KIESRAAD

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA 's Gravenhage

KIESRAAD

Datum
9 november 2020

Ons kenmerk
2020-0000647638

Uw kenmerk
2020-0000639230

Inlichtingen

Blad
1 van 13

Bezoekadres
Muzenstraat 85
2511 WB Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres
www.kiesraad.nl

E-mailadres
kiesraad@kiesraad.nl

Onderwerp
Advies over de wijziging van de Tijdelijke wet verkiezingen COVID-19

Inleiding

In uw brief van 5 november 2020 verzocht u de Kiesraad om advies uit te brengen over het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Tijdelijke wet verkiezingen COVID-19 (hierna: het conceptwetsvoorstel). Deze wijziging is een uitwerking van het aangekondigde onderzoek naar de eventuele noodzaak om briefstemmen in te zetten als aanvullende maatregel om de dag van stemming ondanks de Covid-19-pandemie doorgang te laten vinden.[1] Hiertoe is ook vanuit de Tweede Kamer aangedrongen.[2] Tevens wordt in het conceptwetsvoorstel ingegaan op vervroegd stemmen (early voting), waarmee u uitvoering geeft aan een motie van de Tweede Kamer.[3]

Het is belangrijk dat op korte termijn duidelijk wordt op welke manier de stemming moet gaan plaatsvinden. U heeft met het oog daarop de Kiesraad gevraagd om binnen vier dagen over het conceptwetsvoorstel te adviseren. Het advies treft u hierbij aan.

Samenvatting

De minister van BZK wil met dit conceptwetsvoorstel (extra) maatregelen mogelijk maken bij de komende Tweede Kamerverkiezing, met het oog op de bescherming tegen Covid-19. Met name wordt bepaald dat kiezers al op maandag en dinsdag voorafgaand aan de dag van stemming kunnen stemmen, in een beperkt aantal stemlokalen per gemeente. Verder wordt in dit conceptwetsvoorstel geregeld dat alle kiezers van 70 jaar en ouder per brief kunnen stemmen. Eerder waren al andere maatregelen mogelijk gemaakt, zoals hygiënemaatregelen in het

---

[1] *Kamerstukken II* 2019/20, 35165, 25.
[2] *Kamerstukken II* 2020/21, 35590, 11 (motie Terpstra).
[3] *Kamerstukken II* 2020/21, 35590, 16 (motie Sneller c.s.)

stemlokaal, het verhogen van het aantal volmachten van 2 naar 3 en het instellen van beperkt toegankelijke stembureaus in zorginstellingen.

De Kiesraad begrijpt dat de Covid-19-pandemie het noodzakelijk maakt om maatregelen te nemen die verder gaan dan wat normaliter voor de hand ligt, maar is kritisch op enkele punten. Zo adviseert de Kiesraad om briefstemmen enkel op aanvraag mogelijk te maken. Daarbij wordt gewezen op de risico's van briefstemmen. Deze risico's zijn enkel aanvaardbaar als kiezers anders geen (goed) alternatief hebben om te kunnen stemmen. Door briefstemmen alleen op aanvraag mogelijk te maken, wordt voorkomen dat er grote aantallen ongebruikte stembiljetten in omloop komen. En kiezers voor wie het anders een probleem is om te kunnen stemmen (in het stemlokaal, of per volmacht) kunnen dan toch van die mogelijkheid gebruikmaken.

De risico's van de tijdelijke invoering van vervroegd stemmen 'early voting', zijn in de ogen van de Kiesraad beperkt. Voorkomen moet echter worden dat het te druk wordt op de maandag en dinsdag dat er al gestemd kan worden. Aangezien maar een beperkt aantal stembureaus open is op die dagen, is dat niet denkbeeldig. Verder vindt de Kiesraad het raadzaam dat er op de dagen dat er al vervroegd gestemd kan worden, geen exitpolls plaatsvinden, Dit om te voorkomen dat de uitslag van een stembureau waar op maandag en dinsdag is gestemd al bekend wordt terwijl op woensdag nog in reguliere stembureaus kan worden gestemd.

In het advies doet de Kiesraad verder nog enkele voorstellen, onder meer gericht op het voorkomen van misbruik van briefstemmen, het voorkomen van dubbel stemmen en het verbeteren van de aanvraagprocedure voor vervangende stembescheiden. Ook gaat het in op het voorstel tot verlengen van de zittingsduur van de huidige Tweede Kamer met vijf dagen. Dit geeft meer tijd voor het tellen van de stemmen.

1. Noodzaak aanvullende maatregelen

Onlangs is door beide Kamers ingestemd met de Tijdelijke wet verkiezingen COVID-19. Deze wet bevat maatregelen om het stemmen in het stemlokaal mogelijk te maken en daarbij het verspreidingsrisico laag te houden. Eerder was al duidelijk dat er mogelijk nog aanvullende maatregelen getroffen moesten worden.

De noodzaak voor deze aanvullende maatregelen komt voort uit de doelstelling om kiezers in staat te stellen om in persoon aan de stemming deel te laten nemen.[4] De bestaande mogelijkheden gaan uit van het in persoon uitbrengen van de stem in het stemlokaal, aangevuld met een uitbreiding van de volmachtregeling. Blijkens de toelichting op het conceptwetsvoorstel wenst u nu een extra stap te zetten om kiezers te faciliteren om aan de stemming te kunnen deelnemen.

De Kiesraad onderkent het belang van het faciliteren van kiezers om te kunnen stemmen, met het oog op de toegankelijkheid van het verkiezingsproces. Er zijn echter ook andere belangen die de aandacht verdienen. Zo heeft de Kiesraad eerder geadviseerd om bijzondere maatregelen die vanwege de pandemie noodzakelijk lijken, telkens af te wegen in samenhang met de negen kernwaarden

[4] *Kamerstukken II* 2020/21, 35590, 6.

of waarborgen van het verkiezingsproces.[5] De Kiesraad achtte met name de waarborgen transparantie, controleerbaarheid, stemvrijheid, stemgeheim en toegankelijkheid van belang voor bijzondere maatregelen op de dag van stemming. Voorkomen moet worden dat kiezers onnodig te maken krijgen met beperkingen van de waarborgen van het verkiezingsproces. Tot slot is het belangrijk niet uit het oog te verliezen wat het effect is op de opkomstspreiding en of de maatregelen goed uitvoerbaar zijn voor gemeenten.

2. Vervroegd stemmen

Wanneer kiezers al eerder dan de dag van stemming in staat worden gesteld om hun stem uit te brengen, heet dat vervroegd stemmen (ook wel early voting). Hiervan zijn verschillende uitwerkingen denkbaar, zo is in zekere zin briefstemmen ook een vorm van vervroegd stemmen. In het kader van dit advies wordt onder vervroegd stemmen begrepen de omstandigheid dat bepaalde stembureaus op maandag 15 en dinsdag 16 maart zitting houden. Kiezers kunnen daar dan van 8 tot 18 uur terecht voor het (vervroegd) uitbrengen van de stem. Zij kunnen dat uiteraard ook doen op de (oorspronkelijke) dag van stemming van woensdag 17 maart. Het streven is om op die dag minimaal het gebruikelijke aantal stembureaus in te stellen.

2.1. Opkomstspreiding

Door kiezers de mogelijkheid te bieden om al eerder de stem te laten uitbrengen, kunnen zij zelf een moment te kiezen waarop hen dat schikt. Daar staat wel tegenover dat het niet mogelijk is om nog gedurende die dagen een vervangende stempas, kiezerspas of schriftelijke volmacht aan te vragen. Momenteel kan dat tot de dag voor stemming om 12 uur, maar bij vervroegd stemmen is dan niet duidelijk of de kiezer dan al heeft gestemd. Om die reden stelt u voor om de mogelijkheid voor het aanvragen van vervangende documenten in te korten tot de vijfde dag voor stemming. Deze beperking kan enigszins het positieve effect dempen dat vervroegd stemmen heeft op de mogelijkheden om aan de stemming deel te nemen. Het is daarom belangrijk dat kiezers goed op de hoogte worden gebracht van de mogelijkheden om tijdig een vervangend document aan te vragen.

De keerzijde van de invoering van het vervroegd stemmen, is dat het voor gemeenten nog moeilijker te voorspellen wordt wanneer kiezers naar het stemlokaal komen. Het benodigde aantal stembureaus dat vervroegd (op maandag of dinsdag) open gaat is daarmee eveneens lastig te bepalen, met als mogelijk gevolg dat het op maandag of dinsdag juist heel druk wordt. Meer sturing van kiezers om de stem op een bepaald moment uit te brengen, kan dit verhelpen. Bijvoorbeeld door vervroegd stemmen alleen toe te staan voor bepaalde groepen kiezers of door hen tijdvakken aan te bevelen, zoals de Kiesraad eerder heeft geopperd.[6] Het is ook uw wens dat alleen specifieke groepen kiezers vervroegd gaan stemmen,[7] maar het ontbreekt in het conceptwetsvoorstel aan een instrument om dat te verzekeren. Dat heeft natuurlijk gevolgen voor de opkomst in deze stembureaus.

---

[5] Advies over de dag van stemming met bijzondere maatregelen in het kader van Covid-19 (advies van 18 juni 2020, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2020, p. 5-7.
[6] Advies over de dag van stemming met bijzondere maatregelen in het kader van Covid-19 (advies van 18 juni 2020, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2020, p. 3.
[7] *Kamerstukken II* 2020/21, 35590, 22.

In het conceptwetsvoorstel worden enkele minimumaantallen vastgesteld voor het instellen van stembureaus waar vervroegd kan worden gestemd. Deze aantallen verschillen per omvang van de gemeente. Gezien het doel om de opkomst in deze stembureaus minimaal lager te krijgen dan bij de vorige Tweede Kamerverkiezing, gaat u er kennelijk van uit dat tussen de 10-30% van de kiezers van deze mogelijkheid gebruikmaken. Zijn het er meer, dan wordt het in deze stembureaus drukker dan het in 2017 bij gewone stembureaus was. Dat is bij grote gemeenten veel sneller het geval, daar is het al te druk in de voorziene stemlokalen als meer dan 10% van de kiezers vervroegd gaan stemmen.

Ter illustratie verwijst de Kiesraad naar de volgende tabel waar vanuit de voorziene minimumaantallen wordt berekend wat de opkomst per stembureau is als een bepaald deel van de kiezers vervroegd gaat stemmen. Waar de getallen rood kleuren, zijn er meer kiezers in dat stembureau dan in 2017 het geval was.

Tabel 1: aantal stemmers per stembureau (bij vervroegd stemmen)

	Categorie gemeente (met rekenvoorbeeld)	TK 2017[8]		TK 2021						
		Aantal stemmers	Stemmers per stembureau	Aantal stemmers (ex. briefstemmers)	Minimaal in te stellen vervroegde stembureaus	Stemmers per vervroegd stembureau per dag, voor het percentage kiezers dat vervroegd stemt				
						10%	20%	30%	40%	50%
a	Loppersum	6.592	942	5.390	1	270	539	809	1.078	1.345
b	Nieuwkoop	18.228	1.402	14.905	2	373	745	1.118	1.490	1.863
c	Doetinchem	35.753	1.233	29.235	4	365	731	1.096	1.462	1.827
d	Helmond	50.067	1.565[9]	40.939	8	256	512	768	1.023	1.279
e	Eindhoven	128.729	1.064	105.261	10	526	1.053	1.579	2.105	2.632
f	Amsterdam	461.939	808	377.725	20	944	1.889	2.833	3.777	4.722

Opgemerkt dient te worden dat bovenstaande getallen aan de optimistische kant zijn. Deze berekening gaat er immers vanuit dat alle kiezers die per brief mogen stemmen dat ook doen, dat de opkomst gelijk is aan 2017, dat er evenveel stemlokalen worden ingericht als toen en dat de opkomst zich gelijkelijk verdeelt over de stembureaus. In de praktijk zal dit scenario zich niet voordoen en liggen de aantallen nog hoger dan geschetst. Een tweede kanttekening is dat wanneer de aantallen kiezers overeenkomen met het gemiddelde van 2017, er dus nog geen winst is geboekt om de drukte in het stemlokaal te verminderen.

Het is belangrijk dat de minimumaantallen in te stellen stembureaus waar vervroegd kan worden gestemd, in overeenstemming zijn met de aantallen kiezers waarvan verwacht wordt dat zij vervroegd stemmen. Gezien de minimumaantallen uit het conceptwetsvoorstel wordt dit percentage geschat op 10-30% (in grote gemeenten 10%), maar deze keuze wordt nergens geëxpliciteerd noch

[8] Databank Verkiezingsuitslagen, Kiesraad 2017.
[9] In 2017 was het aantal stemmers per stembureau in Helmond hoger dan bij de andere vergeleken gemeenten. Hierdoor kleuren de scenario's ook minder snel rood.

onderbouwd. Daarmee hebben gemeenten wel erg weinig in handen om hierin een verstandige keuze maken. De Kiesraad adviseert hierin alsnog te voorzien en zo nodig de minimumaantallen daarop aan te passen.[10]

2.2. Beïnvloeding van kiezers
In het Nederlandse verkiezingsproces zijn er nagenoeg geen beperkingen voor politieke partijen om verkiezingscampagne te voeren. Het staat politieke partijen en kandidaten vrij om ook op de dag van stemming campagne te voeren. Hierop is slechts één uitzondering: in het stemlokaal mogen geen activiteiten worden ontplooid die erop gericht zijn om kiezers in hun keuze te beïnvloeden.[11] Daarnaast is het gebruikelijk dat er peilingen zijn en dat er op de dag van stemming 'exitpolls' worden georganiseerd.

In uw brief van 30 oktober aan de beide Kamers geeft u aan dat er geen voornemens zijn om gedurende de dagen van vervroegd stemmen een verbod op campagnes en peilingen in te stellen.[12] Desondanks ziet u blijkens de concepttoelichting het risico dat kiezers beïnvloed kunnen worden als de uitkomst van vervroegde stembureaus bekend zou worden. In dat verband wijst de Kiesraad erop dat dit ook het geval is bij exitpolls wanneer die plaatsvinden bij stembureaus waar vervroegd wordt gestemd. De Kiesraad vindt het wenselijk dat er hieromtrent regels worden vastgesteld om te voorkomen dat de uitslagen van deze stembureaus bekend worden terwijl op woensdag nog in de reguliere stembureaus kan worden gestemd. Geadviseerd wordt om daarin te voorzien.

2.3. Wetstechniek
Ten aanzien van de voorgestelde regeling merkt de Kiesraad verder het volgende op:

- <u>Mobiele stembureaus</u>
  In het conceptwetsvoorstel is geregeld dat de stembureaus waar vervroegd kan worden gestemd niet tevens een stembureau kan zijn op grond van in artikel J 4, eerste lid, van de Kieswet. De Kiesraad meent dat hier sprake is van een vergissing en dat eigenlijk is bedoeld artikel J 4a van de Kieswet (mobiel stembureau), zoals ook uit de concepttoelichting blijkt. Geadviseerd wordt deze omissie te herstellen.

3. Briefstemmen

In Nederland is weinig ervaring met het stemmen per brief. Alleen voor kiezers die bij landelijke verkiezingen buiten Nederland wonen of verblijven is er de mogelijkheid om per brief te stemmen. In het conceptwetsvoorstel wordt geregeld dat alle kiezers van 70 jaar en ouder automatisch in staat worden gesteld om per brief te kunnen stemmen.

Zij ontvangen daarvoor thuis een briefstembewijs en een stembiljet. Hiermee kunnen deze kiezers stemmen door het briefstembiljet per post te verzenden of door de briefstem af te geven bij een gemeentelijk afgiftepunt. Voorts wordt het briefstembewijs ook als stempas gezien (waarmee de benaming 'stempluspas'

[10] In het bijzonder de aantallen stemmers in de stembureaus in de gemeenten van de categorieën e en f krijgen wijken nu af van de aantallen in de categorieën a t/m d.
[11] Artikel J 36 van de Kieswet.
[12] *Kamerstukken II* 2020/21, 35590, 22.

wordt geïntroduceerd).[13] Kiezers die per brief mogen stemmen kunnen hiermee op één van de drie dagen stemmen in een stemlokaal of bij volmacht stemmen. Net als voor de andere kiezers is het gedurende die dagen niet mogelijk om een vervangend stembewijs aan te vragen.[14] Momenteel kan dat nog tot de dag voor de stemming. Dit dempt enigszins het positieve effect van briefstemmen op de mogelijkheden van kiezers om aan de stemming deel te nemen.

3.1. Opkomstspreiding

De mogelijkheid voor kiezers van 70 jaar en ouder om per brief te stemmen heeft vermoedelijk een beperkt effect op de spreiding van de opkomst. Uiteraard zullen er kiezers zijn die er de voorkeur aan geven per brief te stemmen, maar het staat hen ook vrij om de stem gewoon in het stemlokaal uit te brengen. In welke mate dit voorkomt kunnen gemeenten slecht inschatten, zij zullen het aantal stemlokalen daardoor op peil moeten houden. Pas op de dag van stemming blijkt wat het effect is van de briefstemmers op het voorkomen van piekmomenten in het stemlokaal.

3.2. Risicoanalyse

Briefstemmen kent de volgende risico's:

i. Op het moment dat de kiezer (thuis) het stembiljet invult, zijn er geen stembureauleden of waarnemers aanwezig om erop toe te zien dat de kiezer vrij van beïnvloeding zelfstandig het stembiljet invult. Bij beïnvloeding door naasten of omstanders kan worden gedacht aan 'family voting', maar ook aan het op grotere schaal (bijvoorbeeld in tehuizen) ronselen, kopen of ontvreemden van stemmen.
ii. Vanaf het moment dat de kiezer het stembiljet in de (brieven)bus steekt, kan er slecht toezicht worden gehouden op eventuele frauduleuze handelingen die plaatsvinden als de briefstem onderweg is naar het briefstembureau. Hierbij kan worden gedacht aan onderschepping en vervanging van de stembiljetten. Dit risico kan zich tevens voordoen bij de verzending naar de kiezer.
iii. Door logistieke problemen bij de postbezorging, in de brievenbussen en in de sorteercentra kunnen stembiljetten niet of te laat aankomen.

Op meerdere momenten in de wetsgeschiedenis zijn deze risico's uitgebreid aan bod gekomen.[15] Ook in uw recente brief aan de Kamer benoemt u enkele van deze risico's.[16] De risico's hebben uiteindelijk invloed op de waarborgen stemvrijheid, stemgeheim en integriteit van het verkiezingsproces.

Het is niet te voorspellen in hoeverre deze risico's zich zullen voordoen. Niet kan worden uitgesloten dat stembiljetten het briefstembureau niet of te laat bereiken. Kiezers die dit risico willen vermijden kunnen, zo is uw voorstel, ervoor kiezen om de stem alsnog in persoon in het stemlokaal uit te brengen. Daarmee is maar een deel van de risico's te ondervangen. Wat mogelijk risicoverhogend werkt is dat

---

[13] Artikel 7a, derde lid, van het conceptwetsvoorstel.
[14] Artikel 7d van het conceptwetsvoorstel. Deze termijn moest worden ingekort om te voorkomen dat briefstemmers na het insturen van hun briefstem door de aanvraag van een vervangend document dubbel kunnen stemmen.
[15] Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 1964/65, 7940, 3, voor een beknopt overzicht *Kamerstukken II* 1982/83, 17819, 3 en meer uitgebreid het Advies over de eventuele uitbreiding stemmen per brief tot kiezers in Nederland (advies van 29 augustus 1985, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 1985.
[16] *Kamerstukken II* 2020/21, 35590, 22.

kiezers van 70 jaar of ouder minder vaak gaan stemmen.[17] Aangezien zij wel automatisch de briefstembewijzen toegestuurd krijgen, komen er daardoor relatief veel ongebruikte stembiljetten in omloop die de risico's op oneigenlijk gebruik vergroten.

Deze risico's maken dat de Kiesraad onder normale omstandigheden geen voorstander is van het introduceren van briefstemmen. De Kiesraad vindt dat deze risico's thans enkel aanvaardbaar zijn wanneer een kiezer geen realistisch alternatief heeft om aan de stemming deel te nemen. Dit is eerder ook doorslaggevend geweest in de keuze om briefstemmen voor kiezers buiten Nederland mogelijk te maken.[18] Uit de toelichting op het conceptwetsvoorstel maakt de Raad onvoldoende op waarom alle kiezers van 70 jaar of ouder vanwege de huidige beperkende maatregelen niet uit de voeten kunnen met de bestaande stemmogelijkheden, en alle andere kiezers wel. Uiteindelijk dient voor alle kiezers de vraag beantwoord te worden of zij aan de stemming kunnen deelnemen in het stemlokaal of via – de overigens al verruimde – volmachtregeling.[19]

Bovenstaande maakt dat de Kiesraad een geschikter alternatief ziet in briefstemmen op aanvraag. Daarmee wordt voorkomen dat veel kiezers briefstembescheiden toegestuurd krijgen terwijl zij daar geen gebruik van zullen maken, wat de kans op misbruik verkleint. Ook wordt door een aanvraagprocedure beter aangesloten bij de behoefte van deze en andere kiezers. Ook andere kwetsbare kiezers zouden dan immers in aanmerking komen om te verzoeken per brief te mogen stemmen. Vanzelfsprekend beseft de Kiesraad dat deze aanvraagprocedure voor gemeenten een verzwaring is van de uitvoeringslast.

3.3. Het verzenden van de bescheiden aan kiezers

Kiezers die op de dag van stemming de leeftijd van zeventig jaar bereikt (zullen) hebben, ontvangen volgens het voorstel ten minste vijf dagen voor de stemming de bescheiden waarmee zij per brief aan de stemming kunnen deelnemen. Ten aanzien van deze verzending merkt de Kiesraad het volgende op:

- Moment ontvangst briefstembescheiden
  De kiezer ontvangt ten minste vijf dagen voor de stemming de briefstembescheiden (uiterlijk vrijdag 12 maart). De Kiesraad vindt dit te laat. Een kiezer die namelijk die dag ontdekt dat de briefstembescheiden niet zijn ontvangen, heeft niet de mogelijkheid om een vervangende set aan te vragen. Dat kan namelijk uiterlijk diezelfde dag tot 17 uur.[20] De Kiesraad adviseert daarom om de termijn voor de ontvangst van de briefstembescheiden met minimaal een week te vervroegen.[21]

---

[17] In 2010 was de opkomst 80% bij kiezers van 65 tot 75 jaar, bij oudere kiezers was de opkomst 64%. Zie: *Verkiezingen: participatie, vertrouwen en integratie* (Centraal Bureau van de Statistiek Den Haag/Heerlen 2011). De studie is gebaseerd op het Nationaal Kiezersonderzoek 2010.

[18] Advies over het stemmen per brief (advies van 3 januari 1978, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 1978, p. 3.

[19] Vanzelfsprekend kent ook het stemmen bij volmacht risico's, maar de Raad achtte die uiteindelijk minder zwaarwegend dan de risico's van briefstemmen. Zie: Advies ronselen volmachtstemmen en ondersteuningsverklaringen (advies van 15 oktober 2007, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2007

[20] Artikel 7d van het conceptwetsvoorstel.

[21] Op het eerste oog lijkt het voor de hand te liggen om dit moment gelijk te trekken met het moment waarop de reguliere stempassen moeten zijn ontvangen (14 dagen voor de stemming). Echter bestaat de kans dat pas twee weken daarvoor de kandidatenlijsten onherroepelijk zijn vastgesteld, wat gemeenten weinig tijd geeft om de briefstembiljetten te laten afdrukken.

- Gespreide verzending stembescheiden
  Het conceptwetsvoorstel regelt dat alle benodigde bescheiden per post aan de kiezer worden toegestuurd. Als in die zending zowel de stempluspas als het briefstembiljet gevoegd zijn, is het voor een fraudeur die de zending onderschept wel erg eenvoudig om de briefstem oneigenlijk te gebruiken. Dit geldt te meer nu het wetsontwerp niet voorziet in een verplichting een kopie van een identiteitsbewijs mee te sturen met het ingevulde stembiljet. Zending van de stempluspas *apart* van het briefstembiljet zou misbruik een stuk lastiger maken. Bovendien kunnen gemeenten de vervaardiging en verzending van bepaalde stembescheiden dan al veel eerder doen. Zij kunnen verschillende leveranciers gebruiken en hoeven met de verzending van stempluspassen en enveloppen niet te wachten tot de lijsten op het briefstembiljet onherroepelijk zijn vastgesteld. Het briefstembiljet wordt dan nagezonden. De Kiesraad adviseert om een aparte verzending voor te schrijven, vergelijkbaar met hoe dat nu in de Kieswet is opgenomen voor kiezers buiten Nederland.[22]
- Aanvragen vervangende bescheiden
  In de voorgestelde regeling is niet opgenomen op welke wijze een kiezer kan verzoeken om vervangende briefstembescheiden. Onduidelijk is of dat schriftelijk of ook mondeling kan, of de kiezer zich daarbij moet identificeren en op welke gronden een aanvraag moet worden afgewezen. Geadviseerd wordt artikel J 8, tweede tot en met vijfde lid van de Kieswet van overeenkomstige toepassing te verklaren. Tevens wordt geadviseerd te bepalen dat een stempluspas waarvoor krachtens artikel 7c van het conceptwetsvoorstel een vervangend document is verstrekt, ongeldig is. De huidige bepaling in artikel J 7a, tweede lid, onder b is hiervoor ook met inachtneming van artikel 7a, derde lid, van het conceptwetsvoorstel ontoereikend.

3.4. Het uitbrengen van de stem

De kiezers die er de voorkeur aan geven om hun stem per brief uit te brengen, vullen het stembiljet thuis in. Zij kunnen daarbij naast rood ook de kleuren blauw, zwart of groen gebruiken. Over het uitbrengen van de stem heeft de Kiesraad het volgende op te merken:

- Voorkomen dubbel stemmen
  In het conceptwetsvoorstel is bepaald dat kiezers van 70 jaar en ouder in aanvulling op de op grond van artikel J 7 verstuurde stempas tevens een briefstembewijs ontvangen.[23] De Kiesraad waardeert het dat deze kiezers de keuze behouden om toch in het stemlokaal de stem uit te brengen. Hiermee lijkt echter de mogelijkheid van dubbelstemmen te worden geïntroduceerd. Er worden hier namelijk twee oplossingen door elkaar gehaald; ofwel de kiezer krijgt een stempas én een briefstembewijs waarvan de eerste ongeldig wordt verklaard als het briefstembewijs is ontvangen, ofwel de kiezer krijgt één document dat wordt ingeleverd bij het uitbrengen van de briefstem of bij de stemming in het stemlokaal. De term 'stempluspas' en het ontbreken van een voorziening om stempassen bij ontvangst van de briefstem ongeldig te verklaren, wijzen op uw voorkeur voor die laatste variant. Het is dan wel belangrijk om in het conceptwetsvoorstel te regelen dat bedoelde kiezers enkel

[22] Artikel M 6, tweede lid, van de Kieswet.
[23] Artikel 7a, eerste lid, van het conceptwetsvoorstel.

briefstembescheiden ontvangen (waarmee deels wordt afgeweken van artikel J 7 van de Kieswet). De Kiesraad adviseert de huidige redactie van de artikelen 7a en 7c van het conceptwetsvoorstel daarop aan te passen.

- Stemmen met een kiezerspas, schriftelijke volmacht of vanuit het buitenland
  Kiezers kan op verzoek worden toegestaan om in persoon te stemmen in een andere gemeente, met een schriftelijke volmacht, of per brief vanuit het buitenland. Voor kiezers die per brief stemmen lijkt deze mogelijkheid, wellicht onbedoeld, te vervallen. Toch is het voorstelbaar dat briefstemmers er de voorkeur aan geven om op een andere wijze te stemmen dan per brief of in persoon in hun gemeente. Geadviseerd wordt daarom om in artikel 11c, eerste lid, van het conceptwetsvoorstel te bepalen dat deze kiezers onverminderd aan de stemming kunnen deelnemen krachtens het bepaalde in de hoofdstukken K (kiezerspas), L (volmacht) en M (buitenland) van de Kieswet.
- Persoonlijke invulling van het stembiljet
  Het conceptwetsvoorstel bevat een bepaling waarmee de kiezer op de stempluspas verklaart dat hij het stembiljet persoonlijk heeft ingevuld.[24] Een vergelijkbare bepaling geldt thans voor de kiezers die vanuit het buitenland per brief stemmen.[25] Anders dan bij deze kiezers is in het conceptwetsvoorstel echter niet opgenomen dat bij de briefstem een kopie van een identiteitsbewijs wordt gevoegd, aan de hand waarvan het briefstembureau de handtekening op de verklaring vergelijkt. Het is daardoor niet vast te stellen dat de kiezer het stembiljet persoonlijk heeft ingevuld. Bovenal roept het de vraag op wat de meerwaarde van deze verklaring is, en wat de consequentie is als het briefstembureau constateert dat de verklaring niet is ondertekend. De Kiesraad adviseert dit te verhelderen.
- Afwijkende kleur stembiljet
  Het briefstembiljet wordt afgedrukt op een afwijkende kleur. Blijkens de concepttoelichting is de gedachte hierachter dat zo wordt voorkomen dat een kiezer niet-gebruikte briefstembiljetten zou kunnen ronselen en daarmee in het stemlokaal meerdere stemmen zou kunnen uitbrengen. De Kiesraad is het met u eens dat een gekleurd biljet een controle hierop makkelijker maakt. Een dergelijke vorm van misbruik ligt echter niet voor de hand. De fraudeur zou in dat geval eenvoudiger het briefstembiljet opsturen of afgeven bij een afgiftepunt. Daarvoor biedt een andere stembiljetkleur geen oplossing.

3.5. Het inleveren van de briefstem

Na het invullen van het briefstembiljet verpakt de kiezer dit op de voorgeschreven wijze in een speciale envelop en voegt dit, samen met de stempluspas en een verklaring dat hij het stembiljet persoonlijk heeft ingevuld, in de retourenvelop. Over de inlevering van de briefstem merkt de Kiesraad het volgende op:

- Afgeven briefstem bij de burgemeester
  De briefstem kan op grond van artikel 11c, vijfde lid, van het conceptwetsvoorstel per post worden opgestuurd, worden afgegeven in het stemlokaal of bij een afgiftepunt, of in persoon worden ingeleverd bij de burgemeester. De Kiesraad vraagt zich af of de laatste mogelijkheid

[24] Artikel 11c, derde lid, van het conceptwetsvoorstel.
[25] Vgl. artikelen M 10 en M 11 van de Kieswet.

wel nodig is. Natuurlijk wordt hier niet de burgemeester in persoon bedoeld, waarmee het mogelijk lijkt dat de kiezer in persoon de briefstem afgeeft bij bijvoorbeeld het gemeenteloket. Het wordt daarmee voor de gemeente echter wel lastig om het overzicht te houden waar briefstemmen zijn ontvangen. Beter lijkt het om de mogelijkheid voor het afgeven van briefstemmen 'bij de burgemeester' te schrappen. Hiervoor biedt het instellen van een afgiftepunt, bijvoorbeeld bij het gemeenteloket, al voldoende oplossing.

- Afgeven briefstem in stemlokaal
  Een retourenveloppe met briefstem die de kiezer in het stemlokaal afgeeft, wordt volgens het conceptwetsvoorstel door het stembureau terzijde gelegd.[26] Niet duidelijk is wat er vervolgens met deze enveloppe gebeurt. Hij wordt niet meegeteld door het stembureau en ook niet doorgegeven aan een briefstembureau. Daarmee gaat deze stem kennelijk verloren. Dat is uiteraard onwenselijk. De Kiesraad meent dat hier sprake is van een omissie en dat dit onbedoeld is weggevallen uit het voorgestelde artikel 17c. Geadviseerd wordt deze omissie te herstellen.

3.6. Het vaststellen van de uitslag

De uitslagen van de briefstembureaus worden door de gemeente opgeteld tot een gemeentetotaal. De Kiesraad merkt daarover het volgende op:

- Inhoud processen-verbaal
  Voor het optellen wordt de Ondersteunende Software Verkiezingen (OSV2020) gebruikt. De mogelijkheden om deze software op tijd hierop aan te passen zijn beperkt en thans niet goed te overzien. De bijbehorende ministeriële regeling die hiervoor de modellen bepaalt, is immers nog niet door u vastgesteld. De Kiesraad vraagt hiervoor opnieuw met klem uw aandacht,[27] zodat dit tijdig via OSV aan gemeenten kan worden aangeboden. Dat belang geldt des te meer wanneer gemeenten geacht worden naast de stemtotalen ook nog andere informatie te moeten overnemen die nu geen onderdeel uitmaken het proces-verbaal N 10.

4. Het proces van uitslagvaststelling

In het conceptwetsvoorstel is geregeld dat het aftreden van de huidige Tweede Kamer met enkele dagen wordt opgeschoven. De Kiesraad beoordeelt dat positief. Zodoende is er meer tijd beschikbaar om eventueel uitlopende tellingen in de stembureaus en de telling van briefstemmen correct af te ronden en totalen vast te stellen. Met name de telling van de briefstemmen geeft daartoe aanleiding. Daarbij acht u de kans groot dat de telling in reguliere stemlokalen vertraging oploopt en wenst u het centraal stembureau en het vertegenwoordigend orgaan meer ruimte bieden om een eventuele hertelling uit te voeren.

Het is voorstelbaar dat derden gedurende de periode van uitslagvaststelling willen controleren of de optellingen van de stembureaus correct zijn uitgevoerd. Zij kunnen voor die controle gebruikmaken van de processen-verbaal die op internet worden gepubliceerd. De Kiesraad adviseert om aanvullend te bepalen dat de digitale telbestanden die met de gebruikte ondersteunende programmatuur

[26] Artikel 11e van het conceptwetsvoorstel.
[27] Eerder is al geadviseerd om uiterlijk begin november de aangepaste processen-verbaal vast te stellen, zie Advies over de Tijdelijke regeling verkiezingen covid-19 (advies van 12 oktober 2020, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2020, p. 8.

gegenereerd worden, eveneens worden gepubliceerd. Een dergelijk voorschrift maakt deel uit van het wetsvoorstel nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen, dat momenteel in behandeling is bij de Tweede Kamer.[28] Desondanks lijkt het de Raad zinvol dat dit voorschrift wordt opgenomen in de voorliggende tijdelijke wet zodat dit ook bij de aankomende Kamerverkiezingen kan worden ingezet.

De schorsingsmogelijkheid die wordt voorgesteld maakt het mogelijk dat de telling in een bepaald stembureau op verzoek van de burgemeester geschorst wordt. In dat geval wordt een telling op lijstniveau wel afgerond waarna de volgende dag de telling wordt hervat. De Kiesraad kan zich voorstellen dat dit in uitzonderlijke gevallen wenselijk is, bijvoorbeeld als het stembureau sterk onderbezet is en geen extra krachten ingeschakeld kunnen worden. Wel is het dan belangrijk dat de gemeente dus ook voor die donderdag een beroep moet kunnen doen op stembureauleden en de telling in openbaarheid hervat wordt.

De hoofdstembureaus die het totaal van de kieskring vaststellen, doen dat op maandag 22 maart, de kieskring Den Haag volgt vanwege de briefstemmen vanuit het buitenland daags daarna.[29] De Kiesraad adviseert om te bepalen dat ook de kieskring Den Haag op maandag zitting houdt. Daarna kan het centraal stembureau starten met de uitslagvaststelling en het ambtshalve onderzoek naar eventuele onregelmatigheden die van invloed zijn op de zetelverdeling.[30] Dat zou betekenen dat de briefstemmen vanuit het buitenland uiterlijk op de vierde dag na de dag van stemming ontvangen moet zijn.[31]

Het conceptwetsvoorstel maakt het mogelijk dat de voorgeschreven openbare zittingen ook digitaal kunnen plaatsvinden, en kiezers en belanghebbenden op afstand de zitting kunnen volgen. Bij die zitting nemen de aanwezigen de afstands- en hygiënemaatregelen in acht. De Kiesraad begrijpt in het licht van de huidige maatregelen dat een voorziening hiertoe wenselijk is. Net als in de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming (Stb. 2020, 133) stelt u voor dat ieder lid afzonderlijk digitaal toegang heeft.[32] Uit de concepttoelichting en het voorgestelde artikel 2b, eerste lid, van het conceptwetsvoorstel blijkt echter dat een hybride vorm ook mogelijk is, waarbij enkele leden van het hoofd- of centraal stembureau zich wel in één ruimte bevinden en dat dit via een registratie te volgen is. Deze hybride vorm heeft de voorkeur van de Kiesraad, de leden kunnen zodoende eenvoudig overleggen over de ingebrachte bezwaren en de orde beter handhaven. Vanzelfsprekend nemen zij daarbij de geldende maatregelen in acht. Geadviseerd wordt daarom in het tweede lid onder a opgenomen bepaling te schrappen uit de artikelen 2b, 23h en 23l, van het conceptwetsvoorstel.

Om ook bij onvoorziene situaties voldoende leden beschikbaar te hebben voor het houden van een zitting van het hoofd- en centraal stembureau, bevat het conceptwetsvoorstel een voorziening om voldoende plaatsvervangende leden te kunnen benoemen. De Kiesraad kan zich vinden in deze noodvoorziening.

---

[28] *Kamerstukken II* 2019/21, 35489, 2.
[29] Artikel 23f van het conceptwetsvoorstel.
[30] Artikel P 21 van de Kieswet.
[31] In artikel 17a, eerste lid, van het conceptwetsvoorstel wordt bepaald om de huidige termijn van één dag (artikel M 8, eerste lid, van de Kieswet), te verlengen tot vijf dagen.
[32] Artikel 2b, tweede lid, onder a, van het conceptwetsvoorstel.

5. Uitvoerbaarheid van het verkiezingsproces

Met de voorliggende wijziging wordt het verkiezingsproces op ingrijpende punten aangepast om doorgang van de Tweede Kamerverkiezing te verzekeren. De maatregelen die daarbij worden ingezet, verschillen voor wat betreft de effecten voor de kiezers, de druk op stembureaus en de druk op de gemeentelijke organisatie. De Kiesraad wijst erop dat maatregelen positieve maar ook negatieve effecten hebben. Zo zijn de voornemens om briefstemmen en vervroegd stemmen toe te staan weliswaar gunstig voor de vrijheid van de kiezer om te stemmen op een gewenste wijze en een gewenst moment, maar is de uitvoeringslast van deze aanvullende stemmethoden aanzienlijk.

Het vertrouwen in het verkiezingsproces valt en staat met een correcte uitvoering van het verkiezingsproces. Het is daarom belangrijk dat de organen die met de uitvoering zijn belast, dit ook daadwerkelijk kunnen waarmaken. Gemeenten krijgen straks echter te maken met drie verschillende stemmethoden (per brief, vervroegd, regulier) en de Kiesraad twijfelt of deze stapeling de capaciteit van gemeenten niet overschrijdt. Daarbij wijst de Kiesraad er nog op dat de capaciteit van gemeenten extra onder druk kan komen te staan wanneer zij zelf te maken krijgen met uitval door ziekte of door beperkte inzetbaarheid van medewerkers vanwege een thuisisolatie.

Wanneer gemeenten onvoldoende in staat zijn de werkzaamheden correct uit te voeren, komt de geldigheid van de verkiezing en een betrouwbare uitslagvaststelling in het geding. Zo nodig kan het vertegenwoordigend orgaan zich voor de vraag gesteld zien of een geheel of gedeeltelijke herstemming noodzakelijk is.[33]

Een dergelijke situatie moet natuurlijk worden vermeden. Juist daarom heeft u aangekondigd de gemeenten te willen assisteren bij de implementatie.[34] Voor de Kiesraad is de balans tussen de effecten van de maatregelen en het verzekeren van een correcte uitvoering van belang. De Raad meent dat in het conceptwetsvoorstel deze balans nog onvoldoende aanwezig is. De uitvoeringstoets waarvan u hebt toegezegd deze samen met de VNG op te stellen, zal helpen dat te verhelderen.[35] Mocht daaruit blijken dat door de stapeling van maatregelen een correcte uitvoering door gemeenten kwetsbaar is, dan zou de Kiesraad het begrijpen als briefstemmen niet als maatregel wordt ingezet. Het is namelijk belangrijk dat de uiteindelijke maatregelen correct kunnen worden uitgevoerd en tot een betrouwbare uitslag leiden.

De Kiesraad acht het voorstelbaar dat in de parlementaire behandeling van het conceptwetsvoorstel ook andere varianten van briefstemmen en vervroegd stemmen de aandacht krijgen. Vermoedelijk zal er dan geen tijd zijn om de verschillende effecten van deze varianten uit te werken. Om hierin alvast tegemoet te komen, is als bijlage bij dit advies een overzicht gevoegd van de effecten van diverse varianten op de thema's: het faciliteren van kiezers om aan de stemming deel te nemen, de waarborging van de kernwaarden van het verkiezingsproces, het verminderen van de druk op de stemlokalen op de dag van stemming en de

[33] Artikel V 4 van de Kieswet.
[34] *Kamerstukken II* 2020/21, 35590, 22.
[35] *Kamerstukken II* 2020/21, 35590, 22.

gevolgen voor de uitvoeringslast bij gemeenten. Ook de variant van briefstemmen die de Kiesraad als beter alternatief ziet, is hierin opgenomen (variant B2a).

Slot

De Kiesraad begrijpt dat huidige Covid-19-pandemie het noodzakelijk maakt dat er ten aanzien van verkiezingen maatregelen worden genomen ter bescherming van de publieke gezondheid. Ook heeft de Raad er begrip voor dat maatregelen verder gaan dan wat onder normale omstandigheden voor de hand zou liggen. Desondanks wijst de Kiesraad op de risico's die zijn verbonden aan de voorgestelde maatregelen. De Kiesraad adviseert briefstemmen alleen toe te staan voor kiezers die hiertoe een aanvraag indienen en adviseert voorts aandacht te schenken aan de in dit advies genoemde aanbevelingen.

DE KIESRAAD,
voor deze,

R.B. Andeweg
vicevoorzitter

R.J. Young,
secretaris-directeur

Weging van een bepaalde keuze

- Positief effect
- Beperkt positief/negatief effect
- Negatief effect

Gearceerd is de variant die in het conceptwetsvoorstel zijn opgenomen

	Early voting					
	E1a	E1b	E1c	E2a	E2b	E2c
	1-2 dagen voor de dag van stemming …			1-2 weken voor de dag van stemming …		
	… en op de dag van stemming		… en niet op de dag van stemming	… en op de dag van stemming		… en niet op de dag van stemming
	Op aanvraag	Niet op aanvraag	Niet op aanvraag (specifieke groep kiezers)	Op aanvraag	Niet op aanvraag	Niet op aanvraag (specifieke groep kiezers)
Het faciliteren van kiezers om aan de stemming deel te nemen	Beperkt effect omdat kiezers zelf actie moeten ondernemen. Voor sommige kiezers (kwetsbare groepen) is dit een uitkomst als zij stemmen op de dag van stemming te risicovol vinden. In veel gevallen zouden deze kiezers echter ook wel op woensdag kunnen stemmen of een volmacht kunnen verlenen.	Positief effect omdat kiezers zelf tot het laatste moment kunnen bepalen wanneer zij de stem uitbrengen. De mogelijkheid voor het aanvragen van een vervangende stempas wordt iets beperkt (kan nu nog tot de dag voor stemming 12 uur).	Negatief effect omdat (bepaalde) kiezers worden verplicht om eerder te gaan stemmen. Zij hebben hier zelf geen invloed op. Zij hebben verder bij verlies van de stempas iets minder mogelijkheid om een vervangend document aan te vragen (kan nu nog tot de dag voor stemming 12 uur).	Beperkt effect omdat kiezers zelf actie moeten ondernemen. Voor sommige kiezers (kwetsbare groepen) is dit een uitkomst als zij stemmen op de dag van stemming te risicovol vinden. Het gedrag van deze kiezers is echter lastig te voorspellen.	Beperkt effect omdat kiezers weliswaar tot het laatste moment kunnen bepalen wanneer zij de stem uitbrengen, maar beperkt worden in de mogelijkheid om bij verlies van stembescheiden gedurende die periode een nieuwe stempas aan te vragen. Gedurende de periode van early voting kan namelijk niet worden vastgesteld of iemand al heeft gestemd of nog een vervangend document kan aanvragen.	Negatief effect omdat (bepaalde) kiezers worden verplicht om eerder te gaan stemmen. Zij hebben hier zelf geen invloed op. Zij hebben verder bij verlies van de stempas iets minder mogelijkheid om een vervangend document aan te vragen (kan nu nog tot de dag voor stemming 12 uur).
Waarborging van de kernwaarden van het verkiezingsproces	Geen gevolgen	Geen gevolgen	Als een bepaalde groep kiezers verplicht eerder moet stemmen, zorgt dat voor rechtsongelijkheid. Dit is een beperkte (en mogelijk overkomelijke) inbreuk op de waarden van het verkiezingsproces.	Geen gevolgen	Geen gevolgen	Als een bepaalde groep kiezers verplicht eerder moet stemmen, zorgt dat voor rechtsongelijkheid. Dit is een beperkte (en mogelijk overkomelijke) inbreuk op de waarden van het verkiezingsproces.
Het verminderen van de druk op de stemlokalen op de dag van stemming	Beperkt effect omdat het door de aanvragen weliswaar duidelijk is hoeveel kiezers al eerder komen stemmen, maar ook door de aanvraag een drempel wordt opgeworpen waardoor het spreidende effect wordt verminderd.	Negatief effect omdat het verminderen van de druk alleen werkt als kiezers gestuurd worden naar een stemmoment. Deze sturing ontbreekt in deze variant. Gemeenten kunnen er dus geen rekening mee houden hoeveel kiezers uiteindelijk eerder gaan stemmen. Zijn dat er teveel, dan kan de drukte in de stemlokalen waar men eerder kan stemmen juist flink toenemen.	Positief effect omdat het aantal kiezers dat eerder stemt door samenstelling van die groep goed kan worden ingeschat en dit bij de sturing op de opkomstspreiding kan worden ingezet.	Beperkt effect omdat het door de aanvragen weliswaar duidelijk is hoeveel kiezers al eerder komen stemmen, maar ook door de aanvraag een drempel wordt opgeworpen waardoor het spreidende effect wordt verminderd.	Beperkt effect omdat het verminderen van de druk alleen werkt als kiezers gestuurd worden naar een stemmoment. Deze sturing ontbreekt in deze variant. Gemeenten kunnen er dus geen rekening mee houden hoeveel kiezers uiteindelijk eerder gaan stemmen. Door de duur van de periode zal de uiteindelijke druk op de dag van stemming wel afnemen.	Beperkt effect omdat het aantal kiezers dat eerder stemt weliswaar beter kan worden ingeschat, maar door de relatief lange duur van de periode alsnog lastig is in te schatten hoeveel kiezers wanneer gaan stemmen. Zijn dat er op een bepaalde dag teveel, dan kan de drukte in de stemlokalen waar men eerder kan stemmen juist flink toenemen.
Gevolgen voor de uitvoeringslast bij gemeenten	Negatief effect omdat gemeenten aanvragen moeten verwerken en afdoen. Daarnaast moet voor enkele dagen voor de stemming ook nog worden gezorgd voor bemensing en beveiliging van stembureaus.	Beperkt effect omdat de gemeente weliswaar geen aanvragen hoeft te verwerken, maar daardoor ook geen idee heeft hoeveel kiezers wanneer gaan stemmen. Hierdoor is onvoorspelbaar hoeveel stembureaus wanneer nodig zijn. Daarnaast moet voor enkele dagen worden gezorgd voor bemensing en beveiliging van stembureaus.	Beperkt effect omdat de gemeente extra stemlokalen moet instellen. De groep kiezers die daar gaan stemmen is echter voorspelbaar en daardoor beter te beheersen. Daarnaast moet er in de drukke dagen voor de stemming ook nog worden gezorgd voor bemensing en beveiliging van stembureaus, al is dat voor dit aantal dagen beter te overzien.	Negatief effect omdat gemeenten aanvragen moeten verwerken en afdoen. Daarnaast moeten er gedurende langere tijd stemlokalen open moet houden, moet bemensen en stembescheiden beveiligd moet opslaan.	Negatief effect omdat gemeenten eerder dan normaal stembescheiden moeten kunnen verstrekken. Daarnaast moeten er gedurende langere tijd stemlokalen open moet houden, moet bemensen en stembescheiden beveiligd moet opslaan.	Negatief effect omdat gemeenten eerder dan normaal stembescheiden moeten kunnen verstrekken. Daarnaast moeten er gedurende langere tijd stemlokalen open moet houden, moet bemensen en stembescheiden beveiligd moet opslaan.

Weging van een bepaalde keuze

- Positief effect
- Beperkt positief/negatief effect
- Negatief effect

Gearceerd is de variant die in het conceptwetsvoorstel zijn opgenomen

	Briefstemmen					
	B1a	B1b	B1c	B2a	B2b	B2c
	Voorafgaand aan de dag van stemming …			… en in persoon op de dag van stemming		
	Op aanvraag	Niet op aanvraag	Niet op aanvraag (specifieke groep kiezers)	Op aanvraag	Niet op aanvraag	Niet op aanvraag (specifieke groep kiezers)
Het faciliteren van kiezers om aan de stemming deel te nemen	Positief effect omdat kiezers weliswaar zelf actie moeten ondernemen, maar dit voor sommige kiezers (kwetsbare groepen) een uitkomst kan zijn als zij stemmen op de dag van stemming te risicovol vinden.	Positief effect omdat kiezers zelf vanuit huis aan de stemming kunnen deelnemen. De mogelijkheid voor het aanvragen van een vervangend stembewijs wordt iets beperkt (kan nu nog tot de dag voor stemming 12 uur).	Positief effect omdat dit voor sommige kiezers (kwetsbare groepen) een uitkomst kan zijn om vanuit huis aan de stemming te kunnen deelnemen.	Positief effect omdat kiezers weliswaar zelf actie moeten ondernemen, maar dit voor sommige kiezers (kwetsbare groepen) een uitkomst kan zijn als zij stemmen op de dag van stemming te risicovol vinden. Daarnaast behouden zij de mogelijkheid om toch in persoon te gaan stemmen.	Beperkt effect omdat kiezers weliswaar de vrijheid hebben om zelf te kiezen of zij vooraf per brief of op de dag van stemming in persoon de stem uitbrengen, maar beperkt worden in de mogelijkheid om bij verlies van stembescheiden gedurende die periode een nieuwe stempas aan te vragen.	Beperkt effect omdat kiezers weliswaar de vrijheid hebben om zelf te kiezen of zij vooraf per brief of op de dag van stemming in persoon de stem uitbrengen, maar beperkt worden in de mogelijkheid om bij verlies van stembescheiden gedurende die periode een nieuwe stempas aan te vragen.
Waarborging van de kernwaarden van het verkiezingsproces	Negatief effect vanwege risico's voor stemvrijheid, stemgeheim en integriteit.	Negatief effect vanwege risico's voor stemvrijheid, stemgeheim en integriteit.	Negatief effect vanwege risico's voor stemvrijheid, stemgeheim en integriteit. Daar komt bij dat als een bepaalde groep kiezers verplicht eerder moet stemmen, zorgt dat voor rechtsongelijkheid. Dit is een beperkte (en mogelijk overkomelijke) inbreuk op de waarden van het verkiezingsproces.	Negatief effect vanwege risico's voor stemvrijheid, stemgeheim en integriteit.	Negatief effect vanwege risico's voor stemvrijheid, stemgeheim en integriteit.	Negatief effect vanwege risico's voor stemvrijheid, stemgeheim en integriteit.
Het verminderen van de druk op de stemlokalen op de dag van stemming	Beperkt effect omdat het door de aanvragen weliswaar duidelijk is hoeveel kiezers niet in het stemlokaal zullen stemmen, maar ook door de aanvraag een drempel wordt opgeworpen waardoor dat effect wordt verminderd.	Positief effect omdat kiezers zelf vanuit huis aan de stemming kunnen deelnemen en dus niet naar het stemlokaal hoeven.	Positief effect omdat het aantal kiezers dat niet in het stemlokaal zal stemmen door samenstelling van die groep goed kan worden ingeschat en dit bij de sturing op de opkomstspreiding kan worden ingezet.	Beperkt effect omdat het verminderen van de druk alleen werkt als kiezers gestuurd worden naar een stemmoment. Deze sturing ontbreekt in deze variant. Gemeenten kunnen er dus geen rekening mee houden hoeveel kiezers uiteindelijk alsnog naar het stemlokaal gaan. Desondanks zal er zeker een deel van de kiezers zijn dat per brief stemt waardoor de uiteindelijke druk op de dag van stemming in ieder geval wat afneemt.	Beperkt effect omdat het verminderen van de druk alleen werkt als kiezers gestuurd worden naar een stemmoment. Deze sturing ontbreekt in deze variant. Gemeenten kunnen er dus geen rekening mee houden hoeveel kiezers uiteindelijk alsnog naar het stemlokaal gaan. Desondanks zal er zeker een deel van de kiezers zijn dat per brief stemt waardoor de uiteindelijke druk op de dag van stemming in ieder geval wat afneemt.	Beperkt effect omdat het verminderen van de druk alleen werkt als kiezers gestuurd worden naar een stemmoment. Deze sturing ontbreekt in deze variant. Gemeenten kunnen er dus geen rekening mee houden hoeveel kiezers uiteindelijk alsnog naar het stemlokaal gaan. Desondanks zal er zeker een deel van de kiezers zijn dat per brief stemt waardoor de uiteindelijke druk op de dag van stemming in ieder geval wat afneemt.
Gevolgen voor de uitvoeringslast bij gemeenten	Negatief effect omdat gemeenten aanvragen moeten verwerken, deze moet afdoen en briefstembewijzen moet verstrekken. Tot slot moet de gemeente één of meerdere briefstembureaus instellen en moet worden gezorgd voor logistiek, bemensing en beveiliging.	De werkzaamheden van de gemeente verschuiven drastisch. Stempassen worden briefstembewijzen, stembureaus worden briefstembureaus. Voor wat betreft de stembureaus daalt de last iets omdat een stembureau meer briefstemmen kan verwerken dan kiezers. Daar komt bij dat de logistiek rondom het versturen en ontvangen van briefstembewijzen behoorlijk is.	Negatief effect omdat gemeenten naast het instellen van normale stembureaus parallel ook briefstemmen moet uitvoeren, waaronder het verstrekken van briefstembewijzen en het logistiek inrichten van één of meerdere briefstembureaus.	Negatief effect omdat gemeenten aanvragen moeten verwerken, deze moet afdoen en briefstembewijzen moet verstrekken en daarnaast zowel normale stembureaus moet instellen als één of meerdere briefstembureaus instellen en moet worden gezorgd voor logistiek, bemensing en beveiliging.	Negatief effect omdat gemeenten naast het instellen van normale stembureaus parallel ook briefstemmen moet uitvoeren, waaronder het verstrekken van briefstembewijzen en het logistiek inrichten van één of meerdere briefstembureaus.	Negatief effect omdat gemeenten naast het instellen van normale stembureaus parallel ook briefstemmen moet uitvoeren, waaronder het verstrekken van briefstembewijzen en het logistiek inrichten van één of meerdere briefstembureaus.