

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. 4**

### **ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNEMERS**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 8 juni 2022 W04.22.0039/I en de reactie van de initiatiefnemers d.d. 15 juni 2022, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 1 maart 2022 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van de leden Sneller en Kathmann tot wijziging van de Kieswet in verband met de permanente invoering van de mogelijkheid voor kiezers om gedurende twee dagen voorafgaand aan de dag van de stemming vervroegd te stemmen in het stemlokaal (Wet vervroegd stemmen in het stemlokaal), met memorie van toelichting.*

*De initiatiefnemers stellen voor om de mogelijkheid tot vervroegd stemmen in het stemlokaal permanent in de Kieswet te verankeren. Deze mogelijkheid was voor de verkiezingen in 2021 en 2022 vastgelegd in de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19. Daarnaast stellen de initiatiefnemers voor het huidige maximumaantal van twee volmachten per persoon van terug te brengen tot één volmacht per persoon.*

*De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft met de initiatiefnemers het belang van een zo groot mogelijke toegankelijkheid van verkiezingen en van een zo hoog mogelijke opkomst. Zij adviseert echter om op dit moment nog geen permanente regeling voor «vervroegd stemmen in het stemlokaal» (hierna: vervroegd stemmen) in de Kieswet op te nemen. Aan het invoeren van een dergelijke regeling zijn frauderisico's en aanzienlijke uitvoeringslasten verbonden. Bovendien is tijdens de covid-19 pandemie slechts beperkte ervaring opgedaan met vervroegd stemmen, zijn de resultaten daarvan niet beter dan de gebruikelijke opkomst, en kan ook anderszins – uit ervaringen in het buitenland – vooralsnog niet worden afgeleid dat vervroegd stemmen leidt tot een hogere opkomst.*

*Voorshands is dan ook onduidelijk of de voordelen zich daadwerkelijk zullen voordoen, en zo ja of deze opwegen tegen de nadelen. Gegeven deze onzekerheden ligt het meer voor de hand om op basis van een tijdelijke experimentenwet gedurende een aantal verkiezingen op beperkte schaal experimenten te houden. Daarna kan een meer gefundeerde afweging worden gemaakt of permanente invoering hiervan wenselijk is.*

*Met betrekking tot de volmachtstemregeling adviseert de Afdeling om aandacht te besteden aan de opsporing en handhaving van deze bepaling en de maximale sanctie die kan worden opgelegd nader te bezien. De Afdeling is van oordeel dat het initiatiefvoorstel in verband met deze opmerkingen nader dient te worden overwogen.*

De initiatiefnemers danken de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) voor het advies over het voorstel van wet 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) (hierna: vervroegd stemmen). In deze reactie gaan de indieners in op de opmerkingen van de Afdeling.

### *1. Inhoud van het voorstel*

*Het initiatiefwetsvoorstel stelt ten eerste voor de mogelijkheid tot vervroegd stemmen in het stemlokaal permanent in de Kieswet te verankeren. Vanwege de covid-19 pandemie werd vervroegd stemmen mogelijk gemaakt door de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19. Hierdoor kon spreiding van de kiesgerechtigden over verschillende verkiezingsdagen worden bewerkstelligd en werden de risicogroepen in staat gesteld om op relatief rustige dagen hun stem uit te brengen.*

*De regeling voor vervroegd stemmen voorziet volgens de initiatiefnemers in een behoefte van de kiezers en zou kunnen bijdragen aan het verlagen van de drempel om te stemmen, het bevorderen van de opkomst en het doen dalen van het aantal volmachten.<sup>1</sup>*

*Het initiatiefwetsvoorstel bevat regels over de inrichting van het vervroegd stemmen. Zo schrijft het wetsvoorstel voor dat gemeenten er voor moeten zorgen dat op dagen dat vervroegd stemmen mogelijk is een minimaal aantal stemlokalen beschikbaar is. Dit aantal wordt bij algemene maatregel van bestuur bepaald.<sup>2</sup> Tevens voorziet het wetsvoorstel in een regeling voor gemeentelijke stembureaus hoe te handelen met vervroegd uitgebrachte stemmen. Hierbij worden alle stemmen die vervroegd in diverse stemlokalen zijn uitgebracht, centraal geteld na afloop van de laatste verkiezingsdag.<sup>3</sup> Daarbij geldt voor gemeenten die meedoen aan de centrale stemopneming dat het gemeentelijk stembureau voor vervroegd stemmen enkel de uitgebrachte stemmen op lijstniveau telt.*

*Zoals vermeld verwachten de initiatiefnemers daarnaast dat een permanente regeling voor vervroegd stemmen bijdraagt aan het dalen van het aantal volmachten. Zij stellen in dit verband voor het aantal volmachten per persoon terug te brengen van twee naar één.<sup>4</sup> Hiermee worden de risico's op misbruik van de volmachtregeling beperkt en komen*

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, punt 3.1.

<sup>2</sup> Artikel I, onderdeel G (Artikel J 4b, derde lid).

<sup>3</sup> Artikel I, onderdeel G (Artikel J 4b, vijfde lid).

<sup>4</sup> Artikel I, onderdeel K (Artikel L 4).

*stemgeheim en stemvrijheid minder in het gedrang, aldus de initiatiefnemers.<sup>5</sup>*

## *2. Permanente regeling voor vervroegd stemmen*

*De initiatiefnemers voeren als hoofdmotief voor dit voorstel aan dat de drempel voor de kiezers om te stemmen wordt verlaagd. Daardoor zou de opkomst en daarmee de representatie en betrokkenheid van de burger worden vergroot. De Afdeling onderschrijft, met de initiatiefnemers, dat het stemmen zo toegankelijk mogelijk moet zijn. De gemiddelde opkomst bij parlementsverkiezingen in Europese landen neemt sinds het begin van de eeuw gestaag af. Nederland kent evenwel, in vergelijking met andere Europese landen, een stabiel hoge opkomst bij Tweede Kamerverkiezingen.<sup>6</sup>*

*Dit is op zichzelf overigens nog geen reden om bij voorbaat af te zien van inzet van nieuwe instrumenten die de opkomst kunnen bevorderen. Zo ligt de opkomst bij verkiezingen voor gemeenteraad, algemeen bestuur van waterschappen, provinciale staten en het Europees parlement aanzienlijk lager dan bij verkiezingen voor de Tweede Kamer. Relevant is in dit verband overigens, dat de opkomst voor de Nederlandse gemeenteraadsverkiezingen in maart 2022 (waarbij vervroegd stemmen mogelijk was) significant lager was dan bij eerdere verkiezingen.<sup>7</sup>*

*Bij de invoering van maatregelen die het stemproces mogelijkerwijs toegankelijker maken moeten voor- en nadelen tegen elkaar worden afgewogen. In dat verband merkt de Afdeling op dat uit de – overigens beperkte – ervaring met vervroegd stemmen tijdens de Covid-19 pandemie geen (groot) effect op het opkomstpercentage blijkt. De kiezers kwamen verspreid op, maar niet in grotere aantallen dan bij eerdere verkiezingen.<sup>8</sup> Ook de ervaring in andere landen waar vervroegd gestemd kan worden leidt vooralsnog niet tot de conclusie dat een groot positief effect op de opkomst kan worden verwacht.<sup>9</sup>*

*Hierbij komt dat er nadelen zijn verbonden aan vervroegd stemmen. Zo zijn er frauderisico's die samenhangen met het vervroegd stemmen. Stembiljetten moeten worden vervoerd en opgeslagen. Het risico dat stembescheiden verloren gaan neemt daardoor toe. Deze risico's worden door de initiatiefnemers ook onderkend. Uit de toelichting (en de ervaringen tot nu toe, zowel in binnen- als buitenland) blijkt echter niet of er sprake is van een zodanig positief effect van het vervroegd stemmen dat deze risico's moeten worden geaccepteerd. Daar komt bij dat het vervroegd stemmen voor gemeenten de nodige uitvoeringslasten met*

<sup>5</sup> Memorie van toelichting, punt 3.2.

<sup>6</sup> Bij de laatste parlementsverkiezingen in Nederland (2021) bedroeg de opkomst 78,7%. Informatie over de opkomst bij parlementsverkiezingen in de lidstaten van de Raad van Europa en van de EU is raadpleegbaar via <https://www.coe.int/en/web/electoral-assistance/turnout-for-parliamentary-elections>.

<sup>7</sup> Bij de gemeenteraadsverkiezingen was de opkomst in 2022 50%. Bij eerdere verkiezingen was deze: 2018 55% en 2014 53,8%.

<sup>8</sup> Bij de Tweede Kamerverkiezingen was de uitkomst vergelijkbaar met eerdere verkiezingen: 2021 78,7%, in 2017 81,6%, in 2012 74,6% en in 2010 75,4%. Kamerstukken II 2020/21, 35 165, nr. 40.

<sup>9</sup> Zie bijvoorbeeld Garnett, Holly Ann, Early Voting: Comparing Canada, Finland, Germany, and Switzerland», Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy 18.2 (2019): 116–131; Grumbach, Jacob M., and Charlotte Hill. «Rock the registration: Same day registration increases turnout of young voter», The Journal of Politics 84.1 (2022).

*zich meebrengt. In het bijzonder de bemensing van de stembureaus bracht tijdens de afgelopen verkiezingen de nodige uitdagingen mee.<sup>10</sup>*

*Ten tijde van een pandemie kan het toestaan van vervroegd stemmen weliswaar proportioneel zijn, als daarmee een deugdelijk en naar de omstandigheden voldoende veilig stemproces kan worden gewaarborgd. De Afdeling stelt echter vast dat het buiten deze specifieke context vooralsnog onduidelijk is of de nadelen opwegen tegen de voordelen van vervroegd stemmen. De Kiesraad adviseerde in dit verband dat het continueren van bijzondere maatregelen die golden vanwege de Covid-19 pandemie, gezien de nadelen die hieraan kleven, enkel voor de hand ligt als dit gezien het gezondheidsrisico nodig is.<sup>11</sup>*

*Het is volgens de Afdeling dan ook wenselijk dat eerst meer ervaring met vervroegd stemmen wordt opgedaan voordat een permanente wijziging van het bestaande systeem ingevoerd wordt. Daartoe adviseert de Afdeling het vervroegd stemmen nu nog niet in de Kieswet te verankeren, maar in een (afzonderlijke) experimenteerwet vast te leggen. Hiermee kan onderzocht worden in hoeverre de verwachtingen van de initiatiefnemers zich manifesteren.*

*Het is van belang dat een dergelijk experiment wordt gemonitord en geëvalueerd, in nauwe samenwerking met de betrokken gemeenten. Daarbij wijst de Afdeling op eerdere experimenten die in het verkiezingsproces hebben plaatsgevonden, zoals experimenten met stembiljetten en centrale stemopneming en het experiment dat voorafging aan de invoering van het stemmen met een stempas in een stembureau naar keuze binnen de eigen gemeente.<sup>12</sup>*

*De Afdeling adviseert derhalve, alvorens te besluiten over een permanente regeling, eerst met een zorgvuldig experiment te onderzoeken of sprake is van een positief effect op het stemproces, meer specifiek het opkomstpercentage en of dit opweegt tegen de mogelijke nadelen. Om die reden adviseert zij het voorliggend voorstel niet op deze wijze verder in behandeling te nemen, maar een Experimentenwet in te dienen die het mogelijk maakt om experimenten te houden met vervroegd stemmen.*

De initiatiefnemers danken de Afdeling voor het advies, maar zien anders dan de Afdeling geen meerwaarde in experimenten met vervroegd stemmen voordat de regeling permanent in de Kieswet kan worden verankerd. Volgens de initiatiefnemers staan de voor- en nadelen reeds voldoende vast om een weloverwogen keuze te kunnen maken. Zoals de Afdeling aangeeft hebben de initiatiefnemers in de memorie van toelichting de nadelen van het wetsvoorstel (waaronder de frauderisico's en de uitvoeringslasten voor gemeenten) uitgebreid toegelicht. De voordelen van het voorliggende wetsvoorstel zijn eveneens uitvoerig besproken. Ten aanzien van deze voordelen betwijfelt de Afdeling of deze wel voldoende vaststaan en opwegen tegen de genoemde nadelen. Dit

<sup>10</sup> Zie onder andere de brief van de Minister van BZK van 21 februari 2022 over een aantal kiesrechtzaken die betrekking hebben op de gemeenteraadsverkiezingen van 14, 15 en 16 maart 2022 (kenmerk 2022-0000092569) en het advies van de Kiesraad van 23 mei 2022 over de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 (kenmerk 2022-0000254185), punt 1.1.

<sup>11</sup> Advies van de Kiesraad van 23 mei 2022 over de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 (kenmerk 2022-0000254185), punt 1.1.

<sup>12</sup> Zie in dit verband de adviezen van de Afdeling van 9 november 2001 inzake de Ontwerp-Experimentenwet Kiezen op Afstand (Kamerstukken II 2002/03, 28 664, nr. A), van 6 april 2006 inzake invoering van het stemmen met een stempas in een stembureau naar keuze binnen de eigen gemeente (Kamerstukken 2005/06, 30 569, nr. 4) en van 18 januari 2013 inzake de Ontwerp-Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming (Kamerstukken II 2012/13, 33 573, nr. 4).

betreft de bevordering van de opkomst, de toegankelijkheid van de verkiezingen, de behoefte van de kiezers en het gebruik van de volmacht-regeling.

De initiatiefnemers merken daartoe allereerst op het onderliggende wetsvoorstel in zijn totaliteit voorligt en dat het geheel, waaronder het verminderen van het aantal volmachten, niet los gezien kan worden van het voorstel tot vervroegd stemmen. Ingeval de Afdeling een rangschikking in de verscheidene argumenten van de initiatiefnemers heeft opgemerkt, zouden initiatiefnemers daar graag op antwoorden dat dit geenszins de bedoeling is geweest. Desalniettemin zullen de initiatiefnemers hieronder betogen waarom de afzonderlijke voor- en nadelen bij de te maken afweging volgens hen reeds voldoende vaststaan en waarom zij geen meerwaarde zien in (verder) experimenteren.

Voor wat betreft de opkomstbevordering als voordeel van het voorliggende wetsvoorstel, merkt de Afdeling op dat noch uit de ervaring met vervroegd stemmen tijdens de Covid-19 pandemie noch uit internationale onderzoeken is gebleken van een «groot positief effect» op de opkomst. Het moge zo zijn dat er aan de hand van dergelijke onderzoeken geen eenduidige uitspraken te doen zijn over hoe groot het effect van vervroegd stemmen voor de opkomst is, maar uit de evaluaties van de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 en de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 blijkt dat er wel degelijk een meerwaarde in het vervroegd stemmen kan zitten. Beide verkiezingen zijn uitvoerig geëvalueerd, zoals bij iedere verkiezing wordt gedaan. Daarbij is de (tijdelijke) introductie van vervroegd stemmen expliciet onderwerp van onderzoek geweest.

Uit die evaluaties bleek de behoefte van de kiezer aan vervroegd stemmen. Ongeveer twintig procent van de kiezers wil vervroegd stemmen als die mogelijkheid er is, en meer dan vijftwintig procent van de kiezers zou overwegen om vervroegd te stemmen.<sup>13</sup> Gelet hierop menen de initiatiefnemers dat dit tot een hogere opkomst kan leiden, zeker als de mogelijkheid daartoe beter bekend is geworden en tot de gangbare praktijk bij verkiezingen is gaan behoren.

Daarnaast vragen de initiatiefnemers zich ten eerste af of een experiment met een (beperkt) aantal betrokken gemeenten de gewenste informatie daaromtrent zal verschaffen. De initiatiefnemers zouden erop willen wijzen dat het grootst denkbare experiment in Nederland met vervroegd stemmen reeds heeft plaatsgevonden, namelijk met de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 en de gemeenteraadsverkiezingen van 2022. De initiatiefnemers verwachten dan ook niet dat met een experiment op een veel beperktere schaal dusdanig meer relevante informatie vergaard kan worden, waardoor de afweging die voorligt, duidelijker wordt dan deze nu is.

Ook voor wat betreft de toegankelijkheid van verkiezingen zien de initiatiefnemers het nut en de noodzaak van een experiment niet in om te kunnen bepalen of het stemmen op drie verschillende dagen in plaats van één dag, die toegankelijkheid zou vergroten. Dat met het voorstel de toegankelijkheid van de verkiezingen wordt vergroot, staat volgens de initiatiefnemers onomstotelijk vast. Een gemeenteloket dat enkel op woensdag geopend is, is klaarblijkelijk minder toegankelijk dan een gemeenteloket dat van maandag tot en met woensdag geopend is. Daarnaast wijzen de initiatiefnemers nogmaals op de conclusie van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij de evaluatie van de afgelopen Tweede Kamerverkiezingen: «*Het vergroot de toeganke-*

<sup>13</sup> *Kamerstukken II 2020/21, 35 165, nr. 40, p. 3.*

*lijkheid van de verkiezing en stelt mensen meer in staat om zelf hun stem uit te brengen.»<sup>14</sup>*

Ten slotte de volmachtregeling. Zoals eerder in deze reactie is opgemerkt door de initiatiefnemers, kan het voorliggende wetsvoorstel slechts in zijn totaliteit beoordeeld worden. Het verminderen van het gebruik van volmachten is daar een essentieel onderdeel van. Het gebruik van volmachten is, zoals in de toelichting bij het voorstel is beschreven, bekritiseerd door de OVSE, de Kiesraad en de staatscommissie Remkes. Met het beperken van de mogelijkheid van volmachten worden ook de risico's van misbruik van de volmachtregeling beperkt. Doordat met het voorliggende wetsvoorstel een persoon simpelweg minder mogelijkheden heeft om gebruik te maken van de volmachtregeling, immers het aantal volmachten per persoon wordt gehalveerd, zijn het stemgeheim en de stemvrijheid beter beschermd. Hiermee draagt het bij aan de principes van democratische verkiezingen. Eventueel misbruik van de volmachtregeling wordt daarmee verder bemoeilijkt. De Afdeling begrijpt dan ook de keuze van de initiatiefnemers om het aantal volmachtstemmen dat een persoon kan uitbrengen te beperken. Daar zijn de initiatiefnemers de Afdeling erkentelijk voor. Het nadeel van het beperken van de volmachtregeling, namelijk dat kiezers minder gelegenheid zouden hebben om te stemmen, staat eveneens vast. Dit nadeel wordt echter gemitigeerd door de introductie van extra stembdagen, waardoor meer kiezers in staat zijn om zelf hun stem uit te brengen. De voor- en nadelen van het halveren van het aantal volmachtstemmen dat een persoon kan uitbrengen zijn volgens de initiatiefnemers daarmee zeer inzichtelijk en daarom zien zij het nut en de noodzaak van experimenteren om nog meer informatie te verkrijgen over dit onderdeel van het wetsvoorstel evenmin in.

Tenslotte op dit punt: de initiatiefnemers begrijpen de overwegingen van de Afdeling om eerst (verder) te experimenteren, alvorens te besluiten tot een permanente regeling. Meer informatie leidt in de regel immers tot een beter gemotiveerde beslissing. Zoals de initiatiefnemers hierboven hebben betoogd is het echter reeds glashelder welke afweging voorligt. De voor- en nadelen van het voorliggende wetsvoorstel staan voldoende vast om een weloverwogen keuze te kunnen maken of een permanente regeling voor vervroegd stemmen gewenst is. Om deze reden bedanken de initiatiefnemers de Afdeling voor haar aanbevelingen, maar hebben zij besloten deze aanbevelingen niet over te nemen.

*Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.*

### *3. Volmachtstemregeling*

*Het voorstel beperkt het aantal volmachtstemmen tot één per persoon, in plaats van de huidige twee per persoon. De initiatiefnemers stellen dit voor omdat de Staatscommissie, de OVSE en de Kiesraad hiertoe hebben geadviseerd, onder meer omdat het stemgeheim en de stemvrijheid zo minder in gedrang komen.<sup>15</sup> De toelichting wijst er ook op dat het verminderen van het maximumaantal aan te nemen volmachten per persoon bijdraagt aan de principes van democratische verkiezingen en aan de beperking van de risico's op misbruik van de volmachtregeling.<sup>16</sup>*

*De Afdeling wijst in dit verband op het volgende. De mogelijkheid van het stemmen per volmacht bestaat in Nederland al bijna 100 jaar. In die periode is er door de wetgever meerdere keren een afweging gemaakt*

<sup>14</sup> *Idem.*

<sup>15</sup> Toelichting, paragraaf 3.

<sup>16</sup> Toelichting, paragraaf 3.2.



*tussen enerzijds het vergroten van de toegankelijkheid van verkiezingen door het verruimen van de volmachtregeling en anderzijds de behoefte om de integriteit van het stemproces te waarborgen en fraude met volmachten tegen te gaan (onder meer door het invoeren van de verplichting om een identiteitsbewijs van de volmachtgever te tonen). Desondanks zijn er bij vrijwel elke verkiezing aanwijzingen voor mogelijke fraude met volmachtstemmen.*

*De Afdeling begrijpt in dit licht de keuze van de initiatiefnemers om het aantal volmachtstemmen dat een persoon kan uitbrengen te beperken. Zij wijst er evenwel op dat die enkele aanpassing onvoldoende is om fraude met volmachtstemmen effectief tegen te gaan. Daarvoor zijn aanpalende maatregelen nodig, in het bijzonder op het gebied van opsporing en handhaving.<sup>17</sup> Het aantal gevallen waarin in geval van vermoeden van fraude een strafrechtelijk onderzoek wordt ingesteld en het mogelijk komt tot het opleggen van een sanctie is tot op heden echter heel laag.<sup>18</sup>*

*Daarnaast is de sanctie die kan worden opgelegd voor het ronselen van volmachtstemmen maximaal 6 maanden gevangenisstraf, waardoor het niet mogelijk is om de aanvullende maatregel van ontzetting uit het kiesrecht en daarmee het verlies van de met fraude gekregen zetel niet kan worden opgelegd. Voor dit laatste vereist artikel 54, tweede lid, van de Grondwet namelijk een sanctie van minimaal één jaar gevangenisstraf. Indien fraude met volmachtstemmen serieus bestreden moet worden, zou daarom naast een mogelijke inperking van het aantal volmachten ook moeten worden gezien of de huidige sanctie voldoende afschrikwekkend is.*

*De Afdeling adviseert met betrekking tot de volmachtstemregeling aandacht te besteden aan de opsporing en handhaving van deze bepaling. Tevens adviseert de Afdeling de maximale sanctie die kan worden opgelegd nader te bezien.*

De initiatiefnemers zijn verheugd dat de Afdeling de keuze van de initiatiefnemers begrijpt om het aantal volmachtstemmen dat een persoon kan uitbrengen te beperken. Tegelijkertijd merkt de Afdeling op dat die enkele aanpassing onvoldoende is om fraude met volmachtstemmen effectief tegen te gaan. De Afdeling wijst in dat verband op aanpalende maatregelen op het gebied van opsporing en handhaving en op de maximale gevangenisstraf in samenhang gezien met het verlies van de met fraude verkregen zetel.

De initiatiefnemers danken de Afdeling voor hun advies en onderschrijven met de Afdeling dat met het halveren van het aantal volmachtstemmen dat een persoon kan uitbrengen, het bestrijden van het ronselen van volmachtstemmen geen voldongen feit is. Graag lichten de initiatiefnemers toe waarom zij, ondanks dat zij de aanbevelingen van de Afdeling onderschrijven, er niet voor hebben gekozen het advies over te nemen. Allereerst constateren de initiatiefnemers dat het halveren van het aantal volmachtstemmen dat een persoon kan uitbrengen een cruciaal onderdeel is in de aanpak van het bestrijden van het ronselen van volmachten. Een persoon die de intentie heeft om dit strafbare feit te begaan, heeft door het voorliggende voorstel immers de helft aan mogelijkheden minder. Daar kan volgens de initiatiefnemers niet te gemakkelijk aan voorbij worden gegaan. Ten tweede wijzen de initiatiefnemers erop dat het

<sup>17</sup> Fraude en ongewenste beïnvloeding bij verkiezingen. Lezingen uitgesproken op het symposium ter gelegenheid van het 90-jarig bestaan van de Kiesraad (2008).

<sup>18</sup> Fraude en ongewenste beïnvloeding bij verkiezingen. Lezingen uitgesproken op het symposium ter gelegenheid van het 90-jarig bestaan van de Kiesraad (2008), p. 77.

verminderen van het aantal volmachten in samenhang bezien dient te worden met het gehele wetsvoorstel. Het doel daarvan is niet primair om fraude bij volmachtstemmen te voorkomen, maar (onder meer) om kiezers beter in staat te stellen om hun stem zelf uit te kunnen brengen. Ten derde merken de initiatiefnemers op dat het ronselen van volmachtstemmen strafbaar is gesteld in artikel Z 8 van de Kieswet, waar slechts een maximale gevangenisstraf van een maand op staat.<sup>19</sup> De initiatiefnemers onderschrijven daarmee met de Afdeling dat de huidige sanctie (en in samenhang bezien met artikel 54, tweede lid, van de Grondwet) onvoldoende afschrikwekkend is. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in dit verband in het commissiedebat van 16 november 2021 toegezegd om meer inzicht te geven in hoe om te gaan met de strafbepalingen in het kiesrecht, waaronder het ronselen van volmachtstemmen.<sup>20</sup> Nu de Minister heeft aangekondigd met de problematiek omtrent (onder meer) deze strafbepaling bezig te zijn, zien de initiatiefnemers hieromtrent een voorstel van de regering graag tegemoet.

*De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het initiatiefvoorstel en adviseert het voorstel niet in behandeling te nemen, tenzij het is aangepast.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
Th.C. de Graaf*

De initiatiefnemers,  
Sneller  
Kathmann

---

<sup>19</sup> Artikel Z 8 Kieswet: Degene die stelselmatig personen aanspreekt of anderszins persoonlijk benadert ten einde hen te bewegen het formulier op hun stempas, bestemd voor het stemmen bij volmacht, te ondertekenen en deze pas af te geven, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste een maand of geldboete van de derde categorie.

<sup>20</sup> *Kamerstukken II 2021/22*, 35 165, nr. 44, p. 18.