

Vergaderjaar 2021–2022

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. 3**MEMORIE VAN TOELICHTING****Inhoudsopgave**

<i>I.</i>	<i>ALGEMEEN</i>	<i>2</i>
<i>1.</i>	<i>Inleiding</i>	<i>2</i>
<i>2.</i>	<i>Achtergrond</i>	<i>2</i>
	<i>2.1 Vervroegd stemmen pre-corona</i>	<i>3</i>
	<i>2.2 Vervroegd stemmen tijdens en post-corona</i>	<i>4</i>
	<i>2.2.1 Evaluatie Tweede Kamerverkiezingen</i>	<i>4</i>
	<i>2.2.2 Tijdelijke wet verkiezingen covid-19</i>	<i>7</i>
<i>3.</i>	<i>Definitieve regeling betreffende vervroegd stemmen</i>	<i>8</i>
	<i>3.1 Vervroegd stemmen</i>	<i>9</i>
	<i>3.1.1 Openingstijden stemlokalen vervroegd stemmen</i>	<i>9</i>
	<i>3.1.2 Aantal stemlocaties vervroegd stemmen</i>	<i>11</i>
	<i>3.1.3 De stemopneming door het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen</i>	<i>13</i>
	<i>3.1.4 Overgebleven stembiljetten</i>	<i>15</i>
	<i>3.1.5 Ongeldige stempassen, vervangende stempassen, kiezerspassen en volmachtbewijzen</i>	<i>15</i>
	<i>3.2 Maximumaantal volmachten per persoon</i>	<i>16</i>
<i>4.</i>	<i>Uitvoerbaarheid</i>	<i>16</i>
	<i>4.1 Financiële gevolgen</i>	<i>17</i>
<i>II.</i>	<i>ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING</i>	<i>20</i>

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

In het jaar 2020 werden Nederlanders geconfronteerd met de wereldwijde pandemie van corona. Door de pandemie veranderde er veel in de levens van burgers, maar ook in de instellingen en systemen die ons land draaiende houden. Noodzakelijke oplossingen hebben nieuwe inzichten geboden die ook in een post-corona tijdperk van waarde kunnen zijn. Corona heeft ons daarmee gedwongen om na te denken of het oude normaal optimaal was.

Zo ook bij de afgelopen Tweede Kamerverkiezing van 2021. Nederland werd geconfronteerd met het vraagstuk hoe kiesgerechtigden gespreid hun stem konden uitbrengen en hoe tegelijkertijd kwetsbare kiezers veilig hun stem konden uitbrengen.

Om aan deze wens te kunnen voldoen werd in de Tweede Kamer op 14 oktober 2020 de motie Sneller c.s. ingediend, waarin de regering werd opgeroepen om vroegtijdig stemmen mogelijk te maken.¹ Nadat de motie bijna unaniem werd aangenomen, maakte het vervroegd stemmen zijn primeur in Nederland.² Voor kiesgerechtigden in Nederland was het tijdens de afgelopen Tweede Kamerverkiezing van 2021 voor het eerst mogelijk om hun stem fysiek én vervroegd bij een stembureau uit te brengen. Bepaalde stemlokalen werden twee dagen voorafgaand aan de verkiezingsdag geopend, met name om kwetsbare kiezers een veilige weg naar de stembus te kunnen bieden.

Alhoewel het voor Nederlanders een primeur was, bestaat de mogelijkheid tot vervroegd stemmen al langer in andere landen. Zo konden kiezers in onder meer Noorwegen, Zweden, Denemarken, Finland, Estland, Zwitserland en Portugal hier reeds gebruik van maken.³ Argumenten die veelal gebruikt worden bij de introductie van (verschillende varianten van) vervroegd stemmen zijn onder meer opkomstbevordering en het verlagen van de drempel om een stem uit te brengen.⁴ Met de noodzakelijke introductie van vervroegd stemmen in Nederland werd daarmee meer aangesloten bij de internationale ontwikkelingen op dit gebied.

De Tweede Kamerverkiezing van 2021 heeft volgens de initiatiefnemers duidelijk gemaakt dat de mogelijkheid om vervroegd te kunnen stemmen in zijn algemeenheid uitvoerbaar en wenselijk is. Het voorliggend wetsvoorstel beoogt de mogelijkheid tot vervroegd stemmen een vast onderdeel van ons stemproces te maken en strekt tot wijziging van de Kieswet.

2. Achtergrond

Alvorens initiatiefnemers ingaan op de invulling van het onderhavige initiatiefwetsvoorstel, wordt hieronder eerst een meer historisch kader geschetst. In het onderstaande wordt ingegaan op de betekenis van *early voting* in een pre-corona tijdperk, zowel nationaal als internationaal. Vervolgens wordt een beeld geschetst van de meest recente ontwikkelingen betreffende vervroegd stemmen. Van de verankering in de Tijdelijke

¹ *Kamerstukken II 2020/21*, 35 590, nr. 16.

² 147 stemmen voor, 3 stemmen tegen.

³ <https://www.idea.int/news-media/news/special-voting-arrangements-svas-europe-country-postal-early-mobile-and-proxy>

⁴ Staatscommissie parlementair stelsel, *Eindrapport «Hoge Drempels Lage Dijken»*, 2018, p. 105.

wet verkiezingen covid-19 (verder: Twv) tot de evaluatie van de laatste Tweede Kamerverkiezing en de meest recent wijzigingen op de Twv.

2.1 Vervroegd stemmen pre-corona

De idee om kiezers in ons land de mogelijkheid tot vervroegd stemmen te geven, is niet nieuw. Reeds in 2008 werd de motie Van der Ham/Heijnen⁵ ingediend, die de regering verzocht om te onderzoeken of, en zo ja, op welke wijze binnen Nederland gekomen kan worden tot een veilige en werkbare vorm van *early voting*.

De motie werd verworpen, maar de roep om vervroegd stemmen bleef niet beperkt tot het parlement. In 2010 werden de Nederlandse verkiezingen beoordeeld door een waarnemersmissie van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE). In haar rapport stelt de OVSE dat het stemmen bij volmacht een uitdaging vormt voor de principes voor democratische verkiezingen, vooral gezien de schaal waarop dit in Nederland wordt gebruikt. De OVSE beveelt in dit kader aan om alternatieve stemmethoden te onderzoeken, waaronder vervroegd stemmen, om zo onze wetgeving meer in overeenstemming te brengen met de OVSE verplichtingen en internationale normen voor democratische verkiezingen.⁶ In december 2018 pleitte de Staatscommissie parlementair stelsel (hierna: staatscommissie) voor invoering van de mogelijkheid tot vervroegd stemmen, omdat dit de drempel voor kiezers om te stemmen verlaagt. Hetgeen van belang is voor de opkomstbevordering, daar een lage opkomst bij verkiezingen de legitimiteit van het vertegenwoordigend stelsel schaadt.⁷ Daarnaast wijst de staatscommissie er net als de OVSE op dat vervroegd stemmen het aantal volmachten waarschijnlijk doet dalen. Zo komen het stemgeheim en de stemvrijheid minder in het gedrang.⁸ In juni 2018 laat ook het kabinet-Rutte III weten te willen toewerken naar experimenten met vormen van vervroegd stemmen om daarmee de behoefte aan het geven van volmachten te verminderen.⁹

Indieners onderschrijven deze zienswijzen van de staatscommissie, de OVSE en het kabinet. Het verlagen van de drempel om te stemmen, het bevorderen van de opkomst bij de verkiezingen en het (waarschijnlijk) doen dalen van het aantal volmachten zijn stuk voor stuk legitieme redenen om de mogelijkheid tot vervroegd stemmen te overwegen. Daar komt bij dat sommige kiezers simpelweg verhinderd zijn om hun stem uit te brengen, mede doordat onze verkiezingen altijd op een werkdag worden georganiseerd. Voorliggend voorstel geeft burgers meer flexibiliteit. Daarnaast kan vervroegd stemmen, door bekendheid met de verkiezingen, de betrokkenheid van burgers vergroten. Wie in zijn of haar omgeving hoort dat al kan worden gestemd, zal eerder betrokken raken bij de verkiezingen.

Een blik over de grens leert dat Nederland met vervroegd stemmen tevens aansluiting zou vinden bij de internationale ontwikkelingen op dit gebied. Zo kunnen kiezers in veel landen wereldwijd al vervroegd stemmen. In Europa zijn dit onder meer Noorwegen, Zweden, Denemarken, Finland, IJsland, Estland, Zwitserland en Portugal.¹⁰ In deze landen is vervroegd stemmen op verschillende wijze ingevuld. Zo kunnen

⁵ Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VII, nr. 39.

⁶ OVSE, «The Netherlands Early Parliamentary Elections Election Assessment Mission Report», 2010, p. 7–9.

⁷ Staatscommissie parlementair stelsel, *Eindrapport «Hoge Drempels Lage Dijken»*, 2018, p. 105.

⁸ Staatscommissie parlementair stelsel, *Eindrapport «Hoge Drempels Lage Dijken»*, 2018, p. 129.

⁹ Kamerstukken II 2017/18, 31 142, nr. 83.

¹⁰ <https://www.idea.int/news-media/news/special-voting-arrangements-svas-europe-country-postal-early-mobile-and-proxy>

alle stemgerechtigden in Denemarken wel tot drie weken voorafgaand aan de verkiezingsdag tot de laatste werkdag voorafgaand aan de verkiezingsdag hun stem vervroegd uitbrengen. In Finland is vervroegd stemmen mogelijk voor alle stemgerechtigden van de elfde tot de vijfde dag voorafgaand aan de verkiezingsdag. In andere landen, zoals IJsland, kan zelfs acht weken voorafgaand aan de verkiezingsdag vervroegd worden gestemd, maar deze optie bestaat enkel voor stemgerechtigden die op de verkiezingsdag zelf niet in persoon hun stem kunnen uitbrengen. Nederland zou met de mogelijkheid om twee dagen voorafgaand aan de verkiezingsdag vervroegd stemmen mogelijk te maken als zodanig niet afwijken van de (vaak ruimere) mogelijkheden in het buitenland.

2.2 Vervroegd stemmen tijdens én post-corona

Op 15 oktober 2020 is de motie Sneller c.s. aangenomen, waarin de regering werd opgeroepen om vroegtijdig stemmen mogelijk te maken bij de Tweede Kamerverkiezing van 2021.¹¹ De regering heeft hier uitvoering aan gegeven met de Tijdelijke wet Tweede Kamerverkiezing covid-19, die het, onder meer, mogelijk maakte om vervroegd te kunnen stemmen.¹²

Hiermee konden kiesgerechtigden twee dagen voor de dag van de stemming – bij de Tweede Kamerverkiezing van 2021 betrof het maandag 15 en dinsdag 16 maart 2021 – in hun gemeente op een aantal locaties vervroegd hun stem uitbrengen.¹³ Hoewel alle kiesgerechtigden hiervan gebruik konden maken, was de regeling wel speciaal bedoeld om de meest kwetsbare groepen mensen de mogelijkheid te geven om veilig hun stem uit te kunnen brengen.¹⁴ In elke gemeente werd aan de hand van een staffel een aantal locaties ingericht waar vervroegd stemmen mogelijk is.¹⁵

2.2.1 Evaluatie Tweede Kamerverkiezing 2021

Naar aanleiding van het verloop van deze verkiezing, heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (verder: Minister) op 18 juni 2021 een brief aan de Voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer gestuurd, betreffende de evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing.¹⁶ In deze brief benadrukt de Minister dat uit de evaluatie naar voren komt dat vervroegd stemmen in een behoefte voorziet, het de toegankelijkheid van de verkiezingen vergroot en mensen meer in staat stelt om zelf hun stem uit te brengen. Daarmee kan geconcludeerd worden dat vervroegd stemmen een succes is geweest. Dat het een blijvend succes kan worden, blijkt ook uit het feit dat ongeveer twintig procent van de kiezers vervroegd wil stemmen als die mogelijkheid er is, en dat meer dan vijftientwintig procent van de kiezers zou overwegen vervroegd te stemmen.¹⁷ Afgezet tegen de cijfers van de opkomst bij het vervroegd stemmen van de afgelopen Kamerverkiezing (ca. 12%), is er daarmee nog ruimte voor toename.

In de verscheidene bijlagen bij bovengenoemde brief, is het vervroegd stemmen nader geëvalueerd door verscheidene instanties die een cruciale rol spelen in het verkiezingsproces, waaronder het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (verder: het Ministerie van

¹¹ *Tweede Kamerstukken* 2020–21, 35 590, nr. 16.

¹² *Tweede Kamerstukken* 2020–21, 35 654, nr. 3 (MvT), p. 3 en p. 12–15.

¹³ Artikel 2g, lid 1 Twv.

¹⁴ *Tweede Kamerstukken* 2020–21, 35 165, nr. 40, bijlage A (Evaluatie Tweede Kamerverkiezingen 2021 (Ministerie van BZK)), p. 12.

¹⁵ Artikel 2g, lid 2 Twv.

¹⁶ *Tweede Kamerstukken* 2020–21, 35 165, nr. 40; *Eerste Kamerstukken* 2020–21, 35 654, Q.

¹⁷ *Idem*, p. 3.

BZK), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (verder: VNG) en de Kiesraad. Hieruit komen een aantal kritiepunten en andere relevante zienswijzen naar voren.

Allereerst de doelgroepen voor het vervroegd stemmen bij de Tweede Kamerverkiezing van 2021. In de communicatiecampagne, maar ook op de stempas, werd benadrukt dat vervroegd stemmen op de maandag en dinsdag in het bijzonder bedoeld was voor de meest kwetsbare mensen, oftewel de risicogroepen.¹⁸ Uit een peiling van IPSOS, in opdracht van NOS, is gebleken dat circa 12% van de kiesgerechtigden op 15 en 16 maart heeft gestemd.¹⁹ Voorts bleek uit een enquête van IPSOS, in opdracht van het Ministerie van BZK, dat 76% van de kiezers die heeft aangegeven vervroegd te hebben gestemd, 50 jaar of ouder was. 51% van de kiezers die vervroegd heeft gestemd was 70 jaar of ouder.²⁰ Vooral de oudere kiesgerechtigden gaven aan dat de mogelijkheid tot vervroegd stemmen doorslaggevend was om zelf naar de stembus te gaan, in plaats van iemand anders te machtigen of te briefstemmen.²¹ Ten slotte geven kiezers als voornaamste reden voor het vervroegd stemmen dat zij zichzelf tot een kwetsbare groep rekenen.²² Uit de evaluatie blijkt aldus dat vervroegd stemmen niet alleen bedoeld was voor de meest kwetsbare groepen mensen, waaronder veel oudere kiesgerechtigden, maar dat zij hier ook het meest gebruik van hebben gemaakt.

Ten tweede valt op 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.²³ Volgens initiatiefnemers kan dat, in ieder geval ten dele, verklaard worden door bepaalde omstandigheden. Het was de eerste keer dat vervroegd stemmen mogelijk was, daarmee was het onwennig, voor kiezers als voor gemeenten.

Ten derde de openingstijden van de stembureaus voor het vervroegd stemmen. Net als op 17 maart, waren de stembureaus op de dagen waarop vervroegd stemmen mogelijk was geopend van 7.30 – 21.00 uur. Om verwarring bij kiezers te voorkomen, is niet gekozen voor afwijkende openings- en sluitingstijden.²⁴ Uit de voornoemde enquête van IPSOS, blijkt dat circa 75% van de ondervraagden die vervroegd hebben gestemd, hun stem tussen 09.00 en 16.00 uur hebben uitgebracht.²⁵ Dit strookt ook met de ervaring van gemeenten, die aangeven dat in de avonduren weinig stemmen werden uitgebracht. Dit in tegenstelling tot de verkiezingsdag, waar in veel stemlokalen nog tot ná 21.00 uur is gestemd, wegens lange wachtrijen.²⁶ Gemeenten vinden het in dit licht niet nodig

¹⁸ *Kamerstukken II 2020/21*, 35 165, nr. 40, bijlage A «Evaluatie Tweede Kamerverkiezingen 2021 (Ministerie van BZK)», p. 12.

¹⁹ *Kamerstukken II 2020/21*, 35 165, nr. 40, bijlage A «Evaluatie Tweede Kamerverkiezingen 2021 (Ministerie van BZK)», p. 13; <https://nos.nl/artikel/2372958-geschatte-opkomst-tweede-kamerverkiezingen-81-procent-vergelijkbaar-met-2017>.

²⁰ *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. 18.

²¹ *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 «Verkiezingen en corona; Meetmoment: evaluatie Tweede Kamerverkiezing 2021» (MARE), p. 7.

²² *Kamerstukken II 2020–21*, 35 165, nr. 40, bijlage A «Evaluatie Tweede Kamerverkiezingen 2021 (Ministerie van BZK)», p. 13.

²³ *Kamerstukken II 2020–21*, 35 165, nr. 40, p. 3.

²⁴ *Kamerstukken II 2020–21*, 35 654, nr. 3.

²⁵ *Kamerstukken II 2020–21*, 35 165, nr. 40, bijlage A «Evaluatie Tweede Kamerverkiezingen 2021 (Ministerie van BZK)», p. 14; *Kamerstukken II 2020/21*, 35 165, nr. 40, bijlage «Stemmen in tijden van corona; een evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing 2021» (Ipsos), p. 20.

²⁶ *Kamerstukken II 2020–21*, 35 165, nr. 40, bijlage A «Evaluatie Tweede Kamerverkiezingen 2021 (Ministerie van BZK)», p. 14.

en wenselijk dat op de dagen van vervroegd stemmen de stemlokalen tot 21.00 uur open zijn. De lange openingstijden zouden tot een te grote uitvoeringslast leiden: stemlokalen moeten in het weekend worden ingericht, tussen de verschillende stemdagen moeten de stemlokalen worden schoongemaakt en de stembescheiden moeten worden vervoerd en veilig worden opgeslagen.²⁷ Tegelijkertijd kunnen, volgens de initiatiefnemers, de communicatiecampagne en de situatie waarin de gemiddelde Nederlander verkeerde (lees: zelf-isolerend, thuiswerkend) hier niet los van worden gezien. Gedurende de campagne werd steeds benadrukt dat het vervroegd stemmen slechts bedoeld was voor kwetsbare mensen. Uit de evaluatie is gebleken dat het ook hoofdzakelijk deze mensen zijn die vervroegd hebben gestemd. Gemeenten roepen in de evaluatie om diezelfde reden op dat, mocht vervroegd stemmen mogelijk blijven bij komende verkiezingen, niet langer gecommuniceerd zou moeten worden dat het enkel bedoeld is voor kwetsbare kiezers. Het heeft er volgens hen toe geleid dat relatief weinig mensen zijn gaan stemmen op maandag en dinsdag, en dat het op woensdag (met name na 17.00 uur) toch erg druk was in de stemlokalen.²⁸ Dat een dergelijke situatie zich opnieuw zal voordoen in een post-corona tijdperk achten de initiatiefnemers niet waarschijnlijk. Allereerst zal niet langer gecommuniceerd worden dat enkel kwetsbare kiezers gebruik kunnen maken van de mogelijkheid tot vervroegd stemmen en daarnaast zullen burgers minder vaak thuis kunnen werken of in isolatie verkeren. Hetgeen volgens de initiatiefnemers ertoe zal leiden dat relatief gezien meer behoefte zal bestaan om in de avonduren in plaats van overdag vervroegd te stemmen.

Ten vierde is uit de evaluatie gebleken dat gemeenten de voorkeur geven aan het laten tellen van de stemmen door één stembureau, in plaats van door de stembureaus waar de stemmen zijn uitgebracht. In de Twv was immers geregeld dat het stembureau dat verantwoordelijk was voor de stemming, ook de stemopneming uitvoert. In de praktijk leidde deze bepaling tot veel vragen bij gemeenten, zoals of dezelfde personen die bij de stemming stembureau lid waren geweest ook de stemopneming moesten uitvoeren. Gemeenten pleiten in dat verband voor de introductie van een gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen. Hiermee zou de telling efficiënter kunnen worden ingericht.²⁹

Ten vijfde volgt uit de evaluatie dat gemeenten een andere regeling willen met betrekking tot de stembiljetten die op maandag en dinsdag overblijven. In artikel N 2, eerste lid, van de Kieswet is bepaald dat overgebleven stembiljetten verpakt en verzegeld moeten worden. Hierdoor kunnen de overgebleven stembiljetten dus niet meer gebruikt worden. Voor gemeenten is dit niet praktisch, aangezien zij lastig een inschatting kunnen maken van de opkomst op de dagen dat vervroegd gestemd kan worden. Voorts vreesden zij voor tekorten doordat te veel niet-gebruikte stembiljetten verpakt en verzegeld moesten worden. Gemeenten pleiten dan ook voor het introduceren van een regeling die het mogelijk maakt om stembiljetten ook op andere dagen te gebruiken (lees: de stembiljetten voor maandag ook op dinsdag of woensdag gebruiken). Zo wordt voorkomen dat er onnodig veel stembiljetten gedrukt en vernietigd hoeven worden.³⁰

²⁷ *Kamerstukken II 2020–21*, 35 165, nr. 40, bijlage A «Evaluatie Tweede Kamerverkiezingen 2021 (Ministerie van BZK)», p. 14.

²⁸ *Kamerstukken II 2020–21*, 35 165, nr. 40, bijlage A «Evaluatie Tweede Kamerverkiezingen 2021 (Ministerie van BZK)», p. 16.

²⁹ *Kamerstukken II 2020–21*, 35 165, nr. 40, bijlage A «Evaluatie Tweede Kamerverkiezingen 2021 (Ministerie van BZK)», p. 15–16.

³⁰ *Kamerstukken II 2020–21*, 35 165, nr. 40, bijlage A «Evaluatie Tweede Kamerverkiezingen 2021 (Ministerie van BZK)», p. 16.

Ten slotte is uit de evaluatie gebleken dat de compensatie die gemeenten geboden is voor het organiseren van de verkiezingen voldoende was. Het Ministerie van BZK heeft € 94 miljoen euro ter beschikking gesteld, waarvan € 43 miljoen voor reguliere kosten was en € 51 miljoen corona-gerelateerd. Van die € 51 miljoen was € 22 miljoen gereserveerd voor het vervroegd- en briefstemmen. Uit het onderzoek van Andersson Elffers Felix volgt dat de werkelijke kosten voor het vervroegd- en briefstemmen uiteindelijk iets hoger lagen dan de gecompenseerde € 22 miljoen, maar dat de werkelijke kosten voor de coronamaatregelen iets lager uitvielen. De meerkosten voor personeel en materiaal telden het zwaarst mee in het totaal.³¹

2.2.2 Tijdelijke wet verkiezingen covid-19

De bepalingen in de Twv – en daarmee ook de mogelijkheid tot vervroegd stemmen – zouden in beginsel per 1 juli 2021 vervallen. Bij besluit van 24 juni 2021 is de geldigheidsduur van de Twv verlengd tot 1 januari 2022.³² De reden hiertoe was gelegen in de gemeentelijke herindelingsverkiezingen van 24 november 2021. Bij besluit van 3 december 2021 is de geldigheidsduur van de Twv verlengd tot 1 juli 2022, met het oog op de gemeenteraadsverkiezingen van 16 maart 2022.³³

Voorafgaand aan de herindelingsverkiezingen van 24 november 2021 is de Wijziging van de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 in verband met de afschaling van bijzondere maatregelen vanwege covid-19 bij verkiezingen in werking getreden.³⁴ Zoals de titel van de wijziging doet vermoeden zijn met het wetsvoorstel bepaalde bijzondere maatregelen afgeschaald en is de wet op andere onderdelen aangepast naar aanleiding van de ervaringen bij de Tweede Kamerverkiezing van 2021. Relevant voor onderhavig initiatiefwetsvoorstel zijn de volgende onderdelen aangepast:

- De mogelijkheid voor kiesgerechtigden van 70 jaar en ouder om per brief te stemmen, is geschrapt.
- Het maximumaantal volmachten dat een kiezer kan aannemen, is teruggebracht van drie naar twee.
- Vervroegd stemmen op de twee dagen (maandag en dinsdag) vóór de reguliere dag van stemming (woensdag) in een beperkt aantal stemlokalen in de gemeente uit te brengen, blijft bestaan. Wel zijn naar aanleiding van de ervaringen bij de Tweede Kamerverkiezing van 2021 enkele aanpassingen gedaan.
 - Het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen telt de vervroegd uitgebrachte stemmen: de op maandag en dinsdag uitgebrachte stemmen kunnen op woensdag overdag worden geteld. De vervroegd uitgebrachte stemmen worden geteld door een door burgemeester en wethouders in te stellen gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen, naar analogie van de mogelijkheid van centrale stemopneming waarmee sinds 2014 wordt geëxperimenteerd op basis van de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming.
 - Ongebruikte stembiljetten kunnen op de volgende dag waarop vervroegd gestemd kan worden opnieuw worden ingezet: ingevolge artikel N 2, eerste lid, onder d, en tweede lid, van de Kieswet moet een stembureau, na afloop van zijn zitting, de stembiljetten die tijdens de stemming niet zijn gebruikt, verpakken en verzegelen. Die regel blijft in afwijking van de voorgenoemde

³¹ *Kamerstukken II 2020/21*, 35 165, nr. 40, bijlage «Verkiezingen in tijden van corona: Onderzoek naar de kosten van gemeenten voor het organiseren van de Tweede Kamerverkiezingen 2021 (Anderson Elffers Felix).

³² *Stb. 2021*, 314.

³³ *Stb. 2021*, 598.

³⁴ *Kamerstukken II 2020/21*, 35 887, nr. 2 en 3; *Stb. 2021*, 456.

bepaling aldus buiten toepassing voor de stembureaus voor vervroegd stemmen.

Het voorgenoemde voorstel, zoals op onderdelen gewijzigd door de aanneming van het amendement-Sneller, is inmiddels in werking getreden.³⁵ Voor de volledigheid benadrukken de initiatiefnemers dat die tijdelijke wet dus op enig moment komt te vervallen, terwijl onderhavig wetsvoorstel beoogt een permanente regeling van de mogelijkheid tot vervroegd stemmen middels wijziging van de Kieswet tot stand te brengen.

3. Definitieve regeling betreffende de mogelijkheid tot vervroegd stemmen

De initiatiefnemers stellen voor om de mogelijkheid tot vervroegd stemmen in het stemlokaal permanent in de Kieswet te verankeren. Door vervroegd stemmen ook los van de huidige pandemie mogelijk te maken, wordt de drempel voor kiezers om te stemmen verlaagd en kan de opkomst en daarmee de representatie en betrokkenheid worden vergroot. Met voorliggend voorstel wordt voldaan aan de wens van ten minste 20% van de kiesgerechtigden die, volgens het eerdergenoemde onderzoek, aangeeft gebruik te willen maken van de mogelijkheid van vervroegd stemmen.³⁶ Met een definitieve regeling wordt aan gemeenten ook meer zekerheid geboden over de bestendigheid van die mogelijkheid. Daarbij wordt voorgesteld om een gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen in te stellen, dat op woensdag de vervroegd uitgebrachte stemmen telt, en kunnen overgebleven stembiljetten van de maandag en dinsdag op woensdag gebruikt worden.

Voorts stellen de initiatiefnemers voor om het maximumaantal volmachten per persoon tot één te beperken. De Staatscommissie, de OVSE en de Kiesraad hebben hiertoe geadviseerd, onder meer omdat het stemgeheim en de stemvrijheid zo minder in gedrang komen.³⁷ Daarnaast achten de initiatiefnemers het gerechtvaardigd om het maximumaantal volmachten per persoon tot één te beperken, omdat kiezers door voorliggend voorstel meer mogelijkheden krijgen om hun stem uit te brengen. De initiatiefnemers vinden daarbij steun in het rapport van de Staatscommissie, waarin eveneens wordt geconstateerd dat door *early voting* meer mogelijkheden worden geboden om zelf te gaan stemmen, wat waarschijnlijk tot een afname van het aantal volmachten leidt.³⁸ De initiatiefnemers zullen hieronder toelichten hoe zij met voorliggend wetsvoorstel het vervroegd stemmen definitief willen vormgeven. Daarbij wordt ingegaan op de eerder benoemde relevante aspecten uit de evaluatie van de Tweede Kamerverkiezingen 2021. Tevens komt de verhouding tot en de vergelijking met de Twv aan bod. Voorts staan de initiatiefnemers eenzelfde benadering voor Caribisch en Europees Nederland voor. Ook kiezers woonachtig in Bonaire, St. Eustatius en Saba (BES) krijgen daarmee de mogelijkheid om vervroegd hun stem uit te brengen. De initiatiefnemers vinden het wenselijk dat de drempel om zelf een stem uit te brengen ook voor kiezers in de BES wordt verlaagd en zien

³⁵ *Stb.* 2021, 456.

³⁶ *Tweede Kamerstukken 2020–21*, 35 165, nr. 40, p. 3.

³⁷ Staatscommissie parlementair stelsel, *Eindrapport «Hoge Drempels Lage Dijken»*, 2018, p. 129; OVSE, *«The Netherlands Early Parliamentary Elections Election Assessment Mission Report»*, 2010, p. 7–9; Kiesraad, *Evaluatieadvies gemeenteraadsverkiezingen en raadgevend referendum 21 maart 2018*, 17 mei 2018, p. 12 (raadpleegbaar via: www.kiesraad.nl).

³⁸ Staatscommissie parlementair stelsel, *Eindrapport «Hoge Drempels Lage Dijken»*, 2018, p. 129.

geen aanleiding voor een afwijkende regeling voor deze eilanden. Daarmee wordt het gebruik van volmachten ook op de BES ontmoedigd.³⁹

Ten slotte merken de initiatiefnemers op dat zij voor de vormgeving van de voorgestelde regeling aansluiting hebben gezocht bij de regeling betreffende vervroegd stemmen zoals deze in de Twv is neergelegd, bijvoorbeeld ten aanzien van het proces van vervroegd stemmen in het stemlokaal en de stemopneming. Vervolgens is de Kieswet daarop aangepast. Waar de initiatiefnemers afwijken van de Twv of de Kieswet is dat hieronder aangegeven.

3.1 Vervroegd stemmen in Nederland

Voor de initiatiefnemers is de belangrijkste reden voor invoering van de mogelijkheid tot vervroegd stemmen 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. Daarmee is echter nog weinig gezegd over de daadwerkelijke invulling van vervroegd stemmen.

Zoals in hoofdstuk 2 opgemerkt, is het voor kiezers in verscheidene (Europese) landen reeds mogelijk om vervroegd te stemmen. In Denemarken is dat bijvoorbeeld mogelijk tot drie weken voorafgaand aan de verkiezingsdag. IJsland rekt die termijn zelfs op tot acht weken, maar enkel voor kiezers die op de verkiezingsdag zelf hun stem niet in persoon kunnen uitbrengen. In het onderhavige initiatiefwetsvoorstel is ervoor gekozen om vervroegd stemmen slechts twee dagen voorafgaand aan de verkiezingsdag mogelijk te maken. Nu de Nederlandse kiezer normaliter op woensdag zijn stem uitbrengt, vinden de initiatiefnemers het logisch om de maandag en de dinsdag in te richten als de dagen waarop vervroegd gestemd kan worden. Daar komt bij dat ook voor deze variant is gekozen in de Twv. De continuïteit wordt gewaarborgd en zal de minste verwarring kunnen wekken. Ten slotte zijn de initiatiefnemers van mening dat een langere periode om vervroegd te stemmen tot een te grote organisatorische last bij gemeenten zou leiden. Met de mogelijkheid om twee dagen voorafgaand aan de verkiezingsdag vervroegd te kunnen stemmen is een balans gevonden tussen (het zoveel mogelijk beperken van) de organisatorische last voor en druk op gemeenten en de voordelen die het introduceren van vervroegd stemmen biedt, namelijk het verlagen van de drempel om zelf een stem uit te brengen in het stemlokaal en het ontmoedigen van het gebruik van volmachten.

3.1.1 Openings tijden stemlokalen vervroegd stemmen

Een ander belangrijk aspect bij de vormgeving van het vervroegd stemmen, zijn de openingstijden van de stemlokalen. Tijdens de Tweede Kamerverkiezing van 2021 waren de stemlokalen geopend op maandag 15, dinsdag 16 en woensdag 17 maart, van 7.30 – 21.00 uur. Uit de evaluatie is gebleken dat gemeenten de voorkeur geven aan openingstijden van 7.30 – 18.00 uur op de dagen dat vervroegd gestemd kan worden. In de wijziging van de Twv ten behoeve van de herindelingsverkiezingen 2021 is – na tussenkomst middels het aangenomen

³⁹ Bonaire heeft al sinds 10 oktober 2010 gepleit voor het afschaffen van onderhandse volmachten, onder meer wegens vermeende ronselpraktijken bij de eilandraadsverkiezingen van 18 maart 2015. Het ontmoedigen van het gebruik van volmachten is in lijn met deze wens. Zie ook: Brief Kiesraad aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, d.d. 22 juli 2015, 2015-0000411509.

amendement-Sneller⁴⁰ – geen gehoor gegeven aan deze oproep van gemeenten.

De initiatiefnemers zijn van mening dat het inkorten van de openings-tijden op de dagen dat vervroegd gestemd kan worden, onwenselijk is. Ten eerste omdat hiermee de consequenties van een andere campagne niet in ogenschouw worden genomen. Zoals reeds is opgemerkt was de campagne ten tijde van de Tweede Kamerverkiezing van 2021 er enkel en alleen op gericht om de meest kwetsbare groepen mensen gebruik te laten maken van de mogelijkheid tot vervroegd stemmen. Uit de evaluatie is gebleken dat de campagne heeft gewerkt: vrijwel alleen deze mensen hebben er gebruik van gemaakt. Tegelijkertijd wil blijkens de enquête van IPSOS een twee keer zo groot deel van de Nederlandse kiesgerechtigde bevolking graag gebruik maken van een eventuele permanente mogelijkheid tot vervroegd stemmen. Of de groep met deze wens per definitie samenvalt met de kwetsbare kiezers die voorheen vervroegd hebben gestemd, kan wat de initiatiefnemers betreft niet zo stellig worden bepleit. Sterker nog, volgens de initiatiefnemers is er voldoende reden om niet uit te sluiten dat juist ook veel jongeren, werkenden en niet-kwetsbare kiezers, graag gebruik zouden maken van de mogelijkheid tot vervroegd stemmen. Juist voor werkende mensen zou de mogelijkheid om niet slechts op één dag, maar twee of drie dagen na werktijd te kunnen stemmen, uitkomst kunnen bieden om hun stemrecht (zelf) uit te kunnen oefenen. Nu beoogd wordt om met vervroegd stemmen de drempel om te gaan stemmen te verlagen en de opkomst te verhogen voor alle kiezers in Nederland, is het voor de initiatiefnemers ondenkbaar dat niet alle groepen Nederlanders hier gelijkelijk gebruik van zouden kunnen maken. Ten tweede – en in samenhang met het bovenstaande – geven gemeenten aan dat het op de verkiezingsdag (17 maart 2021) drukker was dan verwacht. Er stonden bij bepaalde stembureaus nog rijen aan stemgerechtigden ná 21.00 uur en in het algemeen was het op 17 maart ná 17.00 uur drukker. De gemeenten geven hier ook een verklaring voor in de evaluatie, namelijk dat door de gevoerde campagne het relatief rustig was op de maandag en dinsdag. Dientengevolge roepen gemeenten op dat bij toekomstige verkiezingen niet langer gecommuniceerd moet worden dat het vervroegd stemmen enkel mogelijk is voor kwetsbare groepen mensen, omdat dit volgens gemeenten tot (onevenredige) drukte op 17 maart heeft geleid. Gemeenten erkennen als zodanig dus ook dat door kwetsbare kiezers als uitsluitende doelgroep voor het vervroegd stemmen te maken, er een onevenredige verdeling over de verschillende stemdagen was. Toch roepen gemeenten op om de openingstijden op de dagen dat vervroegd stemmen mogelijk is, te verkorten. Gezien de opkomst over de verschillende dagen bij de Tweede Kamerverkiezing van 2021, valt deze wens te begrijpen. Tegelijkertijd neemt daarmee de kans op een meer evenredige spreiding over de verschillende stemdagen af, hetgeen ook in een post-corona tijdperk niet als onwenselijk hoeft te worden beschouwd. De stemgerechtigden die na 17.00 uur hebben gestemd op woensdag, zullen dat in de toekomst naar alle waarschijnlijkheid ook op de dagen dat vervroegd stemmen mogelijk is, na 17.00 uur willen doen. Die mogelijkheid was hen bij de afgelopen verkiezingen echter (praktisch) ontnomen, wegens de gevoerde campagne. Juist als een meer evenredige spreiding over de verschillende stemdagen wordt beoogd en ook aan de gebruikelijke avondstemmer de mogelijkheid tot vervroegd stemmen wil worden gegeven, dienen de openingstijden niet te worden verkort.

Ten derde dient in ogenschouw te worden genomen dat, gezien de huidige ontwikkelingen, covid-19 onze levens in mindere mate zal beïnvloeden dan het ten tijde van de Tweede Kamerverkiezing en daarvoor heeft gedaan. Het thuiswerkadvies zal op enigerlei moment

⁴⁰ *Kamerstukken II 2020/21, 35 887, nr. 7.*

komen te vervallen en van meer geïsoleerde levens in huis zullen onze levens zich geleidelijk aan weer meer buiten huis plaatsvinden. Hetgeen ook betekent dat men minder tijd zal hebben om overdag te stemmen en dat de behoefte om een stem in de avond uit te brengen zal toenemen. Zoals eerder vermeld wensen de initiatiefnemers alle kiezers gelijk te behandelen en achten zij daarom een openingstijd van 7.30 – 21.00 uur noodzakelijk.

Ten vierde beschouwen de initiatiefnemers het voorkomen van verwarring als een voordeel van gelijke openingstijden.

Ten vijfde zijn de initiatiefnemers van mening dat de uitvoeringslast bij gemeentelijke organisaties bij langere openingstijden niet onoverkomelijk is. Oorzaken voor de te hoge uitvoeringslast bij gemeentelijke organisaties zouden onder meer zijn het (tussentijds) op- en afbouwen van stemlokalen (in bepaalde gevallen in het weekend) en de extra uren die medewerkers van gemeenten moeten maken voor het beveiligen, vervoeren en tellen van de stemmen (inclusief de organisatie daarvan).⁴¹ De initiatiefnemers begrijpen en erkennen dat hiermee de uitvoeringslast bij gemeentelijke organisaties zal toenemen. De initiatiefnemers menen echter dat met een financiële compensatie de meeste van deze problemen gedekt kunnen worden. Bijvoorbeeld door het (tussentijds) af- en opbouwen uit te besteden of extra personeel hiervoor in dienst te nemen. Daarnaast is de uitvoeringslast ook ten dele te verklaren door het relatief korte tijdsbestek waarin gemeenten niet alleen het vervroegd stemmen moesten regelen, maar ook het briefstemmen en het waarborgen van de veiligheid wegens covid-19. In het onderhavige initiatiefwetsvoorstel betreft het enkel vervroegd stemmen en zouden gemeenten al enige ervaring hebben opgedaan en beter zicht hebben in wat hen te wachten staat, waardoor zij zich hier beter op kunnen voorbereiden, hetgeen naar verwachting tot een lagere uitvoeringslast zal leiden.

Ten zevende en ten slotte wijzen de initiatiefnemers op het amendement van het lid Sneller bij de Wijziging van de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 in verband met de afschaling van bijzondere maatregelen vanwege covid-19 bij verkiezingen.⁴² Zoals eerder opgemerkt is in dit amendement geregeld dat de sluitingstijd voor het vervroegd stemmen niet wordt gewijzigd naar 18:00 uur 's avonds, maar gelijk blijft aan de sluitingstijd van stembureaus op woensdag, te weten 21:00 uur 's avonds. Het amendement is ondanks het oordeel «ontraden» van de Minister met een meerderheid van meer dan 90 procent aangenomen. In groten getale zag de Tweede Kamer de noodzaak niet in van het verkorten van de sluitingstijden voor het vervroegd stemmen. Alhoewel dit betrekking heeft op de Twv en daarmee op een tijdelijke situatie, beschouwen initiatiefnemers het aannemen van het amendement wel als een duidelijk signaal voor een eventuele permanente situatie.

Initiatiefnemers stellen dan ook voor om de openingstijden van de stembureaus op de dagen (maandag en dinsdag) dat vervroegd stemmen mogelijk is van 7.30 tot 21.00 uur te houden.

3.1.2. Aantal stemlocaties vervroegd stemmen

Een tweede belangrijk aspect bij de vormgeving van het vervroegd stemmen, is het aantal stemlocaties. De mogelijkheid om vervroegd te stemmen maakt dat gemeenten ook op andere dagen dan de verkiezingsdag voldoende stemlokalen en stembureauleden beschikbaar moeten hebben. De organisatie van verkiezingen vergt van iedere gemeente reeds het nodige werk. Daarom is het wat de initiatiefnemers betreft zaak bij het vervroegd stemmen de uitvoerbaarheid voor gemeenten goed in ogenschouw te houden. Tegelijkertijd is het voor het verhogen van de opkomst en het welslagen van vervroegd stemmen van

⁴¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 887, nr. 6 (nota naar aanleiding van het verslag), p. 3.

⁴² Kamerstukken II 2020/21, 35 887, nr. 7.

groot belang dat er voor iedere burger een stemlokaal goed toegankelijk is. Dit wetsvoorstel schrijft derhalve voor dat gemeenten op de dagen dat vervroegd stemmen mogelijk is een minimaal aantal stemlokalen open moeten hebben, dat per algemene maatregel van bestuur wordt bepaald. Het ligt voor de hand dat dit aantal steeds lager zal liggen dan op de verkiezingsdag zelf. Conform de wens van de VNG, de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) zal het aantal kiesgerechtigden per gemeente als maatstaf dienen. Daarnaast biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om mobiele en bijzondere stembureaus in te stellen waar kiezers vervroegd hun stem kunnen uitbrengen. Het aantal mobiele en bijzondere stembureaus telt echter niet mee voor het vereiste, bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen, minimale aantal stemlocaties.

In de Tijdelijke wet Tweede Kamerverkiezing covid-19 was voor een vaste wettelijke verdeelsleutel gekozen. Deze hield in dat:

- gemeenten met minder dan 10.000 kiesgerechtigden: ten minste 1 locatie voor vervroegd stemmen open moesten hebben;
- gemeenten met 10.000 tot 30.000 kiesgerechtigden: ten minste 2 locaties voor vervroegd stemmen;
- gemeenten met 30.000 tot 60.000 kiesgerechtigden: ten minste 4 locaties voor vervroegd stemmen;
- gemeenten met 60.000 tot 100.000 kiesgerechtigden: ten minste 8 locaties voor vervroegd stemmen;
- gemeenten met 100.000 tot 350.000 kiesgerechtigden: ten minste 10 locaties voor vervroegd stemmen; en
- gemeenten met meer dan 350.000 kiesgerechtigden: ten minste 20 locaties voor vervroegd stemmen.

Initiatiefnemers hebben overwogen om dezelfde vereisten in de wet te verankeren. Zij achten het echter noodzakelijk om enige mate van flexibiliteit voor de uitvoering te behouden. Het is immers niet goed te voorspellen hoeveel kiezers bij volgende verkiezingen in de praktijk gebruik zullen maken van de mogelijkheid om vervroegd te stemmen. Er zijn immers slechts beperkte ervaringsgegevens beschikbaar, en zoals hierboven beargumenteerd is die ervaring niet representatief voor toekomstig gebruik vanwege de beperkte «doelgroep» bij de vorige verkiezingen. Initiatiefnemers achten het daarom aangewezen het minimale aantal stemlokalen per algemene maatregel van bestuur vast te stellen. Zo blijft de nodige flexibiliteit behouden, en is er voor aanpassingen in het minimumaantal geen tijdrovende wetswijziging nodig. Wel dient het minimumaantal uiteraard hoog genoeg te zijn voor kiezers om laagdrempelig en betekenisvol gebruik te kunnen maken van de mogelijkheid tot vervroegd stemmen.

Gemeenten krijgen hierbij de keuze om op de eerste dag van het vervroegd stemmen andere stemlokalen te gebruiken dan op de tweede dag, zolang het aantal stemlokalen waar kiezers vervroegd hun stem kunnen uitbrengen op iedere dag maar ten minste het minimumaantal bedraagt. Het staat gemeenten vanzelfsprekend vrij om meer stemlokalen dan het voorgeschreven minimumaantal beschikbaar te stellen.

Tot slot blijkt uit de evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing van 2021, dat kiezers niet altijd begrepen hadden dat op maandag en dinsdag een beperkt aantal stemlokalen open was. Een deel van de kiezers heeft op de maandag en de dinsdag de gang gemaakt naar de locatie waar men bij eerdere verkiezingen heeft gestemd, maar vond daar vervolgens geen stemlokaal. Op de stempas zou daarom duidelijk moeten worden gemaakt dat het vermelde stemlokaal voor de woensdag niet zonder meer ook op de andere dagen open is. Ook krijgen kiezers uiterlijk vier dagen voor de

dag van de stemming het overzicht van kandidaten thuisgestuurd. Daarop moeten de gemeenten de adressen en de openingstijden van alle stemlokalen vermelden. Daarnaast worden gemeenten uiteraard aangemoedigd de informatie ook goed vindbaar op de gemeentelijke website te plaatsen.

3.1.3 De stemopneming door het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen

Een derde belangrijk aspect bij de vormgeving van vervroegd stemmen is de introductie van een gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen (verder: gsvs). Uit de evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing 2021 is gebleken dat het tellen van de stemmen die vervroegd zijn uitgebracht bij voorkeur door één stembureau worden geteld, in plaats van door de stembureaus waar de stemmen zijn uitgebracht. Deze aanbeveling is overgenomen in de wijziging van de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 in verband met de afschaling van bijzondere maatregelen vanwege covid-19 bij verkiezingen en die wijzigingen zijn ook overgenomen in het onderhavige initiatiefwetsvoorstel.

De introductie van het gsvs wordt naar analogie van de experimenten met centrale stemopneming ingericht. Het door het college van burgemeester en wethouders in te stellen gsvs telt op woensdag de stemmen die op maandag en dinsdag in de verscheidene stembureaus zijn uitgebracht. Het introduceren van een gsvs biedt gemeenten meer mogelijkheden om de telling efficiënt in te richten. Het efficiënt inrichten van de stemopneming uit zich in de mogelijkheid voor gemeenten om – in tegenstelling tot de Kamerverkiezing van 2021 – de vervroegd uitgebrachte stemmen door het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen te laten tellen in plaats van door hetzelfde stembureau waar de stemmen zijn uitgebracht. In de meeste gemeenten zal kunnen worden volstaan met één locatie voor de zitting van het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen. Het kan echter wenselijk zijn om twee of meer locaties aan te wijzen. Daarvoor biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid. Voorts zijn minder personen noodzakelijk voor de bekendmaking van de stemuitslag, gezien de telling van de vervroegd uitgebrachte stemmen op één centrale locatie kan gebeuren. Het meer efficiënt kunnen inrichten van het tellen van stemmen zal de uitvoeringslast bij gemeenten doen beperken.

Overigens geldt voor gemeenten die meedoen aan de centrale stemopneming dat het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen op woensdag de vervroegd uitgebrachte stemmen enkel op lijstniveau telt. Op donderdag worden deze stemmen door het gemeentelijk stembureau op kandidaatsniveau geteld.⁴³ Dit voorkomt dat gemeenten die centraal willen tellen, twee systemen naast elkaar moeten hanteren, hetgeen de uitvoerbaarheid niet ten goede komt.

Net zoals bij de Kamerverkiezing van 2021 worden de stemmen op woensdag in het openbaar geteld en wordt op woensdagavond na het sluiten van de stemming (om 21.00 uur) de uitslag bekendgemaakt, om zo enige beïnvloeding bij andere kiezers door voorlopige stemuitslagen en/of prognoses te vermijden. Voorts worden de uitgebrachte stemmen afzonderlijk per stembureau geteld, zodat de uitgebrachte stemmen op lijst- en kandidaatsniveau herleidbaar zijn naar het stembureau waar de stem is uitgebracht. Het gsvs hoeft daarbij geen totaal van alle vervroegd uitgebrachte stemmen vast te stellen. Slechts per stembureau moet het aantal vervroegd uitgebrachte stemmen vastgesteld worden. De burgemeester neemt de uitslagen voor het vervroegd stemmen in de gemeente-

⁴³ Zie ook *Kamerstukken II 2019/20*, 35 489, nr. 3, paragraaf 2.4.3.

lijke totalen op. Daarnaast dient het gsvs een proces-verbaal op te maken, waarin melding wordt gemaakt van het aantal toegelaten kiezers en eventuele bezwaren en klachten van kiezers.

Het gsvs bestaat uit ten minste vijf leden. Voor de regeling inzake de incompatibiliteit is aangesloten bij de bestaande regeling in de Kieswet. Burgemeester en wethouders kunnen desgewenst tellers aanwijzen, die het gsvs kunnen ondersteunen. De voorzitter en drie andere leden maken de stemuitslagen van het vervroegd stemmen om 21.00 uur bekend en vermelden eventuele bezwaren of klachten die uit het proces-verbaal volgen.

Dat de vervroegd uitgebrachte stemmen pas op woensdag worden geteld, heeft als consequentie dat de stembescheiden na de stemming op maandag en op dinsdag moeten worden vervoerd en opgeslagen. Het is belangrijk dat vervoer en opslag van de stembescheiden beveiligd en onder toezicht plaatsvinden. Zo schrijft het voorliggende initiatiefwetsvoorstel, net als de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19, voor dat de stembus na afloop van de stemming wordt verzegeld, en dat de sleutel van de stembus in een eveneens te verzegelen enveloppe wordt bewaard. Totdat de gemeente de stembus heeft opgehaald, staat deze onder verantwoordelijkheid van het stembureau. De stembureauleden moeten ervoor zorgen dat de stembus op slot en verzegeld blijft. Nadat zij de stembus hebben overgedragen ten behoeve van het vervoer naar de locatie waar de stemopneming wordt vervolgd, gaat de verantwoordelijkheid over op de burgemeester. Dit initiatiefwetsvoorstel regelt dat er bij algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld over het vervoer en de opslag. Gedacht moet worden aan regels die ook in en op grond van de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 zijn gesteld. Zo zal, uit oogpunt van risicospreiding, moeten worden geregeld dat de burgemeester ervoor moet zorgen dat de stembus en de enveloppe separaat en onder toezicht worden vervoerd. Dat houdt in dat er steeds twee personen per vervoermiddel betrokken zijn bij het vervoer van de stembus, zodat deze nooit onbeheerd wordt achtergelaten en altijd onder toezicht staat, ook als de ophaaldienst stembussen ophaalt bij andere stemlokalen. Het vervoer van de enveloppe zal eveneens steeds door ten minste twee personen moeten plaatsvinden. Ook de opslag van de stembussen en de enveloppen zal separaat en onder toezicht moeten plaatsvinden. Gedacht moet worden aan opslag in een inbraakvertragende en brandwerende voorziening (zoals een gesloten inbraakwerende waardekast of kluis), in een ruimte die is uitgerust met een inbraakalarmeringssysteem dat in verbinding staat met een door de rijksoverheid toegelaten alarmcentrale, of in een ruimte die onder permanente fysieke (24-uurs) bewaking staat.⁴⁴

Aan het vervoer en de opslag van de stemmen voordat deze geteld worden, kleven risico's, waarvoor met het oog op de integriteit, transparantie en controleerbaarheid van het verkiezingsproces, de bovengenoemde maatregelen worden getroffen. Zo is er een risico dat er stembescheiden in het ongerede raken of verloren gaan tijdens het vervoer, bijvoorbeeld door een ongeluk. Daarbij kunnen onverhoopt stembescheiden verloren gaan. Met de regering achten de initiatiefnemers het risico op een dergelijke calamiteit gering. Mocht zich onverhoopt toch een situatie voordoen waarin stembescheiden verloren gaan bij het vervoer, dan kan het vertegenwoordigend orgaan uiteindelijk besluiten tot een nieuwe stemming voor de kiezers die hierdoor zijn geraakt. Ter vermindering van het risico dat er tijdens het vervoer of de opslag fraude wordt gepleegd met de stembescheiden, gelden de

⁴⁴ Zie ook paragraaf 4 van de Tijdelijke regeling verkiezingen covid-19.

maatregelen die hierboven zijn uiteengezet. Deze risico's kunnen zich overigens ook manifesteren in gemeenten die meedoen aan een experiment met centrale stemopneming, waar de stembescheiden ook voorafgaand aan de definitieve stemopneming worden vervoerd. In die gemeenten zijn in dit opzicht tot nog toe geen problemen bekend. Hetzelfde geldt voor diverse landen om ons heen (zoals enkele Scandinavische landen, Ierland en het Verenigd Koninkrijk), waar het vervoer van de stembiljetten voorafgaand aan de stemopneming eveneens gebruikelijk is.⁴⁵

3.1.4. Overgebleven stembiljetten

Een vierde en laatste aspect dat belangrijk is voor de uitvoering en inrichting van het vervroegd stemmen betreft de overgebleven stembiljetten van de dagen waarop vervroegd stemmen mogelijk is. Uit de evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing 2021 is gebleken dat het verplicht verpakken en verzegelen van niet-gebruikte stembiljetten tot verspilling heeft geleid. De niet-gebruikte stembiljetten konden immers niet nogmaals worden gebruikt. Daar komt bij dat gemeenten aangaven lastig een inschatting te kunnen maken van de verwachte opkomst op de maandag en dinsdag en dat gemeenten vreesden dat mogelijk een tekort zou ontstaan voor de dag van de stemming. Hiertoe hebben gemeenten veelal tot ver boven honderd procent van de benodigde stembiljetten gedrukt. Gemeenten bevelen dan ook aan om een regeling te introduceren waardoor het mogelijk wordt om ongebruikte stembiljetten op de volgende stemmingsdag opnieuw in te kunnen zetten. Deze aanbeveling, die is overgenomen in de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 in verband met de afschaling van bijzondere maatregelen vanwege covid-19 bij verkiezingen, maakt deel uit van het onderhavige initiatiefwetsvoorstel. Ongebruikte stembiljetten dienen verpakt en verzegeld te worden alvorens zij overgedragen worden aan de burgemeester. De gemeente mag de ongebruikte stembiljetten vervolgens inzetten voor de stembureaus die op dinsdag of woensdag zitting hebben. In tegenstelling tot de wijziging van de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 in verband met de afschaling van bijzondere maatregelen vanwege covid-19 bij verkiezingen, volgen initiatiefnemers wel het advies van de Kiesraad om de ongebruikte stembiljetten te verzegelen. Het zorgvuldig bewaren en vervoeren van de biljetten is immers belangrijk om te voorkomen dat de stembiljetten in de tussentijd ontvreemd kunnen worden.

3.1.5 Ongeldige stempassen, vervangende stempassen, kiezerspassen en volmachtbewijzen

Voorts dient de termijn om mondeling of schriftelijk een vervangende stempas, kiezerspas of de schriftelijke volmacht te verzoeken, tot de vrijdag voor de stemming om 17.00 uur te worden teruggebracht. Het register ongeldige stempassen moet immers zijn opgemaakt alvorens het vervroegd stemmen kan beginnen. Indien de termijn zoals vastgelegd in de Kieswet gehandhaafd blijft – waarmee kiezers mondeling een vervangende stempas of kiezerspas kunnen verzoeken, tot de dinsdag voor de stemming om 12.00⁴⁶ – ontstaat de onwenselijke situatie waarin kiezers hun stem vervroegd uit kunnen brengen om vervolgens een vervangende stempas aan te vragen, waarmee op de reguliere dag van de stemming nogmaals gestemd kan worden. Daarom dienen gemeenten op

⁴⁵ De regering heeft in vergelijkbare zin overwogen in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19 (Kamerstukken II 2020/23, 35 590, nr. 3, p. 10).

⁴⁶ Artikel J 8, derde lid (vervangende stempas) en art. K 3, tweede lid (kiezerspas), van de Kieswet.

de vrijdag voor de stemming na 17.00 uur, het register van ongeldige stempassen vast te stellen en te verspreiden.

De initiatiefnemers hebben de bovengenoemde regeling betreffende het register van ongeldige stempassen en het verzoek om vervangende stempassen, kiezerspassen en volmachtbewijzen, overgenomen in het wetsvoorstel.

3.2 Maximumaantal volmachten per persoon

In samenhang bezien met het voorstel inzake het vervroegd stemmen in het stemlokaal, stellen initiatiefnemers een wijziging van het maximumaantal volmachten per persoon voor. Zoals eerder aangegeven stelt de staatscommissie in Lage Drempels, Hoge Dijken voor om vervroegd stemmen in te stellen, nu dit de drempel voor kiezers om te gaan stemmen verlaagt. Een andere reden voor de staatscommissie om tot deze aanbeveling te komen is gelegen in de waarschijnlijke afname van het aantal volmachten, nu er meer mogelijkheden worden geboden om zelf te gaan stemmen. Hetgeen als een positieve ontwikkeling wordt beschouwd, aangezien het stemgeheim en de stemvrijheid minder in gedrang komen.⁴⁷ Naast de staatscommissie stelt ook de OVSE dat stemmen bij volmacht een uitdaging vormt voor de principes voor democratische verkiezingen.⁴⁸ Met de Twv is het aantal volmachten per persoon in eerste instantie echter opgeschroefd, naar drie volmachten per persoon. Met de laatste wijziging van de Twv wordt voorgesteld het aantal volmachten weer terug te brengen naar de oude situatie van twee volmachten per persoon. In de brief van de Minister bij het aanbieden van de evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing van 2021 geeft de Minister verder aan dat ingeval vervroegd stemmen permanent zou worden geïntroduceerd, dit naar haar oordeel gepaard kan gaan met vermindering van het maximale aantal aan te nemen volmachten tot maximaal 1 per kiezer.⁴⁹ Ook de Kiesraad heeft eerder nadrukkelijk geadviseerd om het maximumaantal volmachten te beperken tot één per persoon.⁵⁰ Ondanks de verhoging van het maximaal uit te brengen volmachtstemmen tot drie per persoon tijdens de afgelopen Kamerverkiezingen, is gebleken dat de volmachtregeling in een lagere behoefte heeft voorzien dan gebruikelijk. Niet is uitgesloten dat dit ook het geval is dankzij de andere manieren waarop deze verkiezingen gestemd kon worden.⁵¹ Desalniettemin stellen initiatiefnemers voor om het aantal aan te nemen volmachten tot maximaal 1 per kiezer te beperken. Het verminderen van het maximumaantal aan te nemen volmachten per persoon draagt bij aan de principes van democratische verkiezingen en aan de beperking van de risico's op misbruik van de volmachtregeling. Het stemgeheim en de stemvrijheid komen minder in het gedrang. Daarnaast zal door de introductie van het vervroegd stemmen de behoefte om een volmachtregeling naar alle waarschijnlijkheid dalen en wordt een beter alternatief geboden.

4. Uitvoerbaarheid

In het onderstaande wordt ingegaan op de financiële gevolgen en de regeldrukeffecten bij het onderliggende initiatiefvoorstel.

⁴⁷ Staatscommissie parlementair stelsel, *Eindrapport «Hoge Drempels Lage Dijken»*, 2018, p. 129.

⁴⁸ OVSE, «*The Netherlands Early Parliamentary Elections Election Assessment Mission Report*», 2010, p. 8.

⁴⁹ *Tweede Kamerstukken 2020–21*, 35 165, nr. 40, p. 3.

⁵⁰ Kiesraad, *Evaluatieadvies gemeenteraadsverkiezingen en raadgevend referendum 21 maart 2018*, 17 mei 2018, p. 12 (raadpleegbaar via: www.kiesraad.nl).

⁵¹ *Tweede Kamerstukken 2020–21*, 35 165, nr. 40, p. 4.

4.1 Financiële gevolgen

Op basis van de ervaringen bij de Tweede Kamerverkiezing van 2021 is er een inschatting te maken van de kosten voor vervroegd stemmen in de toekomst. Het betreft hier ramingen. Uiteraard kunnen de prijzen naar aanleiding van stijging of daling in het prijspeil veranderen.

Voor het vervroegd stemmen in het stemlokaal zijn de volgende kostensoorten te onderscheiden:

- de huur van stemlokalen voor de dagen voor vervroegd stemmen (de vergoeding daarvan is gerelateerd aan het wettelijk voorgeschreven minimumaantal stembureaus voor de desbetreffende gemeente);
- de huur van de locatie waar de vervroegd uitgebrachte stemmen op woensdag worden geteld;
- kosten voor de inrichting van stemlokalen;
- kosten van de inzet van stembureauleden per stembureau;
- transport, opslag en beveiliging van de stembescheiden;
- extra stembiljetten;
- extra inzet van de gemeentelijke organisatie.

Door het vervroegd stemmen moeten de stemlokalen ook op de maandag en dinsdag worden gehuurd door de gemeenten. Op basis van de openingstijden van 07.30 tot 21.00 uur en van de staffel voor het minimumaantal stemlokalen die is gehanteerd bij de Tweede Kamerverkiezing van 2021, worden de kosten daarvan geraamd op circa 2,9 miljoen euro. Mocht er in de voorgestelde algemene maatregel van bestuur op maandag en dinsdag een hoger minimumaantal worden vastgesteld, betekent dat uiteraard ook dat de kosten voor de huur van de stemlokalen stijgen.

Er dient ook rekening te worden gehouden met extra kosten voor de open afbouw van de stemlokalen. Die worden geraamd op circa 1,4 miljoen euro.

Het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen dat op woensdag de vervroegd uitgebrachte stemmen telt, moet daar ook een of meerdere locaties voor beschikbaar hebben. Kleinere gemeenten kunnen een ruimte in het gemeentehuis gebruiken, zoals de raadszaal, maar grotere gemeenten zullen vaak een externe locatie(s) moeten vinden. De kosten hiervoor worden geraamd op circa 1,8 miljoen euro.

Op de dagen van vervroegd stemmen zijn er ook personen nodig om de stembureaus te bemensen. Ingevolge de Kieswet zijn dat minimaal 3 leden per stembureau. Veel gemeenten werken daarnaast nog in shifts, hetgeen tot relatief hogere kosten kan leiden. De meerkosten voor stembureauleden bedragen in totaal circa 3,7 miljoen euro.

Aan het eind van elke dag moeten de stembescheiden worden vervoerd van het stemlokaal naar een (beveiligde) opslag. Daar moeten de stembescheiden beveiligd worden opgeslagen totdat deze op woensdag worden geteld. De kosten van deze extra vervoersbewegingen en de beveiligde opslag worden geraamd op circa 1 miljoen euro.

Voor het vervroegd stemmen zijn er ook extra stembiljetten nodig. De stembiljetten moeten immers over meer stembureaus verdeeld worden en het is voor gemeenten niet altijd te voorspellen in welke stembureaus het druk wordt. Daarom moeten er in alle stemlokalen voldoende stembiljetten voorhanden zijn. De kosten voor de extra stembiljetten bedragen circa 0,3 miljoen euro.

Het vervroegd stemmen in het stemlokaal zorgt ook voor meerwerk voor de gemeentelijke organisatie. Er moeten bijvoorbeeld extra stemlokalen en stembureauleden worden gezocht, daarnaast moet de gemeentelijke organisatie op de stembureauleden zelf langer in touw zijn. De extra inzet van de gemeenten kost circa 1,1 miljoen euro.

Dat betekent dat de totale kosten van het vervroegd stemmen in het stemlokaal moeten worden geraamd op circa 12,2 miljoen euro per verkiezing. De initiatiefnemers constateren ten aanzien van de dekking van de kosten dat in de Verkiezingsagenda 2030 van het Ministerie van BZK het vervroegd stemmen in het stemlokaal reeds is opgenomen. De streefdatum voor de inzet daarvan is de verkiezing voor de provinciale staten en waterschappen van 2023.

5. Consultatie

Van donderdag 18 november 2021 tot en met vrijdag 31 december 2021 was het mogelijk om op het initiatiefwetsvoorstel te reageren via www.internetconsultatie.nl. In dat verband hebben de initiatiefnemers de bestuurscolleges van de openbare lichamen van Bonaire, St. Eustatius en Saba, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Nederlandse Vereniging Voor Burgerzaken (NVVB) en de Kiesraad benaderd en hen verzocht een reactie te geven op het voorliggende wetsvoorstel. Van de VNG, NVVB en de Kiesraad hebben de initiatiefnemers een reactie gekregen. De Kiesraad heeft in zijn brief op enkele eerdere adviezen van de Kiesraad gewezen, maar heeft op het moment van consultatie geen advies kunnen uitbrengen, omdat daartoe een formele adviesaanvraag van de Kamer uit dient te gaan, waar initiatiefnemers geen mogelijkheid toe hebben voorafgaand aan de adviesaanvraag bij de Afdeling advisering van de Raad van State.

Voorts hebben de initiatiefnemers reacties ontvangen van leder(in), de Oogvereniging en de Landelijke Federatie Belangenverenigingen Onderling Sterk (LFB). De reacties en adviezen hebben niet geleid tot nadere aanpassingen van het wetsvoorstel. Wel is de memorie van toelichting naar aanleiding van de reacties en adviezen op enige punten verhelderd. Hieronder volgt een reactie op de belangrijkste aspecten uit de reacties en adviezen.

5.1 Maximumaantal volmachten reduceren

In de reacties van verscheidene burgers en de gezamenlijke brief van leder(in), de Oogvereniging en LFB, werden vraagtekens geplaatst bij het voorstel om het maximaantal volmachten per persoon van twee tot één te reduceren. De vrees bestaat dat met het aannemen van maximaal één volmacht per persoon, het voor bepaalde personen moeilijker wordt om hun stem uit te brengen. Voor personen op leeftijd of personen met een (visuele) beperking kan de weg naar het stemlokaal immers moeilijker zijn dan voor anderen en voor hen kan het machtigen van een ander om hun stem uit te brengen, soelaas bieden. Voorts wijst leder(in) erop dat het stemlokaal, het stemproces en de stemhokjes niet voor iedereen even toegankelijk zijn. leder(in) heeft de initiatiefnemer verzocht het briefstemmen nader te onderzoeken en de toegankelijkheid van de stemlokalen te verbeteren en tot die tijd het maximaantal volmachten per persoon niet verder te beperken.

De initiatiefnemers erkennen en begrijpen de zorgen zoals geuit door verschillende burgers en leder(in). Zij zijn echter van mening dat met het voorstel om vervroegd stemmen in het stemlokaal permanent mogelijk te maken voor velen een redelijk alternatief voor de tweede volmacht wordt

geboden. Voor diegenen waarbij het vervroegd stemmen in het stemlokaal geen redelijk alternatief is voor het geven van een volmacht, merken de initiatiefnemers op dat de volmachtregeling niet in zijn geheel verdwijnt. Voor personen die de weg naar het stemlokaal niet kunnen maken, blijft het mogelijk om een ander te machtigen om hun stem uit te brengen. Daarnaast biedt het voorliggende wetsvoorstel de mogelijkheid om ook op de dagen waarop vervroegd stemmen in het stemlokaal mogelijk wordt, mobiele en bijzondere stembureaus in te stellen waar kiezers vervroegd hun stem kunnen uitbrengen.

De initiatiefnemers benadrukken voorts dat het verminderen van het maximumaantal aan te nemen volmachten per persoon bijdraagt aan de principes van democratische verkiezingen en de risico's op misbruik van de volmachtregeling beperkt. Het stemgeheim en de stemvrijheid komen zo minder in het gedrang, zoals ook aangegeven door het OVSE, de staatscommissie en de Kiesraad.⁵² Het bijdragen aan de principes van democratische verkiezen, de beperking van de risico's op misbruik van de volmachtregeling, het redelijke alternatief dat met vervroegd stemmen in het stemlokaal geboden wordt en het gegeven dat de volmachtregeling niet in zijn geheel verdwijnt, hebben ertoe geleid dat initiatiefnemers de suggestie om het bestaande maximumaantal aan te nemen volmachten per persoon te handhaven, niet overnemen.

5.2 Aantal stemlocaties vervroegd stemmen vaststellen per AMvB

De VNG en de NVVB zijn in hun advies overwegend positief over het onderliggend wetsvoorstel, maar zijn kritisch tegenover het voorstel van initiatiefnemers om het minimumaantal stemlocaties bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen. Het vaststellen van een dergelijk minimumaantal doet af aan de beleidsvrijheid van gemeenten. Gemeenten zouden daar zelf over moeten kunnen beslissen, zoals zij dat ook nu voor de reguliere verkiezingsdag doen. De VNG en NVVB verzoeken de initiatiefnemers dan ook om de vaststelling bij AMvB te schrappen.

De initiatiefnemers beogen met dit voorstel niet de beleidsvrijheid van gemeenten te beperken. Zoals onder paragraaf 3.1.2 is aangegeven, hebben de initiatiefnemers ook overwogen om een vaste wettelijke verdeelsleutel in te voeren om het minimumaantal stemlocaties te bepalen. Omdat de initiatiefnemers enige flexibiliteit willen behouden, hebben zij ervoor gekozen om het minimumaantal stemlocaties per AMvB vast te laten stellen, zodat, mocht het naar aanleiding van nieuwe ervaringsgegevens nodig blijken om de minimumaantallen aan te passen, daarvoor geen tijdrovende wetswijziging nodig is. Wegens de beperkte hoeveelheid ervaringsgegevens is het lastig om goed te voorspellen hoeveel kiezers in de praktijk gebruik zullen maken van de mogelijkheid om vervroegd hun stem in het stemlokaal uit te brengen. Ingeval volledige beleidsvrijheid aan gemeenten wordt toegekend over het minimumaantal stemlocaties, zoals de VNG en NVVB voorstellen, bestaat ook de mogelijkheid dat gemeenten te weinig stemlocaties open stellen. De initiatiefnemers willen deze situatie voorkomen en willen waarborgen dat burgers in alle gemeenten laagdrempelig en betekenisvol gebruik kunnen maken van de mogelijkheid om vervroegd hun stem uit te brengen. Over verloop van tijd zullen meer gegevens beschikbaar komen over het gebruik van vervroegd stemmen in het stemlokaal, bijvoorbeeld aan de hand van de evaluaties van de verkiezingen. Door het minimumaantal stemlocaties per AMvB te regelen kan het minimumaantal relatief

⁵² Zie paragraaf 3.2 van deze memorie van toelichting.

eenvoudig gewijzigd worden en initiatiefnemers gaan ervan uit dat de regering daarbij groot belang hecht aan de bevindingen van gemeenten.

De aanbeveling om gemeenten volledige vrijheid te geven in het aanwijzen van het aantal stemlokalen voor vervroegd stemmen, is volgens de initiatiefnemers, gezien het bovenstaande, vooralsnog dan ook niet wenselijk.

5.3 Openingstijden

In hun advies geven de VNG en NVVB aan dat zij omwille van de duidelijkheid voor kiezers kunnen begrijpen dat de initiatiefnemers ervoor gekozen hebben om dezelfde openingstijden te hanteren als op de reguliere verkiezingsdag, ondanks dat de VNG en NVVB in het verleden gepleit hebben voor een latere openings- en vroegere sluitingstijden. Wel adviseren zij om te evalueren hoeveel kiezers in de vroege ochtend-, dan wel late avonduren komen stemmen, om te bezien of de openingstijden in een bepaalde behoefte voorzien.

De initiatiefnemers zijn het met de VNG en NVVB eens dat een evaluatie van de openings- en sluitingstijden inzichtelijk kan maken of de openings- en sluitingstijden in een bepaalde behoefte voorzien. Volgens de initiatiefnemers worden de verkiezingen al uitvoerig geëvalueerd. Ingeval het voorliggend wetsvoorstel wordt aangenomen en inwerking treedt, zullen de openings- en sluitingstijden van de stemlokalen bij vervroegd stemmen daar ongetwijfeld een onderdeel van zijn. Het is initiatiefnemers echter onduidelijk of de VNG en NVVB een aparte evaluatiebepaling voorstellen. Indien de VNG en NVVB op een evaluatiebepaling aansturen, dan achten de initiatiefnemers dat, gezien het bovenstaande, overbodig.

5.4 Briefstemmen en digitaal stemmen

In verscheidene reacties van burgers evenals in de reactie van leder(in), de Oogvereniging en LFB wordt geadviseerd om briefstemmen mogelijk te maken. Daarnaast wijzen verschillende burgers op de invoering van digitaal stemmen als alternatief voor het papieren stemproces.

Zowel het briefstemmen als digitaal stemmen vallen volgens de initiatiefnemers buiten de reikwijdte van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben het voorliggende wetsvoorstel dan ook niet aangepast op basis van deze aanbevelingen.

II. ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel I, aanhef en II

Er zijn op dit moment verschillende voorstellen tot wijziging van de Kieswet aanhangig bij de Tweede Kamer. Daarin worden wijzigingen voorgesteld die relevant zijn voor dit wetsvoorstel. Met name het voorstel inzake de Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen (35 489) wijzigt de Kieswet zeer ingrijpend. Daarom is er in dit wetsvoorstel voor gekozen om de samenloop niet per artikel te regelen en toe te lichten, maar expliciet aan te geven dat wordt uitgegaan van de Kieswet zoals die komt te luiden na inwerkingtreding van de Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen. De aanhef van artikel I brengt dit tot uitdrukking.

Om rekening te kunnen houden met eventuele wijzigingen in het voorstel inzake de Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen tot het moment dat dat wetsvoorstel tot wet wordt verheven, voorziet artikel II in

een correctiemogelijkheid voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: Minister) voorafgaand aan de plaatsing van de Wet vervroegd stemmen in het stemlokaal in het Staatsblad. Dit artikel maakt het mogelijk dat aanhalingen van artikelen, paragrafen, hoofdstukken en titels, die niet meer zouden kloppen als gevolg van een vernummering bij de publicatie van de Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen in het Staatsblad, door de Minister gecorrigeerd mogen worden.

Onderdeel A (Opschrift hoofdstuk E, paragraaf 3)

Dit onderdeel wijzigt het opschrift van paragraaf 3 van hoofdstuk E in verband met de toevoeging van de voorgestelde artikelen E 5b en E 5c over het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen.

Onderdeel B (Artikel E 4)

Artikel E 4, tweede lid, van de Kieswet bepaalt wie als lid of plaatsvervangend lid van het stembureau kan worden benoemd en welke uitzonderingen daarop gelden. Dit onderdeel voegt het lidmaatschap van het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen toe aan de uitzonderingen die in artikel E 4, tweede lid, onder b, worden genoemd. Om te voorkomen dat stembureauleden hun eigen werk moeten controleren of beoordelen, wordt geregeld dat een persoon geen lid of plaatsvervangend lid van het stembureau kan zijn als hij voor dezelfde verkiezing ook lid is van het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen. Stembureauleden kunnen echter wel als tellers fungeren, die het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen bij de stemopneming bijstaan.

Onderdeel C (Artikelen E 5b en E 5c)

Dit onderdeel bevat twee artikelen die, in lijn met de systematiek van de Kieswet, voorzien in de instelling van een orgaan (het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen, artikel E 5b) en de benoeming van de leden van dat orgaan (artikel E 5c).

Artikel E 5b

Het eerste lid regelt dat er een gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen wordt ingesteld ten behoeve van de opneming (het tellen) van de stemmen die op maandag en dinsdag zijn uitgebracht bij een stembureau waar vervroegd gestemd kan worden. Voor een toelichting over de stemopneming door het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen, wordt verwezen naar paragraaf 3.1.3 van het algemeen deel van deze toelichting.

In het tweede lid wordt artikel E 6, tweede tot en met vierde lid, van de Kieswet van overeenkomstige toepassing verklaard op een gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen. Op grond van het tweede lid van artikel E 6 kunnen burgemeester en wethouders bij de gecombineerde stemming voor de verkiezing van de leden van provinciale staten en de leden van een algemeen bestuur van een waterschap, een of meer gemeentelijk stembureaus instellen die de stemopneming voor een of meer verkiezingen verrichten. In het derde lid van artikel E 6 wordt de mogelijkheid geboden dat de gemeenteraad bepaalt dat tegelijk met de stemming in het stemlokaal een andere, door de gemeenteraad uitgeschreven, stemming plaatsvindt. Het betreft lokaal uitgeschreven stemmingen, zoals een lokaal raadgevend referendum of een dorpsraadsverkiezing, op basis van gemeentelijke verordeningen. Tot slot volgt uit het vierde lid van artikel E 6 dat bij algemene maatregel van bestuur

wordt bepaald uit hoeveel personen een gemeentelijk stembureau bestaat.

Artikel E 5c

Het eerste lid van het voorgestelde artikel E 5c bepaalt dat burgemeester en wethouders tijdig voor elke verkiezing de leden van het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen en een voldoende aantal plaatsvervangende leden benoemen.

In het tweede lid wordt artikel E 4, tweede tot en met vierde lid, van de Kieswet van overeenkomstige toepassing verklaard. Het tweede lid van artikel E 4 bepaalt wie als lid of plaatsvervangend lid van het stembureau kan worden benoemd en welke uitzonderingen daarop gelden. Uit het derde lid van artikel E 4 volgt dat het lidmaatschap van het stembureau van rechtswege eindigt nadat over de toelating van de gekozenen is beslist. Tot slot kunnen op grond van het vierde lid van artikel E 4 nadere regels worden gesteld over de training, waaronder regels over een toets. Hierbij kan worden bepaald dat uitsluitend degenen die de toets met goed gevolg hebben afgelegd als lid of plaatsvervangend lid van het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen kunnen worden benoemd.

Onderdeel D (Artikel E 7)

Dit onderdeel brengt het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen onder de reikwijdte van artikel E 7, tweede lid, van de Kieswet en regelt dat een persoon geen lid of plaatsvervangend lid van het gemeentelijk stembureau kan zijn als hij voor dezelfde verkiezing ook lid is van het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen.

Onderdeel E (Artikel E 9)

Dit onderdeel biedt een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te kunnen stellen over de samenstelling en werkwijze van het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen.

Onderdeel F (Artikel E 9c)

Dit onderdeel brengt het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen onder de reikwijdte van artikel E 9c, tweede lid, van de Kieswet en regelt dat een persoon geen lid of plaatsvervangend lid van het hoofdstembureau kan zijn als hij voor dezelfde verkiezing ook lid is van het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen.

Onderdeel G (Artikel J 4b)

Met dit wetsvoorstel wordt de mogelijkheid geïntroduceerd om stembureaus aan te wijzen waar kiesgerechtigden al vóór de dag van de stemming terecht kunnen om hun stem uit te brengen. Na afloop van de stemming, doorgaans om 21.00 uur, stelt het stembureau vast hoeveel kiezers het tot de stemming heeft toegelaten. Daarna wordt de stembus veilig vervoerd en opgeslagen, totdat deze op de dag van de reguliere stemming door het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen wordt geopend om de stemmen te tellen. De specifieke bepalingen voor de opname van de stemmen die zijn uitgebracht bij stembureaus voor vervroegd stemmen zijn neergelegd in de artikelen N 12a tot en met N 12h.

Het eerste lid schrijft voor dat burgemeester en wethouders een of meer stembureaus aanwijzen die op de eerste of tweede dag voor de dag van de stemming zitting houden. Deze bepaling staat er niet aan in de weg dat gedurende twee, of drie, achtereenvolgende dagen verschillende stembureaus op dezelfde locatie zitting houden. In dat geval zullen deze stembureaus allemaal een eigen nummer hebben, elk beschikken over een eigen stembus en elk een eigen proces-verbaal opmaken. Voorts bepaalt het eerste lid dat de stemming op de genoemde dagen, net als op de reguliere dag van stemming, om zeven uur dertig aanvangt en tot eenentwintig uur duurt. Zie voor een nadere toelichting hierop paragraaf 3.1.1 van het algemeen deel van deze toelichting.

Het tweede lid creëert de mogelijkheid voor burgemeester en wethouders om zowel bijzondere stembureaus, als bedoeld in artikel J 1, derde lid, van de Kieswet als mobiele stembureaus, als bedoeld in artikel J 4a, van de Kieswet aan te wijzen waar kiesgerechtigden al vóór de dag van de stemming terecht kunnen om hun stem uit te brengen. De op grond van deze bepaling aangewezen stembureaus tellen niet mee voor de minimumnorm die op grond van het volgende lid bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgelegd

Het derde lid regelt dat de minimumnorm voor het aantal aan te wijzen stembureaus waarbij kiesgerechtigden al op maandag of dinsdag terechtkunnen om hun stem uit te brengen, bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld. Zie voor een nadere toelichting hierop paragraaf 3.1.2 van het algemeen deel van deze toelichting. De minimumnorm geldt voor zowel de maandag als de dinsdag voor de dag van de stemming. Het college van burgemeester en wethouders kan uiteraard beslissen dat er meer stembureaus open zullen zijn dan de minimumnorm die bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld. Op grond van artikel J 4 van de Kieswet wijst het college voor elk stembureau een geschikt stemlokaal aan.

De Kieswet staat er niet aan in de weg dat voor twee stembureaus eenzelfde locatie wordt aangewezen. Om spreiding van de stembureaus voor vervroegd stemmen te bevorderen, is in het derde lid ook een minimumnorm opgenomen ten aanzien van het aantal locaties waar deze stembureaus zitting houden. Het regelt dat deze stemlokalen ten minste op zoveel locaties moeten zijn gelegen als het minimumaantal stembureaus waar vervroegd gestemd mag worden. Wijzen burgemeester en wethouders slechts het minimumaantal stembureaus aan ten behoeve van vervroegd stemmen, dan moeten voor al deze stembureaus dus stemlokalen op verschillende adressen worden aangewezen. Wijzen burgemeester en wethouders méér stembureaus aan dan krachtens het derde lid is voorgeschreven ten behoeve van vervroegd stemmen, dan is het wél toegestaan om voor twee (of meer) stembureaus een stemlokaal op eenzelfde adres aan te wijzen, mits het minimumaantal locaties behouden blijft.

Tot slot regelt het vijfde lid dat de opneming van de op maandag en dinsdag uitgebrachte stemmen op de woensdag wordt uitgevoerd door het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen. Zie voor nadere toelichting hierover paragraaf 3.1.4 van het algemeen deel van deze toelichting.

Onderdelen H, I, J en L (Artikelen J 7a, J 8, K 3 en L 7)

De introductie van de mogelijkheid om vervroegd te stemmen in het stemlokaal heeft gevolgen voor het moment waarop uit het register een uittreksel van ongeldige stempassen wordt vastgesteld en voor de termijn

waarbinnen een vervangende stempas (artikel J 8), een kiezerspas (artikel K 3) of een volmachtbewijs (L 8) kan worden aangevraagd. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.1.5 in het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel J 7a, eerste lid, van de Kieswet bepaalt dat de burgemeester de dag voor de stemming in zijn gemeente uit het register van ongeldige stempassen een uittreksel van ongeldige stempassen vaststelt. Onderdeel H regelt dat de burgemeester dit uittreksel op een eerder moment vaststelt, namelijk op de vrijdag voor de dag van de stemming na 17.00 uur (in plaats van de dag voor de stemming), zodat het register op maandagochtend in de stemlokalen voor vervroegd stemmen beschikbaar is.

Voorts bepaalt de Kieswet dat kiezers tot de vrijdag voor de dag van de stemming schriftelijk kunnen verzoeken om een vervangende stempas of kiezerspas, en tot de dinsdag voor de dag van de stemming om 12.00 uur middels een mondeling verzoek (aan een gemeentelijk loket). De onderdelen I en J regelen dat de termijn in de Kieswet voor zowel een schriftelijk als een mondeling verzoek aan de burgemeester om een vervangende stempas of kiezerspas wordt teruggebracht tot de vrijdag voor de dag van de stemming om 17.00 uur. Tot slot wordt in onderdeel L geregeld dat de schriftelijke volmacht uiterlijk tot dat moment kan worden aangevraagd.

Onderdeel K (Artikel L 4)

Dit artikel voorziet in de beperking van het aantal aanwijzingen als gemachtigde dat een kiezer per verkiezing mag aannemen, van maximaal twee naar maximaal een. Voor een nadere toelichting op deze maatregel wordt verwezen naar paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

Onderdeel M (Artikelen N 12a tot en met N 12h)

Dit onderdeel regelt de specifieke bepalingen voor de afronding van de stemming door het stembureau voor vervroegd stemmen en de stemopneming van vervroegd uitgebrachte stemmen. Zie voor nadere toelichting over de stemopneming door het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen paragraaf 3.1.3 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel N 12a

Het voorgestelde artikel N 12a regelt het toepassingsbereik van paragraaf 1a van hoofdstuk N. Het bepaalt dat de artikelen N 12b en N 12c van toepassing zijn op een stembureau als bedoeld in artikel J 4b waarbij vervroegd gestemd kan worden. Aangezien een stembureau dat op de eerste of de tweede dag voor de dag van de stemming zitting houdt de stemopneming pas mag afronden op de dag van de stemming, zijn er specifieke voorzieningen nodig voor de afronding van de stemming en de verzegeling en overdracht van de verkiezingsbescheiden. Daarin voorziet de voorgestelde paragraaf 1a van hoofdstuk N.

Artikel N 12b

Artikel N 12b regelt de afronding van de stemming voor een stembureau waarbij vervroegd gestemd kan worden. Daarvoor bepaalt het eerste lid dat het stembureau de stembus na afloop van de zitting verzegelt en dat op de stembus de naam van de gemeente en het nummer van het stembureau wordt vermeld.

Het tweede lid regelt dat een stembureau voor vervroegd stemmen het proces-verbaal van de stemming opmaakt. Hierin worden alle bezwaren vermeld, alsmede de reactie van het stembureau daarop, het aantal tot de stemming toegelaten kiezers vermeld evenals de aantallen geldige stempassen, kiezerspassen en volmachtbewijzen. Door de voorzitter worden de aantallen aan de aanwezige kiezers medegedeeld.

Alle aanwezige leden tekenen het proces-verbaal. Voor het proces-verbaal moet een apart model worden vastgesteld. Het derde lid bevat hiervoor een grondslag.

Het vierde lid bepaalt dat artikel N 2 is van overeenkomstige toepassing is. Dat betekent dat het stembureau de stembescheiden die in het eerste lid van dat artikel worden genoemd, zoals de geldige en onbruikbare stempassen, kiezerspassen en volmachtbewijzen en de niet gebruikte stembiljetten, apart moet verpakken en verzegelen. Zie voor een nadere toelichting op het verpakken en verzegelen van niet gebruikte stembiljetten paragraaf 3.1.4 het algemeen deel van deze toelichting. Zie ook de artikelsgewijze toelichting op het voorgestelde artikel N 12e.

Artikel N 12c

Het voorgestelde artikel N 12c regelt de verzegeling en overdracht van de verkiezingsbescheiden. Daartoe bepaalt het eerste lid dat het stembureau de sleutel van de verzegelde stembus en het proces-verbaal in een enveloppe bewaart, die het eveneens verzegelt. Op deze enveloppe wordt de naam van de gemeente en het nummer van het stembureau vermeld.

Zoals hiervoor is aangegeven, mag een stembureau dat op de eerste of de tweede dag voor de dag van de stemming zitting houdt de stemopneming pas afronden op de dag van de stemming. Daarom is in het tweede lid geregeld dat de betreffende stembureaus niet alleen de verzegelde stembus maar ook de verzegelde enveloppe waarin de sleutel van de stembus en het proces-verbaal zich bevinden, de pakken, bedoeld in artikel N 2 van de Kieswet, aan de burgemeester worden overgedragen. Deze stembescheiden worden opgeslagen tot de stemopneming op de dag van stemming. Verder bepaalt het tweede lid dat het stembureau ervoor zorg draagt dat de zegels op de stembus, de enveloppe en de pakken tot aan die overdracht niet worden verbroken.

Artikel N 12d

Het eerste lid regelt dat het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen de stemmen telt die op maandag en dinsdag zijn uitgebracht bij de stembureaus als bedoeld in artikel J 4b.

In het tweede lid worden de algemene bepalingen met betrekking tot de taak van het gemeentelijk stembureau bij de totstandkoming van de verkiezingsuitslag, met uitzondering van de artikelen Na 1 en Na 9 van de Kieswet, van overeenkomstige toepassing verklaard op een gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen. Dat betekent dat wat in de artikelen Na 2 tot en met Na 8 van de Kieswet is geregeld ten aanzien van het gemeentelijk stembureau op grond van het voorgestelde artikel N 12d, tweede lid, van dit wetsvoorstel ook geldt ten aanzien van een gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen voor wat betreft:

- De aanwijzing van een of meer geschikte locaties voor de zitting van het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen, de vaststelling voor elke locatie de dag en het tijdstip waarop de werkzaamheden aanvangen en de bekendmaking daarvan (vgl. artikel Na 2 van de Kieswet).

- De inrichting van de locatie waar het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen zijn werkzaamheden uitvoert (vgl. artikel Na 3 van de Kieswet).
- Het minimumaantal leden waaruit een gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen gedurende een zitting moet bestaan (vgl. artikel Na 4 van de Kieswet).
- Besluitvorming door het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen, indien de werkzaamheden op meer dan een locatie plaatsvinden (vgl. artikel Na 5 van de Kieswet).
- Bijstand van de leden van het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen door ondersteuners (vgl. artikel Na 6 van de Kieswet).
- Handhaving van de orde tijdens de zitting van een gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen (vgl. artikel Na 7 van de Kieswet).
- Schorsing van de zitting van het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen (vgl. artikel Na 8 van de Kieswet).

Artikel N 12e

Het eerste lid regelt dat voor elk stembureau de stembescheiden afzonderlijk worden geteld door het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen. Er moet worden voorkomen dat de stembescheiden van de verschillende stembureaus met elkaar vermengen, zodat inzichtelijk blijft welke stemmen bij welk stembureau zijn uitgebracht en vast is te stellen waar zich eventuele onjuistheden hebben voorgedaan.

Op grond van het tweede lid draagt de burgemeester er zorg voor dat alle bescheiden tijdig worden overgebracht naar de plaats waar het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen de stemopneming aanvangt.

Het derde lid regelt de mogelijkheid om af te wijken van het tweede lid, waardoor de niet gebruikte stembiljetten van de stembureaus voor vervroegd stemmen, nadat ze aan de burgemeester zijn overgedragen, alsnog gebruikt kunnen worden op de dag voor of de dag van de stemming (als ze over zijn van de stemming op maandag of dinsdag). Daartoe verleent het derde lid de burgemeester de bevoegdheid om de verzegelde pakken met de niet gebruikte stembiljetten te openen om uitvoering te geven aan het bepaalde in artikel J 21.

Het vierde lid bepaalt dat het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen op de locatie van de stemopneming de verzegelde enveloppe met het proces-verbaal en de verzegelde stembus opent. Vervolgens voert het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen de werkzaamheden uit overeenkomstig het bepaalde in de artikelen N 5 tot en met N 9 van de Kieswet met dien verstande dat in plaats van «de voorzitter» wordt gelezen «het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen». De genoemde bepalingen hebben betrekking op het openen van de stembiljetten (artikel N 5), de vaststelling van het aantal stemmen (artikel N 6), blanco stemmen en ongeldige stemmen (artikel N 7), besluitvorming inzake de geldigheid van de stem (artikel N 8), de vaststelling van een verschil tussen het aantal kiezers dat heeft gestemd en het aantal stemmen dat is geteld (artikel N 8a) en de afronding van de werkzaamheden ten behoeve van de stemopneming (artikel N 9).

Het vijfde lid regelt de wijze van stemopneming door een gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen in gemeenten die meedoen aan centrale stemopneming als bedoeld in artikel N 1. In dat geval telt het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen op woensdag de vervroegd uitgebrachte stemmen alleen op lijstniveau. Deze stemmen

worden op donderdag op kandidaatsniveau geteld door het gemeentelijk stembureau (zie hoofdstuk Na, paragraaf 3, van de Kieswet).

Het is mogelijk dat het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen bij de stemopneming een verschil vaststelt tussen het aantal uitgebrachte stemmen en het eerder door het stembureau vastgestelde aantal tot de stemming toegelaten kiezers. In dat geval telt het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen ingevolge het zesde lid de stempassen, kiezerspassen en volmachtbewijzen opnieuw. De door het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen vastgestelde nieuwe aantallen komen in de plaats van de oorspronkelijk door het stembureau vastgestelde aantallen.

De stemopneming vindt plaats op de reguliere dag van de stemming. Het zevende lid bepaalt de uitslag van de stemopneming niet bekend mag worden gemaakt voor 21.00 uur. Bij de mededeling van uitkomsten van de stemopneming (van de aantallen bedoeld in de artikelen N 6 en N 8a), zijn de voorzitter en ten minste drie leden aanwezig.

Artikel N 12f

Ingevolge het eerste lid van dit artikel maakt het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen, nadat het zijn werkzaamheden op grond van artikel N 12e heeft beëindigd, onmiddellijk proces-verbaal op van de stemopneming. Het tweede lid bepaalt dat dit proces-verbaal door alle aanwezige leden moet worden getekend. Voor het proces-verbaal van het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen moet een apart model worden vastgesteld. Het derde lid bevat hiervoor een grondslag.

Artikel N 12g

Het eerste lid bepaalt, in lijn met de artikelen J 18 en N 11 van de Kieswet, dat het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen, alvorens de verzegelde pakken met de verkiezingsbescheiden in de transportbox te deponeren, zich ervan vergewist dat deze leeg is. Ook de stembus kan als transportbox worden gebruikt, aangezien deze eveneens is voorzien van een slot en een sleutel (artikel J 3 van het Kiesbesluit). Als niet alle verzegelde pakken met verkiezingsbescheiden in een transportbox passen, kan het stembureau ook meer dan een transportbox gebruiken. Nadat de transportbox is gevuld, wordt deze voorzien van de naam van de gemeente en het nummer van het stembureau. Op die manier blijft tijdens het transport, de opslag en de zitting van het gemeentelijk stembureau inzichtelijk welke transportbox bij welk stembureau hoort. Op de transportbox wordt ook een aanduiding van de verkiezing vermeld. Dat is niet alleen noodzakelijk als er gelijktijdig twee of meer stemmingen plaatsvinden, zoals bij gecombineerde provinciale staten- en waterschapsverkiezingen, maar ook in andere gevallen. De stembescheiden worden immers bewaard tot drie maanden nadat over de toelating van de gekozenen is beslist, en het is mogelijk dat er voor die tijd een nieuwe verkiezing plaatsvindt, bijvoorbeeld als gevolg van een tussentijdse Tweede Kamerverkiezing. Vervolgens wordt de transportbox op slot gedaan en verzegeld.

Het tweede lid komt deels overeen met artikel N 11, tweede lid, van de Kieswet. Nadat het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen de transportbox op slot heeft gedaan, bewaart het voor elk stembureau in een enveloppe de sleutel van de transportbox en het proces-verbaal, bedoeld in artikel N 12b, tweede lid. Op deze enveloppe wordt de naam van de gemeente, het nummer van het stembureau en een aanduiding van de verkiezing vermeld. Op die manier blijft voor de burgemeester en het gemeentelijk stembureau inzichtelijk welke enveloppe bij welke

transportbox hoort. Daarnaast bewaart het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen in een separate enveloppe het proces-verbaal (inclusief de bijlagen met voor elke stembureau de uitkomsten van de stemopneming), bedoeld in artikel N 12f. Op de separate enveloppe wordt de naam van de gemeente en een aanduiding van de verkiezing vermeld. Alle enveloppen worden verzegeld.

Het derde lid is vergelijkbaar met artikel N 11, derde lid, van de Kieswet. Het bepaalt dat het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen de transportboxen en de in het tweede lid genoemde enveloppen zo spoedig mogelijk overdraagt aan de burgemeester. Tot aan die overdracht draagt het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen er zorg voor dat de zegels op de transportboxen en de enveloppen niet worden verbroken.

Volgens het vierde lid draagt de burgemeester er zorg voor dat de aan hem overgedragen transportboxen en enveloppen tijdig worden overgedragen aan het gemeentelijk stembureau, die overgaat tot de controle van de processen-verbaal van de stembureaus (hoofdstuk Na, paragraaf 2) ofwel opneming van de stemmen op een centrale locatie (hoofdstuk Na, paragraaf 3). Vanaf dit punt vindt er weer aansluiting bij het reguliere proces van de uitslagvaststelling.

Artikel N 12h

Dit artikel regelt dat voor de artikelen N 12a tot en met N 12g bij algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld kunnen worden over de transportbox, de niet gebruikte stembiljetten, het vervoer en de opslag van de stembescheiden, het proces-verbaal van het gemeentelijk stembureau alsmede de overdracht van de transportbox en de enveloppe. In paragraaf 3.1.3 van het algemeen deel van deze toelichting wordt ingegaan op het belang dat vervoer en opslag van de stembescheiden beveiligd en onder toezicht plaatsvinden.

Onderdeel N (Artikel Na 1a)

Dit onderdeel brengt het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen onder de reikwijdte van hoofdstuk Na (over de taak van het gemeentelijk stembureau bij de totstandkoming van de verkiezingsuitslag) door te bepalen voor de toepassing van dit hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen onder een stembureau als bedoeld in artikel E 4 van de Kieswet mede wordt verstaan een gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen. Dat heeft tot gevolg dat de bepalingen in hoofdstuk Na die betrekking hebben op een stembureau of stembureaus als bedoeld in artikel E 4 van de Kieswet ook van toepassing zijn op het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen, voor wat betreft:

- De vaststelling op welke locatie de werkzaamheden plaatsvinden, indien voor de controle van de processen-verbaal dan wel de centrale stemopneming meer dan één locatie wordt aangewezen, en de mededeling daarvan aan de kiezer (artikel Na 2, tweede en derde lid).
- De controle van de juistheid van de uitkomst van de stemming (artikel Na 11) en de afronding daarvan (artikel Na 15) als bij de verkiezing geen centrale stemopneming plaatsvindt.
- De gevallen waarin het gemeentelijk stembureau overgaat tot een nieuwe opneming van de stembescheiden, dan wel een deel daarvan, en overige voorschriften met betrekking tot deze opneming (artikelen Na 12, Na 13 en Na 14).
- De controle van de juistheid van de uitkomst van de stemming (artikel Na 17) en de afronding daarvan (artikel Na 21) als bij de verkiezing centrale stemopneming plaatsvindt.

- De gevallen waarin het gemeentelijk stembureau overgaat tot een nieuwe opneming van de aantallen geldige stempassen, kiezerspassen en volmachtbewijzen (artikel Na 20).
- De vaststelling van telverschillen (artikel Na 22).
- Welke informatie in het proces-verbaal van het gemeentelijk stembureau wordt opgenomen als het een centrale stemopneming heeft uitgevoerd (artikel Na 24).
- De voorschriften met betrekking tot werkzaamheden van het gemeentelijk stembureau nadat het de stembescheiden heeft opgenomen (artikel Na 25).
- De elektronische openbaarmaking en de fysieke terinzagelegging van de processen-verbaal en de bijbehorende corrigenda (artikelen Na 33 en Na 34).
- De overdracht van de processen-verbaal aan het hoofdstembureau (artikel Na 35).

Onderdeel O (Artikel O 10)

Artikel O 10, eerste lid, van de Kieswet bepaalt dat het proces-verbaal van het hoofdstembureau en de processen-verbaal van de gemeentelijk stembureaus onverwijld worden overgebracht naar het centraal stembureau. Dit onderdeel regelt dat indien het hoofdstembureau processen-verbaal van gemeentelijk stembureaus voor vervroegd stemmen en corrigenda heeft ontvangen, deze daarbij eveneens worden overgebracht.

Onderdelen P tot en met T (Artikelen P 1b tot en met P 24)

Deze onderdelen regelen dat enkele bepalingen uit hoofdstuk P (over de vaststelling van de verkiezingsuitslag door het centraal stembureau) die ook relevant zijn voor het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen, onder de reikwijdte van die bepalingen worden gebracht.

Onderdeel P maakt mogelijk dat eenieder schriftelijk bij het centraal stembureau een onderbouwde melding kan maken van een vermeende fout in het proces-verbaal van een gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen.

Onderdeel Q regelt dat indien burgemeester en wethouders niet hebben besloten dat bij de verkiezing een centrale stemopneming plaatsvindt als bedoeld in artikel N 1, het centraal stembureau tevens de uitkomsten in de processen-verbaal controleert van het binnen die gemeente gelegen gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen.

Als de controle, bedoeld in artikel P 1d, het centraal stembureau aanleiding geeft om te vermoeden dat een gemeentelijk stembureau een of meer fouten heeft gemaakt bij de stemopneming of het vaststellen van de uitkomsten daarvan, beslist het centraal stembureau dat het gemeentelijk stembureau de melding nader moet onderzoeken. Mocht het gemeentelijk stembureau moeten overgaan tot een nieuwe opneming van de stembescheiden of een deel daarvan, dan voorziet onderdeel R erin dat dit ook kan ten aanzien de stembescheiden van een of meer gemeentelijk stembureaus voor vervroegd stemmen.

Verder regelt dit onderdeel dat indien het gemeentelijk stembureau programmatuur heeft gebruikt ten behoeve van de vaststelling van de uitkomst van de stemming in een gemeente, dat het de inhoud van het daarmee gegenereerde digitale bestand in overeenstemming brengt met zijn proces-verbaal en, indien van toepassing, de processen-verbaal van de gemeentelijk stembureaus voor vervroegd stemmen met inachtneming van de correcties zoals deze in de corrigenda zijn opgenomen.

Onderdeel S regelt dat indien een ernstig vermoeden bestaat dat een of meer gemeentelijk stembureaus of briefstembureaus bij de stemopneming zodanige fouten hebben gemaakt dat die van invloed kunnen zijn op de zetelverdeling, het centraal stembureau kan besluiten over te gaan tot een nieuwe opneming van stembiljetten, zowel uit alle als uit een of meer gemeentelijk stembureaus voor vervroegd stemmen.

Tot slot bepaalt onderdeel T dat indien het centraal stembureau over de processen-verbaal van de gemeentelijk stembureaus voor vervroegd stemmen beschikt, het deze eveneens doet toekomen aan het vertegenwoordigend orgaan.

Onderdelen U en V (Artikelen V 4a en V 4b)

Deze onderdelen hebben betrekking op een tweetal bepalingen uit hoofdstuk V over het begin van het lidmaatschap van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer der Staten-Generaal, provinciale staten, het algemeen bestuur en de gemeenteraad.

Uit artikel V 4a, eerste lid, van de Kieswet volgt dat voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer, de provinciale staten, het algemeen bestuur en de gemeenteraad het vertegenwoordigend orgaan ten behoeve van het onderzoek, bedoeld in artikel V 4, eerste lid, kan besluiten tot een nieuwe opneming van de stembiljetten, zowel uit alle als uit een of meer stembureaus of briefstembureaus. Onderdeel U regelt dat dit ook kan ten aanzien alle of uit een of meer gemeentelijk stembureaus voor vervroegd stemmen.

Artikel V 4b, tweede lid, bepaalt onder meer dat het vertegenwoordigend orgaan na ontvangst van de pakken onmiddellijk overgaat tot de stemopneming. Onderdeel V regelt dat het vertegenwoordigend orgaan daartoe bevoegd is de verzegelde pakken te openen en de inhoud met de processen-verbaal van gemeentelijk stembureaus voor vervroegd stemmen te vergelijken.

Onderdeel W (Artikel Ya 11)

Dit onderdeel regelt dat op verzoek van het centraal stembureau of de Tweede Kamer ook de processen-verbaal van de gemeentelijk stembureaus voor vervroegd stemmen, evenals de processen-verbaal van de stembureaus, terstond langs elektronische weg ter kennis gebracht van het centraal stembureau onderscheidenlijk de Tweede Kamer.

Artikel III

Dit onderdeel regelt dat de Wet vervroegd stemmen in het stemlokaal in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Daarbij geldt dat de wet, gelet op artikel I, aanhef en II, pas in werking zal treden nadat de Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen in werking is getreden.

Sneller
Kathmann