorafgaand aan de dag van stemming tot 12:00 uur als de burger het verzoek mondeling indient. In het wetsvoorstel wordt het uiterlijke moment vastgesteld op vrijdag 17:00 uur voorafgaand aan de maandag waarop vervroegd kan worden gestemd.

De Kiesraad ziet hierin een nadeel. Het vervroegen van de termijn waarop een vervangende stempas, kiezerspas of volmacht kan worden aangevraagd, kan ertoe leiden dat minder kiezers hun stem uit kunnen brengen. Kiezers merken meestal pas kort voordat zij gaan stemmen dat zij hun stempas kwijt zijn, ergens anders willen gaan stemmen of zelf niet in de gelegenheid zijn om te gaan stemmen.

Ondanks het voorgaande acht de Kiesraad het noodzakelijk om de voorgestelde termijn van vrijdag 17:00 uur nog verder te vervroegen. Gedacht wordt daarbij aan vrijdag 12:00 uur. Het is voor gemeenten qua uitvoerbaarheid anders niet mogelijk om na 17:00 uur nog de voorbereidende werkzaamheden voor de dag(en) van stemming uit te voeren.

5.3 Meer stemlocaties per gemeente meetellen

In het wetsvoorstel wordt het aantal minimaal te openen stemlocaties in een gemeente vastgesteld met behulp van een staffel. De initiatiefnemers geven aan dat het voor het verhogen van de opkomst en het slagen van het vervroegd stemmen van groot belang is dat er voor iedere kiesgerechtigde een goed toegankelijk stemlokaal is. Daarom stellen zij voor om het

¹² Brief Kiesraad aan initiatiefnemers van 16-12-2021.

minimaal aantal stemlokalen dat in een gemeente geopend moet zijn, vast te leggen in een algemene maatregel van bestuur.

De Kiesraad vindt het net als de initiatiefnemers belangrijk om het minimaal in te stellen stemlocaties door middel van een staffel vast te stellen. Er zijn aanwijzingen in de literatuur dat een minimum aantal stemlocaties van essentieel belang is, wil vervroegd stemmen het beoogde effect hebben.¹³ De Kiesraad adviseert daarbij wel om eventuele mobiele stembureaus ook mee te tellen in het aantal stemlocaties dat minimaal geopend moet zijn.

5.4 Later beginnen met tellen van de vervroegd uitgebrachte stemmen

De stemmen die tijdens het vervroegd stemmen zijn uitgebracht, worden conform het wetsvoorstel op de woensdag vanaf 07:30 uur in het openbaar geteld. De uitslag van de uitgebrachte stemmen wordt daarbij pas gedeeld op woensdagavond na het sluiten van de laatste stemming om 21.00 uur. Door geen voorlopige uitslagen en/of prognoses te delen, wordt beïnvloeding van andere kiezers vermeden.

De Kiesraad heeft in de evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing 2021 geadviseerd om niet eerder dan om 21:00 uur op de woensdag te beginnen met het tellen van de vervroegd uitgebrachte stemmen.¹⁴ Het al eerder tellen van die stemmen, leidt bij kiezers onder meer tot zorgen over de vraag of de uitkomsten van die immers in het openbaar gedane tellingen mogelijk invloed hebben op het stemgedrag van aanwezige kiezers (of stembureauleden). Het is daarbij wel van belang dat frauderisico's met betrekking tot de vervroegd uitgebrachte stemmen, zo veel mogelijk worden beperkt. Dit kan worden geborgd door de eisen die toch al worden gesteld aan vervoer en opslag van reguliere stembescheiden ook van toepassing te verklaren op de vervroegd uitgebrachte stemmen.

Gezien het bovenstaande adviseert de Kiesraad om artikel N 12d van het wetsvoorstel aan te passen, zodat het tellen van de stemmen op de woensdag niet al begint om 07:30 uur, maar pas om 21:00 uur. De huidige wetgeving biedt de gemeenten daarbij de ruimte om op de woensdagavond de telling te beperken tot lijstniveau en de volgende dag de telling centraal uit te voeren op kandidaatsniveau.

5.5 Alternatief voorstel indien uitvoeringslast te groot voor gemeenten

De Kiesraad is bekend met de signalen van de afgelopen Provinciale Staten- en Waterschapsverkiezingen, over het langdurige proces van stemmen tellen. De oorzaken hiervan zullen in de evaluaties nader moeten worden onderzocht en beoordeeld.

Mocht uit die evaluaties blijken dat de uitvoeringslast van invoering van het wetsontwerp te groot is, dan geeft de Kiesraad in overweging mee om het aantal dagen waarop vervroegd kan worden gestemd, terug te brengen naar één dag. Dit alternatief komt tegemoet aan de impact op de uitvoeringscapaciteit, maar doet tegelijkertijd recht toe aan de voordelen van het wetsvoorstel.

¹³ Zie bijvoorbeeld E.B. Fullmer (2015) «Early Voting: Do more sites lead to higher turnout?» *Election Law Journal* 14: 81–96.

¹⁴ Advies over de evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing van 2021 (advies van 10 mei 2021, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2021, p. 12.

Slot

De Kiesraad is overwegend positief over voorliggend wetsvoorstel. Het wetsvoorstel faciliteert de kiezer in het moment waarop deze zijn stem kan uitbrengen en brengt het aantal door een kiezer uit te brengen volmachtstemmen terug. Daarmee geeft het wetsvoorstel uitvoering aan enkele belangrijke onderdelen van de Verkiezingsagenda 2030. Met het oog op de uitvoeringscapaciteit voor gemeenten, geeft de Kiesraad in overweging mee om de openingstijden van de vroegstembureaus te beperken en zonodig het aantal dagen waarop vervroegd kan worden gestemd, terug te brengen naar één dag. Tenslotte adviseert de Kiesraad de Tweede Kamer om een uitvoeringstoets te laten doen op het uiteindelijke conceptwetsvoorstel, zodat onderzocht kan worden of de uitvoering haalbaar is.

De Kiesraad verzoekt u de suggesties en aanbevelingen in dit advies in overweging te nemen en daar waar nodig het wetsvoorstel op aan te passen.

De voorzitter,
W.J. Kuiken

De plaatsvervangende secretaris-directeur,
L.W.B. Donners