

Aan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA 's-GRAVENHAGE

Onderwerp
Advies inzake ronselen van volmachten en
ondersteuningsverklaringen

Datum
15 oktober 2007

Ons kenmerk
2007-0000407600

Onderdeel
Kiesraad

Inlichtingen
mw. mr. L. Loeber
T (070) 426 8219
F (070) 426 6489

Uw kenmerk

Blad
1 van 18

Aantal bijlagen
2

Bezoekadres
Herengracht 21
2511 EG Den Haag

Hierbij doet de Kiesraad u zijn advies inzake voorkoming en sanctionering van ronselen van ondersteunings-verklaringen en volmachten toekomen.

1. Inleiding

De directe aanleiding voor de adviesaanvraag voorkoming en sanctionering van ronselen ondersteuningsverklaringen en volmachten was het feit dat bij de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2006 diverse gevallen in de media opdoken waarbij mogelijk sprake was van deze handelingen.¹ Zo was er onder meer een partij in Arnhem die daklozen tien euro aanbood voor het afleggen van een ondersteuningsverklaring en waren er in de gemeente Maasdriel acties om voor de dag van stemming volmachtbewijzen in handen te krijgen. Ook bij de Tweede Kamerverkiezing van november 2006 was er sprake van een mogelijke poging tot het ronselen van volmachtstemmen door Radio Caz!. Bij de provinciale statenverkiezingen van maart 2007 bleek dat de ondersteuningsverklaringen die waren ingeleverd door de Partij voor de Jongeren waarschijnlijk voor een gedeelte vervalst waren. Een uitgebreidere beschrijving van deze en andere voorvallen van ronselpraktijken is opgenomen in de tweede bijlage bij dit advies.²

De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa die tijdens de verkiezing van de Tweede Kamer op 22 november in Nederland aanwezig was met een Election Assessment Mission merkt in haar rapport op over het stemmen

¹ Aldus de adviesaanvraag van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties aan de Kiesraad over voorkoming en sanctionering van ronselen ondersteuningsverklaringen en volmachten van 24 april 2006, kenmerk 2006-0000030376. Bij brief van 12 juni 2006 heeft de Kiesraad aangegeven dat het uitbrengen van advies enige tijd in beslag zou nemen, omdat de Kiesraad het nodig oordeelde dat er voorafgaand aan het advies onderzoek zou worden verricht.

² Bij dit advies horen twee bijlagen. Zie voor een overzicht van ronselpraktijken de tweede bijlage, ook te vinden op www.kiesraad.nl.

bij volmacht dat het nuttig zou zijn om de bepalingen en de praktijk van het stemmen bij volmacht te herzien, omdat naar haar mening het Nederlandse stelsel wel erg ruim was.³

De Kiesraad heeft geconstateerd dat in het rapport dat de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces in september 2007 uitbracht, ook opmerkingen zijn gemaakt over het stemmen bij volmacht. De Kiesraad merkt op dat de adviesaanvraag die ten grondslag ligt aan het onderhavige advies al voor de instelling van de commissie door de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties aan de Kiesraad is voorgelegd. In dit advies komt de Kiesraad ten aanzien van het stemmen bij volmacht op onderdelen tot eenzelfde conclusie als de commissie.

In dit advies komen eerst een aantal onderwerpen aan de orde die zowel op het ronselen van ondersteuningsverklaringen als op het ronselen van volmachten betrekking hebben. Het betreft hier de algemene opmerkingen in paragraaf 2 en paragraaf 5 waarin ingegaan wordt op de strafrechtelijke mogelijkheden. Verder wordt in het advies een splitsing gemaakt tussen de ondersteuningsverklaringen en de volmachten. In paragraaf 3 worden de ondersteuningsverklaringen besproken en in paragraaf 4 de volmachten. In paragraaf 6 staan de conclusies.

De Kiesraad heeft een historisch en rechtsvergelijkend onderzoek verricht om de steeds terugkerende discussie rondom volmachtstemmen en ondersteuningsverklaringen in perspectief te kunnen plaatsen.⁴ De achtergronden van de destijds gemaakte keuzes heeft de Kiesraad betrokken bij het opstellen van dit advies. Uit dit onderzoek blijkt dat het onderwerp ronselen van volmachtstemmen en ondersteuningsverklaringen een veelbesproken onderwerp is. Na vrijwel iedere verkiezing was sprake van incidenten die in een aantal gevallen tot een adviesaanvraag bij de Kiesraad en een wijziging van wettelijke bepalingen hebben geleid. Ondanks de wettelijke aanpassingen die door de jaren heen hebben plaatsgevonden, is het niet gelukt ronselpraktijken volledig uit te bannen.

In het historisch en rechtsvergelijkend onderzoek wordt (onder meer) de volgende conclusie getrokken:

Het is opmerkelijk dat in de meeste onderzochte landen weinig gegevens voorhanden zijn met betrekking tot fraude. Een centrale registratie ontbreekt vaak en de animo om onderzoek te doen naar de vraag of bepaalde praktijken structureel van aard of incidenteel zijn ontbreekt meestal. Wat Nederland betreft kan wel gesteld worden dat de sinds

³ Rapport The Netherlands Parliamentary Elections 22 november 2006, OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa van 12 maart 2007, te vinden op www.osce.org/odihr-elections/.

⁴ Zie de eerste bijlage bij dit advies, ook te vinden op www.kiesraad.nl.

1980 steeds terugkerende discussie over het ronselen van volmachtstemmen ontsierd wordt door een opmerkelijk gebrek aan empirische kennis.⁵

Er zijn geen signalen dat het ronselen van ondersteuningsverklaringen en volmachten op grote schaal plaatsvindt. De Kiesraad is om die reden van oordeel dat terughoudend moet worden omgegaan met het treffen van maatregelen die het ronselen van ondersteuningsverklaringen en het ronselen van volmachten beogen tegen te gaan, aangezien deze maatregelen vrijwel allemaal leiden tot een (zekere) beperking van de toegankelijkheid van de verkiezingen voor kiezers. Steeds moet worden afgewogen of het belang van de betrouwbaarheid van verkiezingen zodanig in het geding is dat ingrijpen noodzakelijk is.

Wellicht ten overvloede wijst de Kiesraad er hier tenslotte op dat dit advies mogelijk ook van belang is voor de waterschapsverkiezingen van 2008.

2. Algemene opmerkingen en omvang van de problematiek

Algemene opmerkingen

In de adviesaanvraag wordt gevraagd of de Kiesraad wil ingaan op de invoering van een legitimatieplicht als mogelijke beperking voor het probleem van het ronselen van volmachtstemmen. De Kiesraad heeft recentelijk een advies uitgebracht waarin hij aangeeft dat hij het wenselijk acht dat alle kiezers zich bij het uitbrengen van hun stem moeten legitimeren.⁶ In dat advies geeft de Kiesraad ook aan dat invoering van een legitimatieplicht in het stembureau zich slecht verdraagt met het zeer ruime systeem van volmachtstemmen zoals dat nu bestaat.

In de Kieswet wordt in de artikelen Z 4 en Z 8 het omkopen van kiezers tot het afleggen van ondersteuningsverklaringen en afgeven van volmachten en het ronselen van volmachten strafbaar gesteld. In hoofdstuk L van de Kieswet dat gaat over volmachtstemmen staat een aantal bepalingen die mede tot doel hebben het ronselen van volmachtstemmen tegen te gaan.

In de adviesaanvraag wordt gesproken van het ronselen van ondersteuningsverklaringen bij kandidaatstelling. Men zou het ronselen van ondersteuningsverklaringen naar analogie met het ronselen van volmachtstemmen kunnen beschouwen als het 'stelselmatig aanspreken of anderszins persoonlijk benaderen'. Wettelijk gezien heeft het ronselen van ondersteuningsverklaringen deze status echter niet. Hoewel men in de volksmond wel spreekt over het ronselen van

⁵ Idem, p. 34.

⁶ Advies van de Kiesraad van 22 juni 2007 over legitimatieplicht in het stemlokaal, kenmerk 2007-0000228024, te vinden op www.kiesraad.nl.

ondersteuningsverklaringen, is niet het ronselen strafbaar gesteld, maar 'omkoping en het zich laten omkopen tot het afleggen van een ondersteuningsverklaring'. De Kiesraad heeft in het verleden in een advies aangegeven dat het voldoende is te volstaan met de strafbaarstelling van omkoping.⁷ Een belangrijk argument, aldus de Kiesraad, om niet tot strafbaarstelling van ronselen over te gaan is dat elke ondersteuningsverklaring min of meer wordt verkregen door personen stelselmatig aan te spreken of persoonlijk te benaderen. Anders dan bij volmachtbewijzen is daar ook weinig op tegen.

Het omkopen en het zich laten omkopen tot het afleggen van een ondersteuningsverklaring vertoont op een aantal punten overeenkomsten met het ronselen van volmachten. Er bestaat echter ook een belangrijk verschil. Het afgeven van een ondersteuningsverklaring vindt in het verkiezingsproces op een eerder tijdstip plaats dan het afgeven van een volmacht. Op het moment van het afleggen van een ondersteuningsverklaring heeft de stemming nog niet plaatsgevonden en moet de kiezer zich nog uitspreken. De kiezer kan, indien hij bijvoorbeeld door de media op de hoogte is gebracht van omkooppraktijken rond ondersteuningsverklaringen met deze wetenschap rekening houden bij het uitbrengen van zijn stem. Bij het ronselen van volmachten ligt dit uiteraard anders: de verkiezingsuitslag wordt hier in feite gemanipuleerd. Ronselen van volmachten tast de betrouwbaarheid van de verkiezingsuitslag aan.

Omvang van de problematiek

De Kiesraad wil erop wijzen dat er geen precieze gegevens beschikbaar zijn over het aantal volmachten dat bij een verkiezing wordt afgegeven.⁸ Stembureaus houden dit aantal niet bij en hoeven dit ook niet apart in het proces-verbaal te vermelden. Ook wordt er geen onderscheid gemaakt tussen onderhandse en schriftelijke volmachten per stembureau. Het is daarom moeilijk na te gaan of er meer of minder gebruik wordt gemaakt van volmachten dan in het verleden en of er verschillen zijn tussen het aantal volmachten dat bijvoorbeeld bij Tweede Kamerverkiezingen of gemeenteraadsverkiezingen wordt afgegeven. De Kiesraad meent dat het wenselijk zou zijn om meer inzicht te krijgen in het gebruik van volmachten en adviseert u daarom om het model voor het proces-verbaal zo aan te passen dat hierop apart moet worden vermeld hoeveel onderhandse volmachten zijn gebruikt en hoeveel schriftelijke.

Daarnaast zijn er ook geen gegevens bekend over de omvang van ronselpraktijken en het misbruik van volmachtstemmen. Bij vrijwel iedere verkiezing zijn er weliswaar incidenten waarbij het vermoeden bestaat dat er

⁷ Advies van de Kiesraad van 31 augustus 2000.

⁸ Uit de gegevens over de Tweede Kamerverkiezingen in 2002 en de gemeenteraadsverkiezingen in 2006 blijkt dat het aantal volmachten ongeveer 15% bedraagt. Zie hiervoor de evaluatierapporten van het project Kiezen op Afstand, te vinden op www.minbzk.nl.

sprake is van ronselpraktijken. Toch heeft dit tot nu toe slechts geleid tot enkele strafzaken en nog minder veroordelingen. Het is daarom ook niet duidelijk of er een structureel probleem bestaat met betrekking tot het omkopen en het zich laten omkopen tot het afleggen van een ondersteuningsverklaring en ronselen van volmachten, of dat er slechts sprake is van - in de media veelal breed uitgemeten - incidenten. Vanwege het ontbreken van deze gegevens kan ook geen uitspraak worden gedaan over de vraag of het aantal gevallen waarbij een verdenking bestaat van dergelijke praktijken is toegenomen. Vooralsnog bestaan er, zoals in de inleiding aangegeven, geen signalen dat deze praktijken zich op grote schaal voordoen.

Van groot belang is vanzelfsprekend dat het vertrouwen van de kiezer in het verkiezingsproces gewaarborgd blijft. Ook slechts enkele gevallen van frauduleus handelen kunnen dit vertrouwen ondermijnen. De Kiesraad is dan ook van oordeel dat in die gevallen dat dergelijk handelen bewezen kan worden, doeltreffend moet kunnen worden opgetreden.

Bovendien acht de Kiesraad het wenselijk dat preventief, in de voorlichtende sfeer, aandacht wordt besteed aan wat precies verstaan wordt onder het plegen van strafbare feiten in het verkiezingsproces. In paragraaf 3, 4 en 5 wordt ingegaan op mogelijke opties voor verbetering en aanvulling van de bestaande regelingen en sancties.

3. Ondersteuningsverklaringen

3.1 Doel van ondersteuningsverklaringen

De verplichting om ondersteuningsverklaringen over te leggen bij het inleveren van een kandidatenlijst is, evenals de verplichting een waarborgsom te betalen, als drempel in het leven geroepen om lichtvaardige kandidaatstelling tegen te gaan. Hoewel in de loop der jaren de wettelijke bepalingen omtrent ondersteuningsverklaringen op een aantal punten zijn aangepast, is het doel dat met het overleggen van deze verklaringen beoogd wordt, steeds hetzelfde gebleven. Wel oordeelde de staatssecretaris bij de behandeling van de Kieswet in mei 1997 dat de veelgebruikte term 'lichtvaardige kandidaatstelling' geen gelukkige woordkeuze is en dat het erom gaat dat enigszins aannemelijk wordt gemaakt dat men een draagvlak heeft voordat men naar de kiezers kan gaan.⁹

De Kiesraad is van oordeel dat het overleggen van ondersteuningsverklaringen nog steeds een doel dient: het zeker stellen dat slechts partijen met een zodanige aanhang dat er enige kans is dat zij een zetel zullen behalen in het vertegenwoordigende orgaan aan de verkiezingen deelnemen. Hij meent tevens dat het aantonen van een dergelijk draagvlak nodig is. Uit rechtsvergelijkend

⁹ Handelingen II 1996-1997, p. 5818 - 5845.

onderzoek is gebleken dat voor deelname aan Tweede Kamerverkiezingen relatief weinig ondersteuningsverklaringen nodig zijn in vergelijking met sommige andere landen.¹⁰ Bij iedere verkiezing blijken ondanks dit lage aantal nog redelijk veel partijen niet in staat dit te behalen. Het vereiste van het overleggen van ondersteuningsverklaringen kan dan ook nog steeds als drempel worden beschouwd.

3.2 Mogelijke oplossingen en advies

Ongeldig verklaren kandidatenlijst

Een - in theorie bestaande - mogelijkheid om het (zich laten) omkopen tot het afleggen van een ondersteuningsverklaring te beperken is om te bepalen dat de kandidatenlijst ongeldig wordt verklaard indien hierbij met omkoping verkregen ondersteuningsverklaringen worden ingeleverd. De Kiesraad is echter van mening dat dit geen reële optie is, gelet op de korte termijn waarbinnen het hoofdstembureau over de geldigheid van de kandidatenlijsten dient te beslissen. Het is niet mogelijk binnen deze termijn een rechterlijke uitspraak te verkrijgen op grond waarvan onomstotelijk vaststaat dat er sprake is geweest van omkooppraktijken. Uiteraard kan een ingrijpende maatregel als het ongeldig verklaren van een kandidatenlijst vanwege frauduleus handelen slechts dan plaatsvinden als zekerheid omtrent dat frauduleuze handelen bestaat.

Verklaring dat ondersteuningsverklaring uit vrije wil is afgelegd

Een andere optie is het invoeren van de verplichting dat kiezers bij het afleggen van de ondersteuningsverklaring ter secretarie van de gemeente een verklaring ondertekenen dat de ondersteuningsverklaring uit vrije wil en zonder omkoping is afgelegd. Indien de verklaring niet uit vrije wil is afgelegd c.q. er wel degelijk sprake is geweest van omkoping, zou mogelijk een extra straf kunnen worden opgelegd wegens valsheid in geschrifte. De Kiesraad wijst deze optie echter af, omdat hij voorziet dat deze straf in de praktijk nauwelijks extra afschrikwekkende werking heeft.

Verhogen boete

Een eenvoudige maatregel zou gevonden kunnen worden in het verhogen van de boete die gesteld is op het (zich laten) omkopen tot het afleggen van een ondersteuningsverklaring. Op dit moment kan maximaal een geldboete van de derde categorie worden opgelegd, te weten € 6.700,-. De Kiesraad is van mening dat het opleggen van hogere boetes in de praktijk nauwelijks effectief zal zijn, omdat de extra afschrikwekkende werking als gering wordt beoordeeld.

Openbaarheid van ondersteuningsverklaringen

¹⁰ Zie de eerste bijlage bij dit advies, p. 32, ook te vinden op www.kiesraad.nl.

Datum
15 oktober 2007

Ons kenmerk
2007-0000407600

Onderdeel
Kiesraad

Blad
7 van 18

In de adviesaanvraag wordt verondersteld dat de problematiek rondom het omkopen en het zich laten omkopen tot het afleggen van een ondersteuningsverklaring deels wordt veroorzaakt door de openbaarheid van deze verklaringen. Gesteld wordt dat de veiligheid van ondersteuners en kandidaten een punt is dat moet worden afgewogen in relatie tot de gewenste transparantie van de kandidaatstelling.¹¹ Het feit dat de ondersteuningsverklaringen openbaar zijn, leidt er wellicht toe dat niet iedereen bereid is een dergelijke verklaring voor een politieke groepering te ondertekenen, waardoor sommigen wellicht hun toevlucht nemen tot het ronselen van ondersteuningsverklaringen, zo lijkt de gedachte. De Kiesraad meent echter dat afschaffing van de openbaarheid niet wenselijk is. Door het feit dat ondersteuningsverklaringen openbaar zijn, kunnen kiezers controleren of een partij voldoende wordt ondersteund en welke personen deze ondersteuning verlenen. Door afschaffing van de openbaarheid van ondersteuningsverklaringen wordt deze controlemogelijkheid teniet gedaan. Uit rechtsvergelijkend onderzoek is gebleken dat Nederland een redelijk strikte regeling heeft als het gaat om de openbaarmaking van ondersteuningsverklaringen.¹² De Kiesraad is van mening dat het handhaven van deze strikte regeling wenselijk is.¹³

De Kiesraad heeft overwogen of de variant van het wel openbaar maken van de namen van ondersteuners, zonder vermelding van de adresgegevens, uitkomst kan bieden. Dit heeft echter tot gevolg dat ondersteuners uit grote gemeenten met een veel voorkomende naam wel redelijk anoniem kunnen blijven, terwijl dit voor ondersteuners in kleine gemeenten of ondersteuners met een bijzondere naam niet geldt. De Kiesraad wijst ook deze variant daarom af.

4. Volmachten

4.1 Doel van de volmacht

Bij de introductie van het stemmen bij volmacht stond de gedachte voorop dat de uitslag de opvattingen van het electoraat zo precies mogelijk moest weergeven. Later werd het doel van de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen om zoveel mogelijk kiezers in staat te stellen aan de stemming deel te nemen.¹⁴ De kiezers die om diverse redenen op de dag van stemming niet in persoon konden stemmen, konden door het afgeven van een volmachtstem toch hun kiesrecht uitoefenen. De verruiming van de mogelijkheden van volmachtstemmen vloeit voort uit deze doelverschuiving. Het belang van een zo groot mogelijke deelname

¹¹ In een later advies besteedt de Kiesraad aandacht aan bedreigde kandidaten en ondersteuners gelet op de openbaarheid van verschillende documenten.

¹² Zie de eerste bijlage bij dit advies, p. 32, ook te vinden op www.kiesraad.nl.

¹³ Overigens kunnen ondersteuningsverklaringen ook na de periode van terinzagelegging ingezien worden. Een verzoek daartoe op grond van de Wet openbaarheid van bestuur dient op basis van vaste jurisprudentie gehonoreerd te worden.

¹⁴ Zie de eerste bijlage bij dit advies, p. 11-12, ook te vinden op www.kiesraad.nl.

van kiezers aan het verkiezingsproces draagt bij aan de legitimiteit die dit geeft aan de gekozen volksvertegenwoordigers. De Kiesraad onderschrijft het uitgangspunt dat deelname aan de verkiezingen zoveel mogelijk zonder belemmeringen moet kunnen plaatsvinden en erkent het belang van een hoge opkomst. Evenzo zwaarwegend is het belang van eerlijke en betrouwbare verkiezingen. Gelet op het feit dat de omvang van de problematiek niet bekend is en er geen signalen zijn dat het ronselen van volmachten op grote schaal plaatsvindt, is de Kiesraad van mening dat men in het nemen van extra maatregelen terughoudend moet zijn en dat deelname aan het verkiezingsproces niet onnodig belemmerd dient te worden.

Afschaffing van beide - schriftelijke en onderhandse - vormen van volmachtverlening is naar het oordeel van de Kiesraad niet wenselijk. Het moet voor personen die op de dag van stemming niet in persoon aan de verkiezing kunnen deelnemen mogelijk zijn om hun stem uit te brengen via een andere kiezer. Daarnaast zijn er enkele bevolkingsgroepen voor wie de volmachtstem praktisch de enige mogelijkheid is om deel te nemen aan de verkiezing. Het betreft hier onder meer gevangenen, langdurig zieken en personen die slecht ter been zijn. Voor de onderhandse volmachtverlening geldt dat er geen tussenkomst van het bestuur is en geen controle mogelijk is op de verstrekking ervan. Afschaffing hiervan zou wel kunnen leiden tot een afname van ronselpraktijken, maar het feit dat veel kiezers van deze mogelijkheid gebruik maken en er geen signalen zijn dat ronselen op grote schaal plaatsvindt, maken dat het afschaffen van de onderhandse volmacht naar de mening van de Raad geen reële optie is.

Concluderend is de Kiesraad dan ook voorstander van handhaving van beide - schriftelijke en onderhandse - vormen van volmachtverlening.

Na eerst kort in te gaan op het onderscheid tussen de schriftelijke volmacht en onderhandse volmacht, zal worden ingegaan op mogelijke alternatieven voor het stemmen bij volmacht. Tot slot komen in de paragraaf 4.4 mogelijke verbeteringen van de huidige regeling aan bod.

4.2 Twee soorten volmachten

Aanvankelijk bestond alleen de mogelijkheid om schriftelijke volmachten af te geven. Hierbij kan het bestuur enige controle uitoefenen over de volmachtverlening, omdat immers getoetst kan worden of de aanvraag aan de vereisten voldoet. Bovendien kan de burgemeester het verzoek afwijzen op grond van artikel L 10 van de Kieswet indien blijkt dat de kiezer niet zelf de gemachtigde heeft aangewezen. Bij de later ingevoerde onderhandse volmacht bestaat deze controle niet. De volmacht wordt verleend door overdracht van de ondertekende oproepingskaart of stempas door de ene kiezer aan de andere. De schriftelijke volmacht kan aan een ieder worden verstrekt die kiezer is in het gebied van het orgaan dat wordt gekozen. De onderhandse volmacht was

beperkt tot kiezers in hetzelfde stembedict. Met de introductie van het Stemmen in een Willekeurig Stemlokaal (SWS) is het nu echter mogelijk om via de stempas een onderhandse volmacht te verlenen aan iedere kiezer binnen dezelfde gemeente, waardoor het toepassingsbereik van de regeling aanmerkelijk is uitgebreid. Dit leidt op zichzelf tot ruimere mogelijkheden tot het uitbrengen van geronselde volmachtstemmen.¹⁵

De Kieswet geeft geen kader voor de keuze tussen de schriftelijke of de onderhandse volmacht, anders dan het gegeven dat de kring van personen die gemachtigd kan worden verschillend is. Dit betekent dat de kiezer in principe vrij is om te bepalen of hij gebruik wil maken van de schriftelijke volmachtprocedure of de onderhandse. Zeker indien besloten wordt tot (permanente) invoering van SWS zal voor de meeste kiezers de onderhandse procedure het meest voor de hand liggen. De schriftelijke procedure is daarmee een aanvulling geworden op de onderhandse.

4.3 Alternatieven

De Kiesraad heeft onderzocht of er andere manieren zijn om kiezers die op de dag van stemming niet in de gelegenheid zijn om hun stem uit te brengen toch te kunnen laten stemmen. Hierbij zijn het stemmen per brief, het vooruit stemmen (advanced voting) en het huis aan huis stemmen bekeken. Deze methodes zijn onderzocht omdat uit het rechtsvergelijkende onderzoek dat heeft plaatsgevonden, is gebleken dat deze in andere landen worden gebruikt in plaats van een systeem van volmachtstemmen.¹⁶ De Kiesraad is van mening dat al deze alternatieven geen volwaardige vervanging kunnen vormen voor het volmachtstemmen, ofwel omdat zij andere vormen van fraude mogelijk maken ofwel omdat zij niet voor alle kiezers voldoende mogelijkheden bieden om toch aan de stemming deel te nemen.¹⁷ Hieronder worden de alternatieven kort besproken.

Stemmen per brief

Het stemmen per brief is in het verleden in Nederland overwogen als mogelijk alternatief voor volmachtstemmen.¹⁸ De Kiesraad sluit zich aan bij de eerdere analyse dat het briefstemmen, gelet op de nadelen die dit met zich brengt, geen goed alternatief is voor het systeem van volmachtstemmen. Hierbij weegt vooral het probleem van het voorkomen van 'family voting' voor de Kiesraad zwaar.

¹⁵ Zie de eerste bijlage bij dit advies, p. 18-19, ook te vinden op www.kiesraad.nl.

¹⁶ Idem, p. 20-25.

¹⁷ De Kiesraad is zich bewust van het feit dat ook het stemmen per telefoon en internet als alternatief genoemd kunnen worden. In het rechtsvergelijkend onderzoek dat gedaan is zijn hiervoor geen aanknopingspunten en voorbeelden gevonden. Gelet op het risico van family voting is de Kiesraad van mening dat ook deze beide wijzen van stemmen geen goed alternatief zijn.

¹⁸ Zie de eerste bijlage bij dit advies, p. 19-20, ook te vinden op www.kiesraad.nl.

Daarnaast denkt de Kiesraad niet dat de invoering van het briefstemmen de problemen rondom het ronselen van stemmen zal verminderen.

Advanced voting

Bij dit systeem van vooruit stemmen kan een kiezer al vóór de dag van stemming zijn stem uitbrengen ten overstaan van een stembureaulid in bijvoorbeeld het gemeentehuis of bibliotheek. Hoewel de Kiesraad zeker voordelen ziet aan deze methode, zoals het feit dat een kiezer toch zelf zijn stem kan uitbrengen in een “gecontroleerde omgeving”, vindt de Kiesraad dit per saldo geen goed alternatief. Het biedt niet voor alle kiezers die gebruik maken van een volmachtstem een oplossing - denk aan personen die slecht ter been zijn - en brengt praktische en organisatorische problemen mee.

Aan huis stemmen

Een derde alternatief is dat kiezers die om verschillende redenen niet naar het stembureau kunnen komen aan huis bezocht worden door een stembureaulid bij wie zij hun stem kunnen uitbrengen. Dit zou een oplossing kunnen bieden voor zieken en ouderen. De Kiesraad meent dat dit geen volwaardige vervanging kan zijn voor het systeem van volmachten, omdat het niet voor kiezers die om andere redenen op de dag van stemming niet aanwezig kunnen zijn een oplossing biedt. Daarnaast is ook bij deze vorm van stemmen fraude niet uit te sluiten, bijvoorbeeld door de persoon die aan huis komt. Tenslotte levert ook dit systeem praktische en organisatorische problemen op en is het kostbaar.

4.4 Mogelijke oplossingen en advies

Naast de genoemde alternatieven voor het stemmen bij volmacht, die geen van alle naar het oordeel van de Kiesraad een goede oplossing vormen, zijn er ook verschillende methoden te bedenken die het ronselen van volmachten wellicht moeilijker zouden kunnen maken.

Beperken aantal aan te nemen volmachten

Het beperken van het aantal volmachten dat een kiezer mag aannemen tot één, maakt het ronselen weliswaar minder aantrekkelijk, maar leidt volgens de Kiesraad vermoedelijk niet tot een significante daling hiervan. De Raad vindt het nadeel dat hij eerder noemde dat het dan bijvoorbeeld voor twee ouders niet meer mogelijk zou zijn één kind als gemachtigde aan te merken, nog steeds van kracht¹⁹ en vindt het destijds genoemde risico dat kiezers die niet in staat zijn in persoon te stemmen, geen gemachtigde meer kunnen vinden, nog steeds zwaarwegend.²⁰

¹⁹ Advies van de Kiesraad van 31 oktober 1986 over het stemmen bij volmacht en ondertekening van kandidatenlijsten.

²⁰ Kamerstukken II, 1988-1989, 20 264, nr. 8, p. 71.

Beperken groep gevolmachtigden bij onderhandse volmacht

Een methode die volgens de Kiesraad geen goed alternatief is, is het beperken van de groep van personen – bijvoorbeeld leden van het huishouden van de kiezer, bloedverwanten of straatgenoten – die door een kiezer gemachtigd kan worden, nu dit niet voor alle kiezers die onverwachts niet aan de stemming kunnen deelnemen een oplossing biedt. Zo kunnen personen die alleen op een adres wonen geen onderhandse volmacht meer afgeven en zal de beperking tot bloedverwanten niet te controleren zijn.

Opgaaf van reden voor aanvraag schriftelijke volmacht

Een zeer verre gaande optie is het invoeren van een motiveringsplicht bij de schriftelijke volmacht, naast het afschaffen van de onderhandse volmacht. Bij het opgeven van een reden bij het aanvragen van een schriftelijke volmacht, kan gedacht worden aan ziekte, verblijf in buitenland op de dag van stemming of het feit dat de kiezer op de dag van stemming niet in de gemeente kan zijn waar hij als kiezer is geregistreerd. Een dergelijk systeem lijkt erg op het Belgische systeem.²¹ Hierover is in het verleden meermaals gediscussieerd. Om te voorkomen dat redenen verzonnen worden, dient een deugdelijke controle plaats te vinden. Hierbij kan gedacht worden aan het overleggen van bewijsstukken. Invoering van een motiveringsplicht kan weliswaar leiden tot een afname van ronselpraktijken, maar is ook een sterke inperking van de mogelijkheid tot volmachtverlening en brengt extra controles met zich. Deze nadelen wegen naar het oordeel van de Kiesraad, gelet op het feit dat er geen signalen zijn dat het ronselen op grote schaal gebeurt, aanmerkelijk zwaarder.

Overleggen kopie legitimatiebewijs volmachtgever bij onderhandse volmacht

Als laatste heeft de Kiesraad de optie om verplicht te stellen dat de gevolmachtigde bij het uitbrengen van een volmachtstem door middel van een onderhandse volmacht, een kopie moet overleggen van een geldig legitimatiebewijs van de volmachtgever overwogen. De Kiesraad is van oordeel dat het ronselen van volmachtstemmen aanmerkelijk kan worden verminderd door het invoeren van dit vereiste. Het feit dat de volmachtgever aan de gevolmachtigde een kopie van zijn legitimatiebewijs moet meegeven, kan een drempel opwerpen voor volmachtgevers om hun volmacht af te geven. Hiernaast biedt verificatie van de handtekening een extra waarborg dat de in een volmachtbewijs omgezette oproepingskaart of stempas is getekend door de volmachtverlener en wordt voorkomen dat met het zetten van een valse handtekening bij volmacht gestemd kan worden. Tot slot meent de Kiesraad dat een dergelijke verplichting in lijn zou zijn met de invoering van de legitimatieplicht voor kiezers in het stembureau, waartoe de Raad onlangs heeft geadviseerd. De verplichting een kopie van een legitimatiebewijs van de volmachtgever over te leggen aan het stembureau voorkomt immers dat personen die zich om welke

²¹ Zie de eerste bijlage bij dit advies, p. 21-22, ook te vinden op www.kiesraad.nl.

reden dan ook niet wensen te legitimeren, hun stem zonder legitimatie te tonen via volmacht uitbrengen. De Kiesraad meent dat van deze maatregel een remmende werking uit zou gaan, die, zeker met het oog op een landelijke invoering van het 'Stemmen in een willekeurig stemlokaal', gewenst is.²² De Raad adviseert u derhalve invoering van dit vereiste in overweging te nemen.²³

Afgifte volmacht in het stemlokaal

Hiermee verband houdt de vraag of een onderhandse volmacht in het stemlokaal mag worden afgegeven. Uit artikel L 1 van de Kieswet vloeit voort dat de mogelijkheid om een (onderhandse) volmacht te verlenen is bedoeld voor de kiezer die op de dag van stemming niet in staat is om in persoon naar het stemlokaal te gaan. Mede naar aanleiding van enkele gebeurtenissen tijdens de gemeenteraadsverkiezingen van 2006²⁴ waarbij er in het stemlokaal een volmacht werd afgegeven omdat de kiezer de Nederlandse taal niet beheerste of niet kon lezen en het stembureau bijstand in het stemhokje - terecht - niet toestond, adviseert de Kiesraad om expliciet in de Kieswet te bepalen dat onderhandse volmachtverlening in het stemlokaal niet mogelijk is. Als de kiezer in het stemlokaal aanwezig is, is het immers lastig vol te houden dat hij niet in staat is om in persoon aan de stemming deel te nemen. Tegelijkertijd biedt de Kieswet thans onvoldoende handvatten om iemand die in het stemlokaal een volmacht afgeeft, te verbieden zulks te doen. De Raad acht het van belang dat het stembureau niet belast wordt met ingewikkelde beoordelingsvragen rond de vrijwilligheid van de afgifte van de volmacht, waarbij ook nog eens het risico bestaat dat het ene stembureau een andere toepassing geeft aan de kieswettelijke bepalingen dan het andere stembureau. Leden van het stembureau hebben alle aandacht nodig voor de afwikkeling en bewaking van het normale stemproces. Het verrichten van extra handelingen en extra afwegingen zou de zorgvuldigheid van het reguliere proces onder druk kunnen zetten. De voorzitter van het stembureau moet de mogelijkheid hebben om zijn verantwoordelijkheid voor de handhaving van de orde in het stemlokaal daadwerkelijk invulling te geven. Om dit alles te voorkomen acht de Kiesraad een duidelijke regeling in de Kieswet op dit punt gewenst.

Mocht zich de situatie voordoen dat de volmachtverlening zich verplaatst van in het stemlokaal naar buiten het stemlokaal en zijn er bovendien signalen dat er sprake is van het 'stelselmatig aanspreken of anderszins persoonlijk benaderen tot het afgeven van een volmacht' (ronselen), dan ligt daar naar het oordeel van de Kiesraad een taak voor de politie. Ook hieraan kan in een zogenaamd instructieformulier voor de politie (zie ook paragraaf 5.3) aandacht worden besteed.

²² Advies van de Kiesraad van 22 juni 2007 over legitimatieplicht in het stemlokaal, kenmerk 2007-0000228024, te vinden op www.kiesraad.nl.

²³ Zie ook een van de aanbevelingen van de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces, het rapport 'Stemmen met vertrouwen', p. 104.

²⁴ Rapport 'Evaluatie stemprocedure, Stadsdeel- en gemeenteraadsverkiezingen 2006' van de Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam van 2 oktober 2007.

Overigens acht de Kiesraad het risico van het ronselen van volmachtstemmen aanzienlijk verkleind met het niet langer toestaan van het afgeven van een onderhandse volmacht in het stemlokaal en de verplichting om bij onderhandse volmachtverlening een kopie van een legitimatiebewijs van de volmachtgever te overleggen.

5. Strafrechtelijke mogelijkheden

In deze paragraaf komen de strafrechtelijke mogelijkheden tot vervolging van beide vormen van fraudeleus handelen aan de orde, te weten het omkopen en het zich laten omkopen tot het afleggen van een ondersteuningsverklaring en het ronselen van volmachtstemmen. Voor de leesbaarheid wordt hierna in zijn algemeenheid gesproken van ronselen.

5.1 Ontzetting uit kiesrecht en verlies van de zetel

In de adviesaanvraag wordt onder meer aandacht gevraagd voor de vraag op welke wijze een volksvertegenwoordiger die met behulp van ronselpraktijken een zetel behaalt, gestraft zou kunnen worden. Een mogelijke sanctie zou kunnen zijn dat deze persoon, bij veroordeling voor ronselen het lidmaatschap van het vertegenwoordigend orgaan verliest. Zoals gezegd is de Kiesraad van mening dat men terughoudend moet zijn met het ingrijpen in het huidige stelsel. De Kiesraad meent dat deelname aan het democratische systeem niet onnodig belemmerd moet worden. Hij is echter ook van oordeel dat de betrouwbaarheid van verkiezingen gewaarborgd moet worden en dat daar waar handelingen zijn verricht die de integriteit van het stemproces aantasten maatregelen getroffen moeten kunnen worden. In bepaalde gevallen kunnen daarbij zware maatregelen, zoals het uit de zetel zetten van een vertegenwoordiger, aangewezen zijn. De Kiesraad acht het onwenselijk dat personen die strafrechtelijk veroordeeld zijn voor een kiesrecht delict hun verkregen zetel in het vertegenwoordigend orgaan behouden. In de ogen van de Kiesraad is dit bovendien voor kiezers ook een zeer onbevredigende situatie.

Op grond van de huidige wetgeving is het niet mogelijk om een eenmaal behaalde zetel op grond van een latere veroordeling af te nemen. Na het onderzoek van de geloofsbrieven en de toelating van een lid staat tegen het toelatingsbesluit immers geen rechterlijke procedure meer open. Pas wanneer een eenmaal toegelaten lid niet meer voldoet aan de vereisten voor het lidmaatschap kan hij zijn zetel verliezen. Eén van deze vereisten is dat het lid het actief en passief kiesrecht moet bezitten.²⁵ Indien het wenselijk wordt geacht dat een eenmaal toegelaten lid in bepaalde gevallen uit het vertegenwoordigend orgaan moet kunnen worden verwijderd, kan dit dus worden bereikt door uitsluiting van het kiesrecht in die gevallen mogelijk te maken.

²⁵ Zie de artikelen 56 en 129 van de Grondwet.

Dit is destijds - overigens onder een ruimer grondwettelijk regime voor ontzetting - ook het motief geweest bij het scheppen van een ruime mogelijkheid tot ontzetting van het kiesrecht in de Wet op de economische delicten:

Beoogd werd daardoor, op indirecte wijze, het mogelijk te maken om personen, veroordeeld op grond van die wet, tevens uit te sluiten van benoeming in ingevolge de Wet op de Bedrijfsorganisatie ingestelde publiekrechtelijke lichamen. De artikelen 5 en 75 van die wet stellen het bezit van actief en passief kiesrecht als voorwaarde voor benoembaarheid daarin.²⁶

De gronden voor uitsluiting van het kiesrecht zijn in de Grondwet geregeld in artikel 54. Uit dit artikel en overigens ook uit artikel 28, derde lid van het Wetboek van Strafrecht, volgt dat uitsluiting van het actief en passief kiesrecht alleen kan worden uitgesproken als aanvullende maatregel bij een veroordeling tot een gevangenisstraf van ten minste een jaar bij bepaalde door de wet aangewezen misdrijven. De maximale gevangenisstraf die kan worden opgelegd bij het ronselen is echter 6 maanden. Om het dus mogelijk te maken om bij een veroordeling wegens ronselen de bijkomende maatregel van ontzetting uit het kiesrecht op te leggen, zou de strafmaat in de artikelen Z 4 en Z 8 flink moeten worden verhoogd. Hoewel de Kiesraad van mening is dat het wenselijk zou zijn dat bij alle kiesrecht delicten de bijkomende straf van kiesrechtontzetting kan worden opgelegd, vindt hij een dergelijke verhoging van de strafmaat onwenselijk. Bij het bepalen van de strafmaat moet immers de ernst van de gedraging leidend zijn. De Kiesraad adviseert u daarom om de strafmaat in de artikelen Z 4 en Z 8 te handhaven.

De Kiesraad is na ampele overweging van oordeel dat het grondwettelijke vereiste dat de maatregel van ontzetting uit het kiesrecht alleen kan worden opgelegd indien sprake is van veroordeling tot een gevangenisstraf van een jaar of meer, aan heroverweging toe is. Hij is van mening dat hier sprake is van een betrekkelijk willekeurige grens, die bovendien geen rekening houdt met het feit dat een strafbaar feit dat in zijn algemeenheid niet als zwaar delict wordt beschouwd, wél het gevolg zou moeten kunnen hebben dat iemand voor een bepaalde periode uit het kiesrecht wordt ontzet. Dit is onder andere aan de orde indien het betreffende delict als een kiesrechtelijk delict moet worden beschouwd. De Kiesraad zou er dan ook voor willen pleiten dat artikel 54 van de Grondwet zodanig wordt aangepast, dat ontzetting mogelijk is bij bepaalde door de wet aangewezen misdrijven, zonder hierbij de aanvullende eis op te nemen dat een gevangenisstraf van minimaal een jaar moet zijn opgelegd.

Bij de grondwetsherziening van 1983 is deze optie ook aan de orde geweest. In het advies van de Raad van State over het artikel 3.1.5 (nu 54) oordeelde de

²⁶ Kamerstukken II, 1984-1985, 18 973, nr. 5, p. 22.

Raad van State dat, gezien het feit dat van ontzetting uit het kiesrecht als bijkomende maatregel een uiterst minimaal gebruik wordt gemaakt en het al dan niet opleggen daarvan meer met de aard van het delict dan met de zwaarte daarvan samenhangt, ware te overwegen de voorwaarde van veroordeling tot een vrijheidsstraf van minstens een jaar te doen vervallen.²⁷ De regering merkte hierover op in het nader rapport dat het kiesrecht van een zodanig gewicht moet worden geacht dat de mogelijkheid tot uitsluiting hiervan aan nauwe grenzen dient te worden gebonden. De waarborg hiervoor dient geschapen te worden door de Grondwet.²⁸ Hierbij moet wel worden aangetekend dat in het voorgestelde artikel niet de beperking stond dat de delicten waarbij kiesrechtontzetting kon worden opgelegd bij de wet moesten zijn aangewezen. Dit vereiste is later bij nota van wijziging opgenomen.²⁹ Een aantal fracties sloten zich tijdens de behandeling van het voorstel aan bij het advies van de Raad van State om de in hun ogen willekeurig grens van een jaar niet op te nemen in het artikel, maar uitsluitend te kijken naar de aard van het begane misdrijf.³⁰

Bij de wijziging van het Wetboek van Strafrecht die voortvloeide uit de grondwetsherziening van 1983 woedde een vergelijkbare discussie. Hierbij was de vraag of bij de keuze van de strafbare feiten waarbij ontzetting van het kiesrecht mogelijk werd gemaakt, gekeken moet worden naar de oplegging van bepaalde straffen, dan wel naar de aard van het strafbare feit.³¹

De Kiesraad is van mening dat het inderdaad de aard en de zwaarte van het misdrijf zou moeten zijn die bepalen of een rechter wel of niet als bijkomende straf ontzetting uit het kiesrecht kan opleggen. De lengte van de op te leggen gevangenisstraf zou volgens de Kiesraad geen criterium meer moeten zijn bij de vraag of kiesrechtontzetting wenselijk is. De Kiesraad is daarom van mening dat het wenselijk is om uit artikel 54 van de Grondwet het vereiste te schrappen dat het moet gaan om een veroordeling tot een gevangenisstraf van ten minste een jaar en adviseert u om het grondwettelijke stelsel van kiesrechtuitsluiting op dit punt te heroverwegen.

Ontzetting uit actief en passief kiesrecht

De Kiesraad heeft overwogen of het bij de ontzetting uit het kiesrecht wenselijk is om een onderscheid te maken tussen ontzetting uit het actieve en het passieve kiesrecht. Tot 1922 was het mogelijk dat een persoon wel uit het actieve, maar niet uit het passieve kiesrecht was ontzet. Bij de grondwetswijziging van 1922 is bepaald dat degenen die van het actieve kiesrecht waren uitgesloten ook

²⁷ Kamerstukken II, 1976-1977, 14 223, nr. 4, p. 2.

²⁸ Idem, p. 7.

²⁹ Kamerstukken II, 1978-1979, 14 223, nr. 7.

³⁰ Kamerstukken II, 1978-1979, 14 223, nr. 9, p. 5.

³¹ Kamerstukken II, 1984-1985, 18 973, nr. 5, p. 22.

uitgesloten waren van de verkiesbaarheid, het passieve kiesrecht.³² Daarmee werd de uitsluiting van actief en passief kiesrecht gekoppeld. Alleen voor veroordeelden tot een vrijheidsstraf van meer dan een jaar anders dan wegens bedelarij en landloperij was het wel mogelijk om uit het actief, maar niet uit het passief kiesrecht te worden ontzet.³³

Bij de grondwetsherziening van 1983 is hieraan aandacht besteed. De staatscommissie stelde toen voor de uitsluiting van het passief kiesrecht in de Grondwet geheel te koppelen aan de uitsluiting van het actief kiesrecht. De regering heeft dit voorstel overgenomen. Zij stelt daarover:

*Wij achten het juist dat aan degenen die van overheidswege van het recht om te kiezen worden uitgesloten, eveneens de mogelijkheid onthouden wordt om gekozen te worden.*³⁴

De verschillende fracties in de Tweede Kamer hebben aangegeven deze lijn de juiste te vinden en het onverdedigbaar te vinden dat ten aanzien van het actief en het passief kiesrecht verschillende maatstaven zouden kunnen gelden.³⁵

De Kiesraad is van mening dat de argumenten die in 1983 aanleiding waren om in de Grondwet de koppeling tussen uitsluiting uit het actief en passief kiesrecht te leggen nog steeds valide zijn. Hij is daarom van mening dat het niet wenselijk is om voor beide categorieën verschillende uitsluitingsgronden vast te stellen.

5.2 Strafbaarstelling partij

Op grond van artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht is het mogelijk dat rechtspersonen strafbare feiten kunnen begaan.³⁶ Dit geldt dus ook voor politieke partijen, die immers verenigingen zijn met volledige rechtsbevoegdheid. Het is mogelijk om op grond van de huidige wetgeving ook politieke partijen te vervolgen voor strafbare feiten die door hun kandidaten – of anderen, denk bijvoorbeeld aan een bestuurslid van een partij – begaan worden. Hierbij rijst direct de vraag in welke gevallen het mogelijk is om het gedrag van individuele leden van de partij toe te rekenen aan de partij. Deze vraag is niet eigen aan de kiesrechtelijke delicten, maar speelt bij alle strafbare feiten waar toerekening aan een rechtspersoon aan de orde kan zijn. De Kiesraad is van mening dat het niet wenselijk is op dit gebied voor kiesrechtelijke delicten een aparte regeling te treffen. Hij meent wel dat het in uitzonderlijke gevallen wenselijk kan zijn om een

³² P.J. Oud, 'Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden', deel 1, 1947, p. 463.

³³ Kamerstukken II, 1976-1977, 14 223, nr. 3, p. 15.

³⁴ Idem, p. 16.

³⁵ Kamerstukken II, 1976-1977, 14 223, nr. 5, p. 10

³⁶ In de parlementaire behandeling van dit artikel is gesteld dat handelingen van natuurlijke personen, die daarbij in het verband van de rechtspersoon optreden en tezamen de inhoud van een delict vervullen, aan de rechtspersoon worden toegerekend. Wat de criteria voor toerekening zijn, zou zich echter niet voor een wettelijke regeling lenen (Kamerstukken II, 1975-1976, 13 655, nr. 3, p. 8).

politieke partij te vervolgen voor handelingen van haar leden, bijvoorbeeld indien blijkt dat een groot aantal kandidaten van een bepaalde partij zich schuldig maakt aan ronselpraktijken. De partij profiteert immers ook van geronselde volmachtstemmen die op haar worden uitgebracht.

Overwogen is of het wenselijk zou zijn om als sanctie ook zetel(s) van een politieke partij te kunnen ontnemen. Uit een eerste korte inventarisatie in de ons omringende landen blijkt dat deze zware sanctiemogelijkheid in slechts enkele landen bestaat. Het is de Kiesraad bekend dat hierover binnen de Raad van Europa kritisch wordt gedacht omdat deze sanctiemogelijkheid zeer ingrijpend is. Mocht invoering hiervan toch als wenselijk worden ervaren, dan adviseert de Kiesraad u om hierover in het verband van de Raad van Europa nader te overleggen.

5.3 Vervolgingsbeleid

De Kiesraad heeft geconstateerd dat het regelmatig voorkomt dat er een vermoeden bestaat van ronselen, maar dat vervolgens geen aangifte wordt gedaan. In die gevallen waarin wel aangifte wordt gedaan, wordt vaak geen vervolging ingesteld. De Kiesraad vindt dit een ongelukkige situatie. Reeds op dit moment biedt de wetgeving mogelijkheden om strafrechtelijk op te treden, maar hier wordt in de praktijk weinig gebruik van gemaakt. Van de strafbepaling kan op deze manier geen preventieve werking uitgaan. De Raad is van oordeel dat het van groot belang is dat - waar daar aanleiding voor is - gebruik wordt gemaakt van de strafbepalingen in de Kieswet. Hij realiseert zich hierbij echter wel dat de bewijslast een lastig punt is. De Kiesraad adviseert dan ook dat u onderzoek laat doen naar de reden waarom weinig tot aangifte en vervolging wordt overgegaan. Is dit bijvoorbeeld gelegen in het feit dat men over onvoldoende gegevens - bijvoorbeeld in het proces verbaal - beschikt om ronselpraktijken te kunnen bewijzen of heeft het optreden tegen dergelijke praktijken een lage prioriteit? De Kiesraad is van oordeel dat de heersende attitude in ieder geval zou moeten zijn dat zoveel mogelijk aangifte wordt gedaan en vervolgd wordt. Wellicht kan gemeenten gevraagd worden aandacht te hebben voor het doen van aangifte in geval van vermoeden van ronselpraktijken.

Een andere kwestie waar de Kiesraad u op wil wijzen is het feit dat er in die gevallen waarin wel aangifte wordt gedaan vaak problemen zijn met het bewijzen van het ronselen. In het Verenigd Koninkrijk kampte men met hetzelfde probleem. Daar is de oplossing gezocht in het opstellen van een instructieformulier voor politieambtenaren waarin aangegeven wordt op welke zaken ze specifiek moeten letten. Dit heeft daar geleid tot minder problemen rondom de bewijslast.

De Kiesraad adviseert u om in overleg met het Openbaar Ministerie tot vervolgingsrichtlijnen op dit gebied te komen.

Datum
15 oktober 2007

Ons kenmerk
2007-0000407600

Onderdeel
Kiesraad

Blad
18 van 18

6. Conclusie

Met dit advies en het daarbij gevoegde onderzoek heeft de Kiesraad bouwstenen aangedragen voor een beperkte herziening van de regeling van de volmachten, alsmede voor een heroverweging van de grondwettelijke regeling inzake de uitsluiting van het kiesrecht. Het historische en rechtsvergelijkende onderzoek biedt naar het oordeel van de Raad inzicht in het voor het maken van een afweging relevante materiaal.

Samenvattend doet de Kiesraad de volgende aanbevelingen. Allereerst adviseert hij u om te bepalen dat bij het uitbrengen van de onderhandse volmacht een kopie van het legitimatiebewijs van de volmachtgever moet worden overgelegd. Voorts adviseert de Kiesraad u om expliciet in de Kieswet te bepalen dat een onderhandse volmacht niet in het stembureau zelf kan worden afgegeven, aangezien iemand die in het stemlokaal aanwezig is, geacht kan worden in persoon aan de stemming deel te nemen. De Kiesraad geeft u verder in overweging om beter in kaart te laten brengen of er inderdaad een breed probleem is met betrekking tot het ronselen of dat het hier gaat om incidenten. Specifiek adviseert de Raad u om bij te laten houden hoeveel volmachtstemmen worden uitgebracht. De wettelijke regeling inzake ondersteuningsverklaringen behoeft naar het oordeel van de Kiesraad geen wijziging.

Daarnaast acht de Kiesraad het wenselijk om de huidige grondwettelijke regeling voor ontzetting uit het kiesrecht te heroverwegen, teneinde het mogelijk te maken dat personen die veroordeeld zijn wegens ronselen of wegens andere kiesrechtelijke delicten hun lidmaatschap van het vertegenwoordigend orgaan kan worden afgenomen.

Tenslotte adviseert de Kiesraad u om aan de reeds bestaande mogelijkheden om personen en partijen die zich schuldig maken aan ronselpraktijken te vervolgen, een bredere toepassing te geven, bij voorbeeld door het doen opstellen van vervolgingsrichtlijnen voor het Openbaar Ministerie en een instructieformulier voor politieambtenaren.

DE KIESRAAD,
voor deze,

H.R.B.M. Kummeling,
voorzitter

J. Schipper-Spanninga,
secretaris-directeur