

Stemmen bij volmacht en ondersteuningsverklaringen in historisch en rechtsvergelijkend perspectief.

Eerste bijlage bij het advies van de Kiesraad over voorkoming en sanctionering van ronselen ondersteuningsverklaringen en volmachten

Een onderzoek in het kader van de adviesaanvraag van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties aan de Kiesraad over voorkoming en sanctionering van ronselen ondersteuningsverklaringen en volmachten. Dit onderzoek is verricht door R. de Jong, onderzoeker bij de Kiesraad.

Inleiding

Het Nederlandse kiesstelsel neemt in vergelijking met ons omringende landen wat betreft het stemmen bij volmacht en de ondersteuningsverklaringen op twee punten een uitzonderingspositie in. Bijna nergens bestaat er een zo vrijzinnige volmachtregeling terwijl er ook bijna nergens zulke strenge bepalingen wat betreft de ondersteuningsverklaringen voorkomen. Deze situatie is het gevolg van een tweetal tegengestelde ontwikkelingen. Zo is het stemmen bij volmacht sinds de jaren 1950 steeds gemakkelijker geworden totdat in 1976 met de introductie van de onderhandse volmacht zelfs elke tussenkomst van de overheid werd afgeschaft.

De regeling met betrekking tot de ondersteuningsverklaringen is juist veel strenger geworden. Van een regeling die oorspronkelijk bestond uit het laten ondertekenen van de kandidatenlijst door de kiezers thuis of in de publieke ruimte werd het een regeling waarbij de kiezers op de secretarie van de gemeente een ondersteuningsverklaring moeten ondertekenen. Een regeling waarvan de uitvoering eerst geheel in handen van de politieke partijen lag, is nu onder toezicht van de overheid gebracht.

In vergelijking met overeenkomstige politieke culturen in de ons omringende landen is het Nederlandse kiesstelsel wat betreft het stemmen bij volmacht een buitenbeentje. Niet zozeer wat betreft het systeem - zo kent ook België het stemmen bij volmacht - maar wel wat betreft het ontbreken van toezicht.¹ De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) constateerde, naar aanleiding van de verkiezingen voor de Tweede Kamer in november 2006, dat het stemmen bij volmacht gebaseerd was 'on trust rather than legal regulation'.² Haar conclusie luidde: 'It would be useful to consider a review of the regulation and practice of proxy voting, in order to further enhance consistency with the principles of the equality and secrecy of the ballot [...]'.³ De OVSE ziet een zekere spanning tussen de bepalingen betreffende het stemmen bij volmacht en de praktijk enerzijds en de principes van gelijkheid en het stemgeheim anderzijds.

¹ Buiten West-Europa is stemmen per volmacht overigens uitzonderlijk. In een wereldwijd onderzoek naar electorale wetten uit 2004 bleek maar in tien van de 63 onderzochte landen stemmen per volmacht mogelijk te zijn. Vijf van de tien landen lagen in West-Europa. Louis Massicotte, André Blais en Antoine Yoshinaka, *Establishing the rules of the game. Election Laws in Democracies* (Toronto 2004), p. 134-135.

² OSCE/ODIHR, *The Netherlands Parliamentary Elections 22 November 2006. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report* (Warsaw 12 March 2007), p. 9.

³ OSCE/ODIHR, *The Netherlands Parliamentary Elections 22 November 2006. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report* (Warsaw 12 March 2007), p. 10.

Op het gebied van ondersteuningsverklaringen neemt Nederland om tegenovergestelde redenen een uitzonderingspositie in. De meeste ons omringende landen hanteren een systeem waarbij op een of andere wijze, en zeker voor de niet-gevestigde partijen, de kandidatenlijsten van handtekeningen moeten worden voorzien. In geen van deze landen houdt de overheid echter toezicht op de uitvoering zoals dat in Nederland bij het afleggen van ondersteuningsverklaringen gebeurt. De uitvoering ligt in deze landen bij de deelnemende politieke partijen.

In dit stuk wordt een overzicht gegeven van de totstandkoming van de regelingen in de Nederlandse Kieswet met betrekking tot het stemmen bij volmacht en de ondersteuningsverklaringen. Daarnaast worden deze regelingen vergeleken met de regelingen in een aantal ons omringende landen waar een vergelijkbare politieke cultuur aanwezig is.

Hoewel het ronselen van volmachten en het ronselen van ondersteuningsverklaringen een duidelijk raakvlak lijken te hebben in het begrip ronselen, worden hier toch twee verschillende zaken onder verstaan. Bij het ronselen van volmachten worden kiezers systematisch en persoonlijk aangesproken om hen te bewegen hun oproepingskaart te ondertekenen en af te geven.⁴ Onder het ronselen van ondersteuningsverklaringen wordt eigenlijk verstaan het omkopen of dwingen van een kiezer om een ondersteuningsverklaring voor een kandidatenlijst af te leggen.⁵ Het ronselen van ondersteuningsverklaringen is zodoende een ongelukkig begrip dat vooral verwarring oproept. Ronselen, in de zin van het stelselmatig en persoonlijk benaderen van kiezers, is juist bij het verzamelen van ondersteuningsverklaringen een geaccepteerde en bijna onvermijdelijke handeling. Hoewel het de voorkeur verdient om van een verder gebruik van dit begrip af te zien, is het intussen zo sterk ingeburgerd dat het ook in dit stuk gehanteerd zal worden.

De sterk uiteenlopende betekenissen die aan het begrip ronselen moeten worden toegekend, hebben gevolgen voor de inrichting van dit stuk. Het stemmen bij volmacht en de ondersteuningsverklaringen worden apart behandeld. Eerst zal het stemmen bij volmacht in zijn historische en vergelijkende context worden beschreven waarna dezelfde indeling bij de ondersteuningsverklaringen wordt gevolgd.

Stemmen bij volmacht

Het beschikken over de stemmen van andere kiezers

In de additionele artikelen van de Grondwet van 1848 waarin het direct kiesrecht werd geregeld, was geen mogelijkheid opgenomen om bij volmacht te stemmen. Ook de Kieswet van 1850 kende geen voorzieningen voor het uitbrengen van een stem bij volmacht. De reden hiervoor was niet om misbruik uit te sluiten,

⁴ Artikel Z 8 van de Kieswet omschrijft het ronselen van volmachtstemmen als volgt: 'Degene die stelselmatig personen aanspreekt of anderszins persoonlijk benadert ten einde hen te bewegen het formulier op hun oproepingskaart, bestemd voor het stemmen bij volmacht, te ondertekenen en deze kaart af te geven [...]'. Essentiële kenmerken van het ronselen zijn dat de kiezers stelselmatig worden benaderd, dat het initiatief tot het verlenen van een volmacht niet bij de kiezer ligt en dat de keuze van de gemachtigde niet bij de kiezer ligt.

⁵ Artikel Z 4 van de Kieswet omschrijft het ronselen van ondersteuningsverklaringen als volgt: 'Degene die bij een verkiezing door gift of belofte een kiezer omkoopt dan wel anderszins daartoe dwingt om een verklaring [...] af te leggen ter ondersteuning van een lijst [...]'.

2

maar om te voorkomen dat welgestelde kiesgerechtigde heren - het kiesrecht was tot 1919 immers een zaak voor mannen - hun stem misschien zouden laten uitbrengen door hun knecht waardoor de verkiezingen sterk in aanzien zouden dalen. De liberale opvatting van stemmen als burgerplicht impliceerde namelijk dat een kiezer in persoon in het stembureau zou verschijnen om zijn stembriefje in de stembus te werpen. Het gevolg hiervan was dat in de kiesdistricten waar het spannend was - Nederland kende tot 1917 een districtenstelsel - zieken en ouden van dagen door verkiezingsagenten de trappen van het stadhuis werden opgedragen om persoonlijk hun stem uit te brengen.

De Kieswet van 1850 bood door de bepaling dat het stembriefje ongeveer twee weken voor de verkiezingen naar de kiezers thuis werd opgestuurd weinig waarborgen voor het geheim der stemming. Het stembriefje dienden de kiezers thuis in te vullen voordat ze naar het stembureau gingen. Dit maakte veel kiezers kwetsbaar voor beïnvloeding, intimidatie of zelfs dwang. In het derde kwart van de 19^e eeuw werd dan ook veelvuldig melding gemaakt van door derden ingevulde stembriefjes. Veel kiezers kregen in de dagen voorafgaande aan de dag van de stemming bezoek van invloedrijke personen als grootgrondbezitters, notarissen, predikanten en pastoors die hun advies kwamen geven of eenvoudigweg hun stembriefje invulden. Door leden van stembureaus of belangstellende burgers werd ook regelmatig melding gemaakt van grote hoeveelheden stembriefjes waarvan de oorspronkelijk ingevulde naam was doorgehaald en vervangen door de naam van een andere kandidaat. Het ronselen van stemmen, in de ruimere betekenis van het beschikken over de stemmen van andere kiezers, was in het Nederland van de 19^e eeuw een wijdverspreid verschijnsel.⁶

Met de invoering van de Kieswet-Van Houten in 1896 werden stembriefjes niet meer naar het adres van de kiesgerechtigden opgestuurd maar alleen nog op het stembureau verstrekt. De kiezer kon zijn stembiljet vervolgens in alle rust en afzondering invullen. Hiermee werd het ronselen van stemmen nagenoeg onmogelijk. Dit gaf echter aanleiding tot de verspreiding van een tot dan toe nogal marginaal verschijnsel, namelijk het kopen van stemmen. Stemmen werden meestal gekocht met een sigaar, een glas bier of geld. Kiezers die hun stem hadden verkocht, konden zich na hun bezoek aan het stembureau in een kroeg melden voor de beloning. In veel gevallen was omkoping overigens niet bedoeld om de kiezer over te halen op een bepaalde kandidaat te stemmen maar om hem over te halen de gang naar het stembureau te maken. Het was een manier om een hoge opkomst onder de eigen achterban te bewerkstelligen. Een grote vlucht zou deze vorm van opkomstbevordering echter niet nemen, omdat het niet mogelijk was na te gaan of de omgekochte kiezers zich wel aan hun deel van de afspraak hielden.

Door de invoering van het algemeen mannenkiesrecht en de evenredige vertegenwoordiging in 1917 werd omkoping van kiezers nog minder aantrekkelijk. De schaalvergroting - evenredige vertegenwoordiging in plaats van kiesdistricten en verdubbeling van het electoraat - maakte kleinschalige omkoping bij verkiezingen voor Provinciale Staten en dé Tweede Kamer weinig effectief. Daarnaast was omkoping om kiezers aan te sporen naar de stembus te gaan ook niet meer nodig door de invoering van de opkomstplicht en werkte de blijvende onmogelijkheid om te

⁶ Voor een overzicht van de verkiezingspraktijk in Nederland tussen 1848 en 1940: Ron de Jong, Van standspolitiek naar partijloyaliteit. Verkiezingen voor de Tweede Kamer 1848-1887 (Hilversum 1999); Ron de Jong, Electorale cultuur en politieke oriëntatie. Verkiezingen in Gelderland 1888-1940 (Hilversum 2005).

controleren of omgekochte kiezers zich aan de afspraken hielden verder ontmoedigend. Ook was van belang dat de minister van Binnenlandse Zaken in 1918 de burgemeesters had opgedragen extra waakzaam te zijn voor onregelmatigheden en er in het bijzonder op te letten dat er tijdens verkiezingen geen drank aan kiezers werd verstrekt.

Ook na 1917 was er geen mogelijkheid om bij volmacht te stemmen. In tegenstelling tot een halve eeuw eerder was de belangrijkste overweging nu wel bezorgdheid voor mogelijk misbruik dat van de regeling gemaakt kon worden. De Kieswet bood de kiezer wel de mogelijkheid om in een andere gemeente te stemmen, maar dan moest hij ruim van tevoren aangeven waar hij op de verkiezingsdag zou vertoeven. In die gemeente zou hij dan een oproep ontvangen. Voor kiezers die om andere redenen verhinderd waren of die hun afwezigheid niet zo lang van te voren konden voorzien, bestonden geen alternatieven. Voor de wetgever was dit een onbevredigende situatie. De opkomstplicht was juist ingevoerd om ervoor te zorgen dat de verkiezingen onder de evenredige vertegenwoordiging een fotografische weergave van de opvattingen van het Nederlandse volk zouden opleveren. Wanneer grote groepen kiezers om begrijpelijke redenen verhinderd waren hun stem uit te brengen viel deze opzet in het water. Om deze reden werd in 1928 de mogelijkheid geopend tot het stemmen bij volmacht.

Hoewel er tot 1928 geen stemmen bij volmacht bestond en er dus ook geen sprake kon zijn van het ronselen van volmachtstemmen geeft het bovenstaande historische overzicht allicht aanleiding tot de gedachte dat wanneer de mogelijkheid werd geboden om te beschikken over de stemmen van andere kiezers, die mogelijkheid ook werd benut. Inderdaad kunnen fenomenen als het ronselen van stemmen, het ronselen van volmachtstemmen en het omkopen van kiezers als communicerende vaten worden beschouwd. Kon niet linksom over de stemmen van kiezers worden beschikt dan misschien rechtsom. Dat betekent niet dat deze vormen van het beschikken over stemmen een constante omvang had. In de loop van de tijd zijn duidelijke fluctuaties waar te nemen die erop wijzen dat er bevorderende en afremmende factoren in het spel waren. Ter verklaring van de vraag waarom er in de eerste jaren na 1917 nauwelijks meer over de stemmen van andere kiezers beschikt kon worden, kan op de volgende ontwikkelingen worden gewezen:

- De steeds stringenterre bepalingen van de Kieswet. Het kiesstelsel van 1917 waarin een opkomstplicht bestond, waarin geen volmachten werden verstrekt en waarin de kiezers pas in het stembureau een stembiljet kregen uitgereikt beperkte het beschikken over stemmen van andere kiezers tot geïsoleerde gevallen.
- Met de opkomst van politieke partijen en het ontstaan van de verzuiling stemden steeds meer kiezers langs levensbeschouwelijke lijnen. Stemmen werd een principiële zaak. Een 'goede' kiezer stemde op een beginsel en niet op een persoon. Vóór ongeveer 1870-1880 stemden kiezers vaker op een persoon en daarbij was vooral van belang welke positie die persoon in de lokale gemeenschap innam. Het uitbrengen van een stem was meer een sociale dan een politieke daad. In de Engelse literatuur wordt dit wel *'Politics of Deference'* genoemd. In Nederland wordt dit wel aangeduid als standspolitiek.

Verder moet een onderscheid worden gemaakt tussen verkiezingen voor de gemeenteraad, Provinciale Staten en de Tweede Kamer. De verkiezingen voor de

Tweede Kamer raakten als eerste gepolitiseerd, terwijl dat proces bij de verkiezingen voor de gemeenteraad pas veel later of helemaal niet op gang kwam. Daarbij moet vooral gedacht worden aan het platteland van Noord-Brabant en Limburg waar de katholieken na 1880 zo machtig waren dat andere politieke stromingen zoals liberalen en sociaal-democraten niet eens de moeite namen om de strijd aan te binden. Bij de verkiezingen voor de gemeenteraad speelde in deze provincies het beginsel slechts een marginale rol en ging de strijd vooral tussen persoonslijsten. Belangrijk daarbij was dat de georganiseerde katholieke partij, tot 1940 de RKSP en na de oorlog de KVP, in veel gevallen niet eens deelnam aan lokale verkiezingen en het veld bewust overliet aan persoonslijsten onder de voorwaarde dat bij de Kamerverkiezingen de rijen gesloten werden. In verschillende streken bleef zo een politieke cultuur bestaan waarbij personen en persoonlijke verhoudingen centraal stonden. Zo kenmerkte de Limburgse politieke cultuur zich bijvoorbeeld door een grote belangstelling voor verkiezingen voor de gemeenteraad waarbij de opkomst vanouds hoger was dan bij verkiezingen voor de Tweede Kamer, een hoger aantal voorkeurstemmen dan elders in Nederland en een groot aantal deelnemende lijsten waardoor de onderlinge concurrentie groot was.⁷ Bovendien bestond in verschillende gemeenten de gewoonte dat, ongeacht de volgorde op de lijst, degene die de meeste stemmen had behaald de zetel mocht bezetten. Deze laatste afspraak maakte het ronselen van stemmen natuurlijk aantrekkelijk. Ten slotte is ronselen vanwege de lage kiesdeler het meest effectief bij verkiezingen voor de gemeenteraad. Binnen een dergelijke meer persoonlijk getinte politieke cultuur was het afstaan van een stem vanzelfsprekender dan in een politieke cultuur waarin ideologische tegenstellingen centraal stonden.

De volmachtregeling van 1928

In 1928 werd het door invoering van artikel 4a in de Kieswet mogelijk om bij volmacht te stemmen.⁸ De wetgever had gekozen voor een sobere regeling. Alleen kiezers die wegens hun beroep of werkzaamheden herhaaldelijk buiten de gemeente vertoefden waar zij op de kiezerslijst stonden, mochten van de regeling gebruik maken. Echtgenotes die hun man bij zijn werkzaamheden buiten de gemeente vergezelden kwamen ook in aanmerking.

De procedure om bij volmacht te stemmen was omslachtig. Ongeveer zes maanden voordat de verkiezingen werden gehouden, moest de volmachtgever de aanvraagformulieren bij de gemeentesecretarie afhalen. Dat betekende dat de volmachtgever al een half jaar vóór de verkiezingen een aanvraag moest indienen. Ook de gemachtigde moest dan al bekend zijn, want diens personalia moesten ook opgegeven worden. Na inwilliging van het verzoek werd de schriftelijke volmacht door de burgemeester en de kiezer ondertekend. De gemachtigde moest daarna in persoon bij de secretarie meedelen dat hij de volmacht aannam.

De kring van gemachtigden was beperkt tot de kiesgerechtigden die in hetzelfde stembureau hun stem moesten uitbrengen. Een gemachtigde kon slechts één volmachtstem uitbrengen. De minister wilde geen ruimere regeling toestaan vanwege het gevaar van misbruik. Dit misbruik, waarbij vooral gedacht werd aan pressie, zou namelijk een onaanvaardbare inbreuk op het geheim der stemming betekenen. De enige strafbepaling die in 1928 werd ingevoerd had betrekking op het

⁷ K. Dittrich e.a. red., Lokale politiek in Limburg (Maastricht 1986), p. 5-11.

⁸ A.J. Rosman en A.F.J. van den Bogert, Kieswet (Zwolle 1931) artikel 4a en 7.

uitbrengen van een volmachtstem in de wetenschap dat de volmachtgever intussen was overleden. Tot 1976 zou dit ook de enige strafbepaling blijven.

De volmachtregeling van 1951

In 1951 werd de Kieswet op het punt van de volmachtregeling herzien. In de memorie van toelichting op het wetsontwerp werd de bestaande regeling als te omslachtig omschreven.⁹

De regeling van 1951 was aanmerkelijk vrijzinniger dan die van 1928. Een kiezer kon tot veertien dagen voor de stemming bij de gemeente waar hij in het kiezersregister stond ingeschreven een verzoek indienen om bij volmacht te stemmen. Een algemene aanduiding dat hij op de dag der stemming buiten de gemeente zou verblijven volstond. Een bewijs voor afwezigheid hoefde niet te worden overgelegd. Voor zieke en gebrekkige kiezers bestond een aparte regeling. Na overlegging van een geneeskundige verklaring konden zij hun stem bij volmacht uitbrengen.

In het aanvraagformulier voor het uitbrengen van een volmachtstem moesten de personalia van de gemachtigde vermeld worden. De gemachtigde diende tevens een verklaring te ondertekenen dat hij als zodanig wenste op te treden. De volmachtgever en de gemachtigde hoefden dus niet meer in persoon bij de gemeentesecretarie te verschijnen. Verder moest de gemachtigde in hetzelfde kiezersregister zijn opgenomen als de volmachtgever. Ook diende hij in hetzelfde stembedict te stemmen als waar de volmachtgever stond ingeschreven. Een kiezer kon maar één aanwijzing als gemachtigde aannemen. Een uitzondering werd gemaakt indien de volmachtgevers huisgenoten waren. In dat geval mocht hij twee volmachtstemmen uitbrengen.

De uitbreiding van de regeling tot het verlenen van volmachtstemmen leidde tot een forse stijging in het aantal volmachten. Bij de Kamerverkiezingen van 1952 werden 91.273 stemmen bij volmacht uitgebracht tegen 1.233 in 1948.¹⁰ Bij de verkiezingen voor de gemeenteraad bedroeg in 1953 het aantal 122.450 tegen 2.395 in 1949.¹¹ De effecten van de regeling waren omstreden. Van verschillende zijden werden klachten vernomen dat politieke partijen aandrang uitoefenden op zieke en andere kiezers om een volmacht te verstrekken. Een vermoedelijk behoorlijk, maar niettemin onbekend, deel van de volmachtstemmen was geronseld. De klachten waren in ieder geval zo ernstig dat al in februari 1954, nog geen drie jaar na de invoering van de regeling, de nodige reparatiewetgeving van kracht werd.

De volmachtregeling van 1954

De nieuwe volmachtregeling leverde enerzijds een sterke beperking van de mogelijkheden op maar anderzijds ook een versoepeling. De beperking betrof de kring van gemachtigden. Was het in 1951 mogelijk iedere kiezer te machtigen die in hetzelfde kiezersregister stond ingeschreven, vanaf 1954 konden alleen echtgenoten, nauwe bloed- of aanverwanten of een huisgenoot gemachtigd worden. Hiermee hoopte de wetgever het ronselen van stemmen tegen te gaan.

Een versoepeling van de volmachtregeling betekende de bepaling dat verblijf buiten de gemeente niet meer nodig was om bij volmacht te stemmen. Het was voor

⁹ A.F.J. van den Bogert, Kieswet (Zwolle 1951), p. 22-24.

¹⁰ CBS, Statistiek der verkiezingen 1952. Tweede Kamer.

¹¹ CBS, Statistisch overzicht verkiezingen 1949. Gemeenteraden; CBS, Statistiek der verkiezingen 1953. Gemeenteraden.

de kiezer voldoende om aan te geven dat hij niet in persoon bij de verkiezing aanwezig kon zijn. De reden voor deze versoepeling was dat nogal wat artsen bij de verkiezingen van 1952 en 1953 geweigerd hadden een geneeskundige verklaring te verstrekken aan zieke en gebrekkige kiezers. Zij beschouwden dat als een schending van hun beroepsgeheim. Een specifieke afbakening van de groep kiezers die voor een volmacht in aanmerking kwam werd daardoor moeilijker. Ongewijzigd bleef de bepaling dat de gemachtigde in hetzelfde kiezersregister moest zijn opgenomen als de volmachtgever en dat hij zijn volmachtstem moest uitbrengen in hetzelfde stembedict als waar de volmachtgever stond ingeschreven.

Nadat in 1954 de wetgever bij het verlenen van volmachten flink op de rem had getrapt, trad vanaf 1957 een periode in waarin de mogelijkheden weer werden verruimd. In dat jaar werd het mogelijk om twee volmachten te aanvaarden.¹² In 1965 werd de Kieswet zo gewijzigd dat ook familieleden die elders woonden en dus niet in hetzelfde kiezersregister stonden ingeschreven gemachtigd konden worden. Onder de bestaande regeling was het namelijk voor bejaarden die niet in dezelfde gemeente als hun naaste familie woonden, waarbij vooral aan het relatief nieuwe fenomeen van bejaardentehuizen moet worden gedacht, niet mogelijk om bij volmacht te stemmen. Dat veranderde nu. Ter voorkoming van fraude moest de gemachtigde een verklaring overleggen van de burgemeester van de gemeente waar hij woonachtig was dat hij daar in het kiezersregister was opgenomen. De gemachtigde diende wel te stemmen in het stembedict waar de volmachtgever was ingeschreven, terwijl hij zijn eigen stem in zijn eigen stembedict moest uitbrengen.¹³ Een elders wonend familielid moest dus op de dag van de stemming naar de gemeente reizen waar de volmachtgever was ingeschreven wat in de praktijk nogal eens belemmerend werkte. Een nieuwe verruiming van de mogelijkheden vond in 1968 plaats met de invoering van de volmachtlegitimatiekaart. Hiermee kon een gemachtigde de volmachtstem nu ook in een andere gemeente uitbrengen. Niet langer hoefde de volmachtstem uitgebracht te worden in het stembedict van de volmachtgever.¹⁴

De verschillende regelingen hadden uiteraard invloed op het verstrekken van volmachten. In de onderstaande tabel is de ontwikkeling van het aantal volmachtstemmen bij verkiezingen voor de gemeenteraad tussen 1946 en 1974 opgenomen.¹⁵

¹² A.F.J. van den Bogert, Kieswet (Zwolle 1958), p. 202-203.

¹³ In 1971 werden op initiatief van het Kamerlid Haars (CHU) de bestaande mogelijkheden nog wat uitgebreid. De kring van verwanten die als gevolmachtigde mochten optreden werd iets ruimer en het werd nu mogelijk om tot de vijfde dag vóór de dag der stemming een volmacht aan te vragen. Daarvoor moesten de volmachtgever en de gemachtigde dan wel persoonlijk op de secretarie verschijnen.

¹⁴ W.K.J.J. van Ommen Kloeke, Kieswet (Zwolle 1970), p. 203.

¹⁵ Voor 1970 zijn geen gegevens voorhanden. Na 1974 voegt het CBS om onbekende redenen de kiezerslegitimatiekaarten voor het stemmen in een andere gemeente en de volmachtlegitimatiekaarten voor het stemmen bij volmacht samen.

Tabel 1. Aantal verstrekte volmachtlegitimatiekaarten bij verkiezingen voor de gemeenteraad 1946 - 1974.

Jaar	Uitgebrachte stemmen	Volmacht-legitimatie-kaarten	%
1946	4.634.238	2.957	0,1
1949	4.975.152	2.395	0,1
1953	5.448.717	122.450	2,2
1958	5.983.043	191.103	3,2
1962	6.260.028	184.729	3,0
1966	6.864.013	215.508	3,1
1974	6.158.980	130.323	2,1

Bron: CBS, Statistiek der Verkiezingen 1946 - 1974.

Uit de tabel blijkt duidelijk dat de volmachtregeling van 1928 zo restrictief werkte dat het stemmen bij volmacht vóór 1951 een marginaal verschijnsel was.¹⁶ Duidelijk blijkt het effect van de versoepeling van 1951 uit de stijging in 1953. Het is opmerkelijk dat de reparatiewetgeving van 1954 weinig effect had op het aantal volmachten. Integendeel, het aantal volmachten steeg zelfs. Voor een deel kan dat worden toegeschreven aan de onbelemmerde toegang tot de volmachtregeling voor zieke en gebrekkige kiezers. Zij hoefden immers geen geneeskundige verklaring meer te overleggen. Verder was verblijf buiten de gemeente nu geen voorwaarde meer om bij volmacht te stemmen waardoor het voor meer kiezers mogelijk werd om bij volmacht te stemmen. Bovendien was het in 1954 niet de bedoeling van de wetgever geweest om het aantal volmachten terug te dringen, maar wel om het ronselen tegen te gaan.

De introductie van de onderhandse volmacht

In 1976 vond een grondige herziening van het stemmen bij volmacht plaats.¹⁷ Het werd nu mogelijk om buiten het gemeentebestuur een andere kiezer te machtigen een stem bij volmacht uit te brengen. Daarnaast verviel de beperking van de kring van gemachtigden tot naaste verwanten of huisgenoten. De enige eis die resteerde was dat de gemachtigde in een kiezersregister was opgenomen. Na deze wijziging van de Kieswet kon een kiezer op een van de volgende manieren zijn stem uitbrengen:

- De kiezer bracht persoonlijk zijn stem uit in het hem aangewezen stembedict.
- De kiezer vroeg een kiezerslegitimatiekaart (kiezerspas) aan en kon vervolgens in een stembureau naar keuze binnen het gebied van het orgaan, waarvoor de verkiezing werd gehouden, aan de stemming deelnemen.

¹⁶ Er is geen reden om te veronderstellen dat het aantal volmachtstemmen tussen 1929 en 1937 structureel hoger zal hebben gelegen dan in 1946 en 1949. De verleende volmachten voor de Tweede Kamerverkiezingen in 1933, 1937 en 1946 bedroeg steeds 0,1% van het aantal uitgebrachte stemmen, CBS, Statistisch overzicht verkiezingen 1946 (1946).

¹⁷ D.J. Elzinga, Het Nederlandse kiesrecht (Deventer 1997), p. 162-163.

- De kiezer verleende via de schriftelijke procedure volmacht aan een kiezer die in een kiezersregister was ingeschreven. De gemachtigde, aan wie de volmachtlegitimatiekaart (volmachtbewijs) was uitgereikt, kon dan stemmen in een stembureau van zijn keuze binnen het gebied van het orgaan, waarvoor de verkiezing werd gehouden.
- De kiezer kon onderhands volmacht verlenen door overdracht van de oproepingskaart aan een andere kiezer. Voorwaarde was dat de volmachtgever en de gemachtigde beiden in hetzelfde stembedict in geschreven en dat de volmachtstem gelijktijdig met de eigen stem van de gemachtigde werd uitgebracht.
- De kiezer met een kiezerslegitimatiekaart kon ook onderhands volmacht verlenen. In dit geval verviel echter de mogelijkheid elders te stemmen. De gemachtigde moest de volmachtstem dan uitbrengen in het stembedict waar de volmachtgever stond ingeschreven.

In de memorie van toelichting stelde minister van Binnenlandse Zaken De Gaay Fortman dat het aantal volmachten dat aanvaard mocht worden beperkt bleef tot twee om zo ronselen tegen te gaan.¹⁸ Nu de kring van gemachtigden nauwelijks meer beperkingen kende, behalve dan dat bij een onderhandse volmacht volmachtgever en gemachtigde in hetzelfde stembedict moesten zijn ingeschreven, waren de mogelijkheden tot ronselen sterk gestegen. In de memorie van antwoord erkende de minister dat het nauwelijks te controleren was of een kiezer niet vijf stemmen uitbracht. Eén stem van zichzelf, twee volmachten die via de schriftelijke procedure waren verkregen en twee volmachten die door overdracht waren verkregen. De minister wilde echter geen bepaling invoeren waardoor de schriftelijk aangevraagde volmachtstem tegelijk met de eigen stem moest worden uitgebracht. Dat zou het wel onmogelijk maken om meer dan twee volmachtstemmen uit te brengen maar draaide tegelijk de verruiming van 1968 terug waardoor de gemachtigde de schriftelijke volmachtstem in een stembureau van zijn keuze kon uitbrengen.

In de memorie van toelichting werd met zoveel woorden gesteld dat de invalshoek waaronder de bepalingen van de Kieswet werden beschouwd aan het verschuiven waren. Tot dan toe, met als uitzondering misschien de verruiming in 1968, was volgens de minister tegenover volmachten steeds een gereserveerde houding aangenomen. Tegenover het belang van een zo groot mogelijke deelname aan de verkiezingen had steeds de zorg gestaan dat de uitgebrachte stem ook de wil van de kiezer weergaf. Twee ontwikkelingen waren er volgens de minister debet aan dat de aandacht nu meer uitging naar een vergemakkelijking van de uitoefening van het kiesrecht. De eerste ontwikkeling betrof de toegenomen mobiliteit van het maatschappelijk verkeer waardoor een grotere behoefte was ontstaan aan een flexibele volmachtregeling. De tweede ontwikkeling betrof de verlaging in 1972 van de kiesgerechtigde leeftijd naar 18 jaar. Door deze laatste wijziging was er vooral onder dienstplichtige militairen behoefte ontstaan aan een makkelijk toegankelijke volmachtregeling. Ongenoemd door de minister maar waarschijnlijk ook van belang was de afschaffing van de opkomstplicht in 1970. Een moeilijk toegankelijke volmachtregeling zou tot lagere opkomstcijfers kunnen leiden waardoor de legitimering van de politiek onder druk zou kunnen komen.

¹⁸ Kamerstukken II 1974-1975, 13 218, nr. 3, p. 16.

Door deze veranderingen achtte de minister het verantwoord dat de volmachtregeling verruimd werd door de mogelijkheid van overdracht van de oproepkaart. Hiermee verviel de waarborg tegen misbruik dat de verleende volmacht van te voren bekend was bij het stembureau waardoor de volmachtgever niet alsnog een stem kon uitbrengen. Om dit gevaar in te dammen was bepaald dat de volmacht alleen verleend kon worden aan een kiezer die in hetzelfde stembureau was ingeschreven als de volmachtgever. Verder moest de gemachtigde de volmachtstem tegelijk met zijn eigen stem uitbrengen waardoor gewaarborgd werd dat hij niet meer dan twee volmachtstemmen kon uitbrengen. De beperking van de kring van gemachtigden tot de naaste verwanten moest vervallen omdat een stembureau dat bij een onderhandse volmacht niet kon controleren.

De minister was van mening dat het gevaar van manipulatie van de nieuwe regeling niet mocht worden overschat:

'De vrees, dat uitbreiding van de kring van gemachtigden tot 'manipulatie' van de kiezer door de politieke partijen zal leiden, moet men niet overdrijven. Het voorschrift, dat een kiezer slechts twee aanwijzingen als gemachtigde mag aannemen, werkt hier reeds remmend.' [...] 'Wel kan de vraag worden gesteld, of niet te duchten is, dat men iemand door gift of belofte zal trachten om te kopen om de oproepingskaart hetzij aan de omkoper hetzij aan een andere kiezer over te dragen.'¹⁹

Om dit tegen te gaan wilde de minister een aparte strafbepaling in de Kieswet opnemen. Die ontbrak namelijk. Wel bestond sinds 1886 een bepaling in het Wetboek van Strafrecht die het kopen van stemmen strafbaar stelde, maar de minister achtte het van belang ook een aparte strafbepaling in de Kieswet op te nemen.

Het wetsontwerp viel bij de vaste commissie voor binnenlandse zaken in vruchtbare aarde. De gehele commissie stemde in met de strekking van het ontwerp, namelijk verruiming van de mogelijkheden om buiten het eigen stembureau te stemmen en tot het stemmen bij volmacht. Volgens de commissie diende het uitgangspunt bij een zo wezenlijk recht als het actief kiesrecht te zijn dat het zonder nodeloze praktische belemmeringen door ieder aan wie het was toegekend kon worden uitgeoefend.²⁰

De opvatting van de leden van de VVD-fractie dat het wetsontwerp in het verlengde lag van de grotere vrijheid die de kiezer sinds de afschaffing van de opkomstplicht in 1970 werd gegund bij de uitoefening van zijn kiesrecht, werd door de minister gedeeld.²¹ Ook was hij het eens met de opvatting dat de bezorgdheid in het verleden over een mogelijk massale neiging om bij volmacht te stemmen wel eens ongegrond zou kunnen zijn geweest. De praktijk van de laatste uitbreidingen had in ieder geval geen reden tot bezorgdheid gegeven. Bovendien paste ook in het streven naar grotere vrijheid dat de kiezer zelf moest beslissen of hij het uitbrengen van zijn stem aan een ander wilde overlaten, en zo ja, aan wie dan.

Gezien de teneur van het wetsontwerp en de ruime steun die het ondervond, was het niet verrassend dat het pleidooi van enkele leden van de vaste commissie voor binnenlandse zaken om de facultatieve mogelijkheid tot legitimatie in het

¹⁹ Kamerstukken II 1974-1975, 13 218, nr. 3, p. 16-17.

²⁰ Kamerstukken II 1974-1975, 13 218, nr. 5, p. 1.

²¹ Kamerstukken II 1974-1975, 13 218, nr. 7, p. 3.

stembureau om te zetten in een verplichting op weinig onthaal kon rekenen.²² De overwegingen van de minister waren overwegend pragmatisch: een plicht tot legitimatie zou het verkiezingsproces vertragen en tot een uitbreiding van het aantal leden per stembureau leiden. Principiëler was zijn overweging dat het dragen van een legitimatiebewijs in strijd was met het voornemen om zo min mogelijk belemmeringen op te werpen bij het uitoefenen van het kiesrecht.

Tijdens de behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer in september 1976 werd op het mogelijke misbruik van volmachten teruggekomen.²³ Kamerlid Kappeyne van de Coppello (VVD) drong opnieuw aan op omzetting van de facultatieve bevoegdheid van de voorzitter van het stembureau om de identiteit van een kiezer vast te stellen in een verplichting. Volgens het Kamerlid zou, net als in het verleden, van die facultatieve mogelijkheid in de praktijk bijna nooit gebruik worden gemaakt. Het bij zich dragen van een identiteitsbewijs was volgens Kappeyne van de Coppello bovendien slechts een kwestie van gewenning. De meeste Nederlanders droegen volgens haar toch al een rijbewijs of een paspoort bij zich.

Minister De Gaay Fortman gaf niet toe aan dit pleidooi voor verscherpt toezicht.²⁴ Knoeiërij viel volgens hem bij het stemmen bij volmacht nooit uit te sluiten. Steeds diende een afweging te worden gemaakt tussen een zo groot mogelijke deelname aan de verkiezingen en de mogelijkheden tot misbruik. Hoewel hij erkende dat een steeds groter aantal Nederlanders een identiteitsbewijs bij zich droeg, bestond er geen verplichting om er een bij zich te hebben. Hij vreesde dat een verplichting tot grote vertragingen in het stembureau zou leiden.

Verschuivende motieven voor het stemmen bij volmacht

De verruiming van de mogelijkheden tot het stemmen bij volmacht en de uitbreiding van de mogelijkheden om in een ander stembureau te stemmen kwamen voort uit een andere waardering van de verhouding tussen het wegnemen van belemmeringen bij het uitoefenen van het kiesrecht en het tegengaan van misbruik dan vroeger gebruikelijk was. Bij de introductie van het stemmen bij volmacht had de gedachte voorop gestaan dat de uitslag de opvattingen van het electoraat zo precies mogelijk moest weergeven. De volmacht was ingevoerd om ervoor te zorgen dat ook groepen die om aanvaardbaar geachte redenen niet aan de stemming konden deelnemen toch hun bijdrage konden leveren aan de totstandkoming van een waarheidsgetrouwe spiegel.

De wetgever van 1917 had geen al te hooggestemde verwachtingen omtrent de onafhankelijkheid van een deel van het electoraat. Dat was al reden geweest om veroordeelde landlopers en bedelaars van het kiesrecht uit te sluiten maar ook onder de resterende kiezers waren er genoeg van wie gevreesd werd dat ze bereid waren hun stem ter beschikking van anderen te stellen. Vandaar de beperkingen die aan het stemmen bij volmacht werden gesteld.

Of het nu een toenemend vertrouwen van de wetgever in de onafhankelijkheid en zelfstandigheid van de kiezer was of dat het eenvoudig ontbrak aan negatieve ervaringen met het stemmen bij volmacht, in 1951 oordeelde de wetgever dat de tijd rijp was om de mogelijkheden tot het stemmen bij volmacht te verruimen. De twee verkiezingen die onder het nieuwe regiem plaatsvonden in 1952 en 1953 moesten de wetgever als een doos van Pandora zijn overgekomen. Alom waren er

²² Ibidem.

²³ Handelingen II 1976-1977, 28 september 1976, p. 147.

²⁴ Ibidem.

klachten dat politieke groeperingen en personen stemmen ronselden. De snelheid waarmee beperkende bepalingen werden ingevoerd, spreekt boekdelen.

Het is opmerkelijk dat de ervaringen uit de eerste helft van de jaren 1950 in de discussie rond de verruiming van de volmachten in 1975 en 1976 nauwelijks een rol speelden. Alleen in de memorie van toelichting werd er kort naar verwezen maar dan uitsluitend in algemene en weinig concrete bewoordingen. Wellicht dat die ervaringen op dat moment politiek minder opportuun waren of dat ze intussen wat in het geheugen waren weggezakt. Maar belangrijker was waarschijnlijk toch wel dat de wetgever in het midden van de jaren 1970 een ander beeld had van de kiezer dan vroeger. Het wantrouwen jegens de onafhankelijkheid en zelfstandigheid van de kiezer uit de eerste helft van de eeuw was duidelijk afgenomen. Midden jaren 1970 ging de wetgever er vanuit dat hooguit een zeer kleine minderheid van het electoraat zijn stem lichtvaardig zou afstaan.

Een tweede belangrijke ontwikkeling betrof de grotere nadruk op het recht om aan de verkiezingen deel te nemen. Het paste niet meer dat allerlei bepalingen belemmeringen opwierpen voor de deelname aan het verkiezingsproces. De wetgever diende dan ook in de Kieswet tegemoet te komen aan allerlei maatschappelijke ontwikkelingen zoals de toegenomen mobiliteit van het electoraat.

Bestrijding van ronselpraktijken

Vanaf het begin van de jaren 1980 kwamen er steeds meer berichten in de media over ronselpraktijken. De meeste van deze meldingen hadden betrekking op het platteland van Limburg en Noord-Brabant en betroffen bijna uitsluitend verkiezingen voor de gemeenteraad. De eerste maal dat het ronselen van volmachtstemmen veel aandacht kreeg was bij de herindelingsverkiezingen in Zuid-Limburg in 1981. Het bleek dat met name lokale lijsten zich op grote schaal hadden beziggehouden met het verzamelen van voornamelijk schriftelijke volmachten. In sommige gemeenten bedroeg het aantal aangevraagde volmachten bijna 10% van het aantal kiesgerechtigden.²⁵ Met blanco aanvraagformulieren gingen de inzamelaars langs de deuren om de kiezers over te halen deze te ondertekenen. Later werden op deze formulieren dan de namen van de gemachtigden ingevuld.

Ook bij de verkiezingen voor de gemeenteraad in 1986 waren er in Limburg aanwijzingen en geruchten dat er op tamelijk grote schaal geronseld was. Bij nader onderzoek bleek wel dat het aantal aangevraagde formulieren voor schriftelijke volmachten gedaald was ten opzichte van 1981, maar de betekenis daarvan was moeilijk te bepalen omdat het ronselen zich leek te verplaatsen naar de onderhandse volmachten.

Hoewel de omvang van de ronselpraktijken moeilijk was te bepalen - hierop zal later nog worden teruggekomen -, waren de berichten in de media voor de minister van Binnenlandse Zaken Van Thijn voldoende aanleiding om in februari 1982 een circulaire aan de burgemeesters rond te sturen met het verzoek om het ronselen van schriftelijk aangevraagde volmachtstemmen zo veel mogelijk tegen te gaan. Hij adviseerde de burgemeesters zonedig de aanvragers van een schriftelijke volmacht persoonlijk te bezoeken. Indien de aanvragers het antwoord op de vraag wie ze gemachtigd hadden schuldig bleven, moest de aanvraag geweigerd worden. Inderdaad bezochten enkele burgemeesters, onder wie die van de gemeenten Beek

²⁵ A.F.A. Korsten en W. Kuiper, 'Limburgse lokale politiek'. Enige algemene beschouwingen, in: Idem, Limburg kiest. Ontwikkelingen in de lokale politiek rondom de gemeenteraadsverkiezingen van maart 1990 (Zeist 1991), p. 11-55.

en Echt, de indieners van een schriftelijke aanvraag. De burgemeester van Stein schreef de aanvragers een persoonlijke brief waarna 67 van hen hun aanvraag introkken.²⁶

In een door de Kiesraad in maart 1985 aan de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken aangeboden voorontwerp van een Kieswet werd vooral aandacht besteed aan het ronselen van schriftelijke volmachten. De Kiesraad stelde hierin dat aanvragen voortaan met redenen omkleed zouden moeten worden ingediend, dat een aanvraag afgewezen moest worden wanneer vermoed werd dat de volmachtgever helemaal niet verhinderd was of dat hij de gemachtigde niet persoonlijk had aangewezen, dat een schriftelijke volmachtstem alleen tegelijk met de eigen stem mocht worden uitgebracht, dat er niet teveel aanvraagformulieren tegelijk zouden worden verstrekt en dat ronselen strafbaar zou worden gesteld.

De passage die de Kiesraad aan het ronselen van schriftelijke volmachten had gewijd, werd al snel door werkelijkheid achterhaald toen bij de raadsverkiezingen van 1986 bleek dat het ronselen verschoven was naar onderhandse volmachten. Om deze reden ontving de Kiesraad in augustus 1986 opnieuw een adviesaanvraag die uitsluitend gericht was op het tegengaan van het ronselen van onderhandse volmachten. Opnieuw adviseerde de Kiesraad tot het strafbaar stellen van het ronselen van volmachtstemmen.²⁷ Voor het overige zag de Kiesraad echter weinig mogelijkheden. Het kenmerk van onderhandse volmachten was nu eenmaal dat die tot stand kwamen zonder tussenkomst van de overheid. Een beperking van de kring van gemachtigden was bij onderhandse volmachten niet goed denkbaar, omdat de leden van het stembureau dit dan zouden moeten controleren en daartoe waren ze uiteraard niet in staat. Ook het beperken van het aantal aan te nemen volmachten van twee tot één achtte de Kiesraad niet wenselijk. Hierdoor zouden bijvoorbeeld twee ouders hun kind niet meer kunnen machtigen.

Lang niet alle voorstellen zouden in wetgeving worden omgezet. Het belangrijkste element in de herziene Kieswet die in november 1989 in werking trad was de strafbaarstelling. Strafbaar werd 'degene die stelselmatig personen aanspreekt ten einde hen te bewegen hun oproepingskaart, bestemd voor het stemmen bij volmacht, te ondertekenen en deze kaart af te geven'. Het strafmaximum betrof een geldboete van de tweede categorie (5000 gulden) of hechtenis van een maand.²⁸ Het voorstel om het aantal volmachtstemmen van twee naar één werd echter verworpen. Veel fracties waren bang dat beperking van het aantal volmachtstemmen tot een lagere opkomst zou leiden.

Verdere aanscherping van de volmachtregeling in 1993

Hoewel de verwachtingen van de nieuwe Kieswet hoog waren geweest, stelde ze juist op het punt van het tegengaan van ronselpraktijken teleur. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 moest geconstateerd worden dat de verscherpte bepalingen maar een beperkt effect hadden. In verschillende gemeenten hadden zich opnieuw ronselpraktijken voorgedaan. Hoewel staatssecretaris De Graaff-Nauta van Binnenlandse Zaken van mening was dat het ronselen maar op

²⁶ Kuiper en Koning, 'Kiezersvolmachten en voorkeurstemmen', in: Limburg kiest, p. 191-192.

²⁷ Zie voor beide adviezen: Kiesraad, Advies met betrekking tot stemmen bij volmacht en ondertekening kandidatenlijsten, 31 oktober 1986.

²⁸ Wet van 28 september 1989 houdende nieuwe bepalingen inzake het kiesrecht en de verkiezingen, art. Z 8, Stb. 423.

zeer beperkte schaal voorkwam, werd toch opnieuw een wijziging van de Kieswet voorgesteld.²⁹

In de memorie van toelichting van het wetsvoorstel werd uitdrukkelijk gesteld dat het systeem van volmachten niet ter discussie stond. Een beperking zou de uitoefening van het kiesrecht onnodig belemmeren en bovendien de opkomst nadelig beïnvloeden. De staatssecretaris stelde daarom de volgende maatregelen voor:

- Voorlichting op plaatselijk niveau.
- Het afdrucken van een waarschuwing op de oproepingskaart dat de kiezer niet lichtvaardig tot het afstaan van zijn oproepingskaart moest besluiten.
- Bevordering dat bij verdenking van ronselen van volmachtstemmen zo spoedig mogelijk een politie-onderzoek wordt ingesteld.
- Verhoging van de strafmaat naar een boete van de derde categorie.
- Wijziging van de delictsomschrijving door de vervanging van de zinsnede 'aanspreekt' door 'aanspreekt of anderszins persoonlijk benadert'.

Blijkens het voorlopig verslag waren de meeste fracties met de staatssecretaris van mening dat de aanpak van ronselpraktijken niet ten koste mocht gaan van de mogelijkheden om bij volmacht te stemmen. Voor de CDA-fractie was het feit dat er zoveel bij volmacht werd gestemd juist een bewijs van de behoefte daaraan. De PvdA-fractie vroeg zich af of er geen identificatieplicht moest komen. Hiervan moest de staatssecretaris echter weinig weten. Zonder veel toelichting wees ze een identificatieplicht af.

In het voorlopig verslag werden ook voor het eerst geheel nieuwe wegen aangewezen om het ronselen tegen te gaan. Zo werd de vraag gesteld of er geen nieuwe verkiezingen moesten worden uitgeschreven wanneer bleek dat een afgevaardigde zijn zetel aan ronselen had te danken of dat de betreffende afgevaardigde zijn zetel zou worden ontnomen.

In haar antwoord bleek de staatssecretaris veel belemmeringen te zien in het uitschrijven van nieuwe verkiezingen. Deze konden namelijk pas worden uitgeschreven wanneer een of meer personen in een strafrechtelijke procedure onherroepelijk veroordeeld waren wegens het ronselen van volmachtstemmen. Daar was zo veel tijd mee gemoeid, dat er in de praktijk meer sprake zou zijn van een tussentijdse ontbinding van de gemeenteraad dan van nieuwe periodieke verkiezingen. Bovendien zouden bij nieuwe verkiezingen ook die raadsleden worden getroffen die aan de ronselpraktijken part noch deel hadden gehad.

Ook de suggestie om de veroordeelde personen hun zetel te ontnemen, verwierp de staatssecretaris. Zij zag hier mogelijke grondwettelijke bezwaren. In 1983 waren bij de grondwetsherziening de mogelijkheden om het passief kiesrecht te ontnemen namelijk drastisch beperkt. De zogenaamde strafrechtelijke uitsluiting van het kiesrecht was sindsdien nog slechts mogelijk in de vorm van een ontzetting uit het kiesrecht door de rechter in combinatie met een veroordeling tot een vrijheidsstraf van minimaal een jaar wegens het begaan van een daartoe bij de wet aangewezen delict. Het delict ronselen van volmachtstemmen kon niet bij de wet worden aangewezen, omdat dit slechts met een geldboete werd bestraft. Een ander bezwaar was dat de Grondwet vervallenverklaring slechts toeliet wegens

²⁹ Kamerstukken II 1992-1993, 22 972, nr. 3 memorie van toelichting, p. 3-6.

handelingen die zich tijdens het lidmaatschap hadden voorgedaan en ronselen gaat nu eenmaal aan het lidmaatschap vooraf.³⁰

Tijdens de openbare beraadslagingen bleek dat met name de PvdA, D66 en GroenLinks nog niet helemaal overtuigd waren. Zij drongen aan op een nader onderzoek naar de mogelijkheden om een gemeenteraad te ontbinden of om een afgevaardigde zijn zetel te ontnemen. De staatssecretaris beloofde de komende verkiezingen kritisch te volgen en later op de zaak terug te komen. Om een optreden op korte termijn tegen ronselpraktijken niet in de weg te staan, gingen de fracties akkoord met de minder vergaande voorstellen van de staatssecretaris. De delictsomschrijving voor het ronselen van onderhandse volmachten werd verscherpt door de toevoeging van de zinsnede 'anderszins persoonlijk benaderen'. Hierdoor werd ook het op persoonlijke wijze schriftelijk benaderen van de kiezers strafbaar. Daarnaast werd de strafmaat verhoogd naar een boete van de derde categorie. Verder kreeg de burgemeester de bevoegdheid om bij een vermoeden van ronselpraktijken de verzegelde pakketten met oproepingskaarten en volmachtbewijzen te openen en eventueel aan het Openbaar Ministerie over te dragen. Ook zou bij een verdenking van ronselpraktijken zo snel mogelijk een onderzoek door de politie worden gestart.

In een circulaire uit november 1993 werden de gemeenten verder nog gewezen op de mogelijkheid om door middel van voorlichting aan de kiezers het ronselen van volmachtstemmen tegen te gaan. Daarnaast werd op de oproepingskaart de waarschuwing opgenomen dat de naam van de gevolmachtigde ingevuld moest zijn voordat de oproepingskaart werd overgedragen.

In juni 1995 zond staatssecretaris Kohnstamm van Binnenlandse Zaken een brief naar de Tweede Kamer waarin de gemeenteraadsverkiezingen van 1994 werden geëvalueerd in het licht van de gewijzigde Kieswet.³¹ In eerste instantie had het ministerie van Binnenlandse Zaken een inventarisatie gemaakt op basis van meldingen en persberichten. De eerste indruk was dat de ronselpraktijken in vergelijking met de vorige verkiezingen op de terugtocht waren. Vervolgens schreef de staatssecretaris een tiental gemeenten aan, waar het vermoeden bestond dat ronselpraktijken hadden plaatsgevonden, met het verzoek om nadere informatie. In drie van deze gemeenten bleek geen sprake te zijn geweest van ronselpraktijken. In vier andere gemeenten ging het om één persoon. In één gemeente handelde het om twee personen en in één gemeente om drie personen. In de laatste gemeente draaide het niet alleen om ronselpraktijken maar ook om het vervalsen van handtekeningen en het misbruik van oproepingskaarten van kiezers die in de periode rond de verkiezingen niet in de gemeente aanwezig waren. In totaal stelde het Openbaar Ministerie tegen drie verdachten een vervolging in wegens ronselpraktijken. Twee verdachten werden veroordeeld tot een geldboete, terwijl de derde verdachte werd vrijgesproken.

De staatssecretaris kon bij gebrek aan een landelijke registratie niet aangeven of de ronselpraktijken waren toegenomen of afgenomen. Gegevens over vervolgingen en veroordelingen uit de periode vóór 1990 waren niet bekend. Bij gebrek aan beter nam hij daarom het hem bekende aantal veroordelingen wegens

³⁰ D.J. Elzinga onderschrijft dit bezwaar in zijn overzicht van het Nederlandse kiesrecht; Elzinga, *Het Nederlandse kiesrecht*, p. 167-168.

³¹ Kamerstukken II 1994-1995, 24 244, nr. 1. Het betrof hier een toezegging uit 1993 van de toenmalig staatssecretaris De Graaff-Nauta.

ronselpraktijken als maatstaf. Aangezien er in 1990 twaalf personen veroordeeld waren wegens het ronselen van volmachtstemmen leken de ronselpraktijken in 1994 dus te zijn afgenomen. Vooral wanneer daarbij rekening werd gehouden met de omstandigheid dat tussen 1990 en 1994 de delictsomschrijving verscherpt was en dat in 1994 het verzoek was gedaan om bij elk vermoeden een politieonderzoek te starten. De staatssecretaris trok uit de verzamelde gegevens de voorzichtige conclusie dat het ronselen van volmachtstemmen was afgenomen. Aan een aanscherping van de wetgeving bestond volgens hem dan ook geen behoefte.

Tijdens het algemeen overleg tussen de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de staatssecretaris over de evaluatie van de verkiezingen merkte Kamerlid Rehwinkel (PvdA) op dat de staatssecretaris nogal snel de conclusie had getrokken dat het ronselen van volmachtstemmen aan het afnemen was.³² Hij vroeg de staatssecretaris om ook volgende verkiezingen weer te evalueren en indien nodig de wetgeving verder te verscherpen. De staatssecretaris zegde toe de vinger aan de pols te zullen blijven houden maar achtte een vergaande registratie ingewikkeld en kostbaar. Hoewel niet empirisch onderbouwd achtte hij de vaststelling gerechtvaardigd dat de kiezers er zich meer van bewust waren dat het ronselen van volmachtstemmen niet was toegestaan.

Ook bij de raadsverkiezingen van 1998 zouden geruchten over het ronselen van volmachtstemmen weer aanleiding geven tot overleg tussen de staatssecretaris en de Kamer. In maart van dat jaar stelde Rehwinkel staatssecretaris Kohnstamm enkele vragen over mogelijke ronselpraktijken bij de verkiezingen van die maand.³³ In april werden deze vragen beantwoord. Het bleek om twee incidenten te gaan waarbij in één geval geen aanleiding bestond om tot een nader onderzoek over te gaan. In een andere gemeente waren twee personen niet tot de stemming toegelaten omdat er voor hen al bij volmacht bleek te zijn gestemd. De betrokken kiezers hadden naar eigen zeggen geen oproepingskaart ontvangen en hadden dus ook geen volmacht kunnen verlenen. Andere incidenten waren de minister niet bekend. In dit beperkt aantal gevallen zag de minister geen aanleiding nader onderzoek te verrichten. Op basis van de beschikbare informatie had hij de indruk dat het ronselen van volmachtstemmen in 1998 opnieuw was afgenomen.

Op 2 maart 1999 werden door de kamerleden Te Veldhuis (VVD) en Niederer (VVD) aan minister Peper van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vragen gesteld over het ronselen van stemmen bij de verkiezingen voor de gemeenteraad te Bergen op Zoom.³⁴ Daar waren door verschillende personen volmachten onder de kiezers verdeeld. In deze zaak besloot het Openbaar Ministerie vier kiezers te vervolgen op grond van verdenking van het ronselen van stemmen.

Op verzoek van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ging minister Remkes van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in een brief van 1 april 2003 in op ronselpraktijken in Oudewater tijdens de raadsverkiezingen van 2002.³⁵ Nadat door enkele politieke groeperingen twijfels waren geuit over de eerlijke uitkomst van de verkiezingen vanwege aanwijzingen dat een groepering onderhandse volmachtstemmen had geronseld,

³² Kamerstukken II 1995-1996, 23 702 en 24 244, nr. 3, p. 5.

³³ Aanhangsel Handelingen II 1997-1998, nr. 1084 en 1161 Vragen van het lid Rehwinkel (PvdA) over stemmen via volmacht.

³⁴ Aanhangsel Handelingen II 1998-1999, nr. 1076 en 1444 Vragen van de leden Te Veldhuis en Niederer (beiden VVD) over het ronselen van stemmen.

³⁵ Kamerstukken II 2002-2003, 28 600 VII, nr. 48.

had de burgemeester aangifte gedaan. Een onderzoek dat het Openbaar Ministerie vervolgens instelde, leidde tot een veroordeling wegens het ronselen van volmachten.

Ook de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 hadden enkele Kamervragen met betrekking tot mogelijke ronselpraktijken tot gevolg.³⁶ Daarbij ging het om personen die meer dan twee volmachtstemmen hadden uitgebracht en zich daarbij hadden voorgedaan als een ander persoon. Kamerlid Van Oudenallen (groep-Van Oudenallen) vroeg de minister of deze bereid was een algehele legitimatieplicht bij verkiezingen in te stellen om deze praktijken tegen te gaan. Minister Nicolaï voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties antwoordde dat zijn ambtsvoorganger naar aanleiding van de geconstateerde onregelmatigheden een adviesaanvraag aan de Kiesraad had gericht waarin hij expliciet aandacht vroeg voor deze mogelijkheid om het ronselen van volmachtstemmen tegen te gaan. Vooruitlopend op dit advies stuurde minister Nicolaï alle gemeenten een circulaire met het advies om in elk geval iedere persoon die zich in het vervolg met twee volmachten bij het stembureau zou melden om identificatie te vragen.

Stemmen bij volmacht en etniciteit

Het gebruik van volmachtstemmen loopt onder de verschillende bevolkingsgroepen in Nederland sterk uiteen. Eén van de zaken die in een onderzoek uit 2006 naar de opkomst en de partijvoorkeur van migranten werd onderzocht betrof het gebruik van volmachtstemmen. In tabel 2 staat het percentage respondenten dat bij de verkiezingen voor de gemeenteraad in 2006 aangaf naast de eigen stem ook een volmachtstem te hebben uitgebracht. Het onderzoek werd uitgevoerd in enkele stembureaus in Amsterdam, Rotterdam, Arnhem en Breda.

Tabel 2. Percentage personen dat een volmachtstem heeft uitgebracht, verkiezingen gemeenteraad 2006.

	Man	Vrouw	Totaal
Nederlanders	13	11	12
Turken	36	16	28
Marokkanen	40	20	32
Surinamers	24	21	22
Antillianen	12	17	15
Kaapverdianen	27	13	19
Molukkers	25	18	22
Overige allochtonen	16	16	16
Totaal allochtonen	29	18	24

Bron: Anja van Heelsum en Jean Tillie, Opkomst en partijvoorkeur van migranten bij de gemeenteraadsverkiezingen van 7 maart 2006 (2006).

³⁶ Aanhangsel Handelingen II 2006-2007, nr. 123 Vragen van het lid Van Oudenallen (Groep van Oudenallen) over verkiezingsonregelmatigheden in maart 2006.

Het interessante aan deze gegevens is dat ze betrekking hebben op schriftelijke én onderhandse volmachten en daardoor een vollediger beeld geven dan de gegevens die het CBS verstrekt. Uit de tabel komt naar voren dat in 2006 onder de meeste onderzochte migrantengroepen relatief veel door middel van volmachten werd gestemd.³⁷ Vooral mannen brachten veel volmachtstemmen uit, maar ook de vrouwen die de gang naar de stembus maakten brachten relatief vaak een volmachtstem uit. De gegevens laten echter geen uitspraken toe over het motief waarmee bij volmacht werd gestemd.

Toenemende ronselpraktijken?

De cijfers die het CBS verstrekt met betrekking tot het aantal volmachten laten een gestage stijging zien. Zo werd in 1978 7,1% van de stemmen bij volmacht uitgebracht, in 1986 9,1%, in 1990 11,9% en in 1998 13%. Helaas zijn deze cijfers vervuild en daardoor minder goed bruikbaar. Ze maken namelijk geen onderscheid tussen volmachten en kiezerslegitimatiepassen, later kiezerspassen genaamd. Maar zelfs wanneer de stijging aan een toenemend gebruik van volmachten mag worden toegeschreven dan draagt dit maar in geringe mate bij aan onze kennis betreffende het ronselen van volmachtstemmen. Een stijging van het aantal volmachtstemmen kan immers niet op voorhand worden toegeschreven aan een toename van ronselpraktijken. De oorzaak van de stijging kan evengoed in maatschappelijke ontwikkelingen liggen als de toename van het woon-werkverkeer of aan een voortschrijdende gemakzucht en eroderende burgerplicht waardoor steeds minder kiezers in persoon de gang naar de stembus maken.

Stemmen in een willekeurig stemlokaal (SWS) en het ronselen van volmachtstemmen

In 1999 nam het ministerie van Binnenlandse Zaken het project Kiezen op Afstand (KoA) ter hand om het stemproces minder plaatsafhankelijk te maken. Een van de doelstellingen van het project was het vergroten van het stemgemak voor de kiesgerechtigden. SWS is onderdeel van KoA en heeft als doel dat kiezers in ieder stemlokaal binnen de eigen gemeente terecht kunnen. Nadat eerst op kleine schaal was geëxperimenteerd namen bij de verkiezingen voor de gemeenteraad in 2006 239 van 419 gemeenten aan het experiment deel. Ook bij de Kamerverkiezingen van november 2006 nam een meerderheid van de gemeenten deel aan het experiment.

Het project SWS heeft enkele gevolgen voor het stemmen bij volmacht. Om het stemmen in een willekeurig stemlokaal binnen de eigen gemeente mogelijk te maken werd de stempas geïntroduceerd ter vervanging van de oproepingskaart. Deze stempas kan, net als vroeger de oproepingskaart, in een onderhandse volmacht worden omgezet. Een belangrijk onderscheid is echter dat de onderhandse volmacht nu aan iedere kiezer in de gemeente kan worden verleend. Ongewijzigd bleef de bepaling dat de volmachtstem alleen samen met de eigen stem mag worden uitgebracht en dat men maximaal twee volmachten mag aannemen.

Wat betekent SWS nú voor het ronselen van volmachtstemmen? Aan de daad van het ronselen verandert het nieuwe systeem weinig. Het blijft even gemakkelijk of moeilijk om volmachtstemmen te ronselen. Wel wordt het verzilveren van de geronselde volmachtstemmen eenvoudiger. De ronselaars hoeven er bij de verdeling van de geronselde volmachtstemmen geen rekening meer mee te houden

³⁷ Daarbij wordt verondersteld dat de volmachtgevers uit dezelfde groep afkomstig waren. Het onderzoek maakt geen onderscheid naar het uitbrengen van één of twee volmachtstemmen.

dat de geronselde stemmen uitgebracht moeten worden in de stembureaus waar de volmachtgevers ingeschreven staan. De organisatie van het uitbrengen van de geronselde volmachtstemmen wordt door SWS een stuk eenvoudiger. Ook wordt het bijvoorbeeld gemakkelijker om met de stempas van een ander, al dan niet vergezeld van geronselde volmachtstemmen, in een willekeurig stemlokaal één tot drie stemmen uit te brengen. Dit was onder het systeem met de oproepingskaarten weliswaar ook mogelijk, maar nu kan een stemlokaal worden bezocht waar de kans op herkenning gering is.

In de evaluatie van de toepassing van SWS bij de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2006 luidde één van de aanbevelingen om in het vervolg kiezers die als gemachtigde een stem willen uitbrengen zich verplicht te laten identificeren.³⁸ Dit verhindert in ieder geval dat een kiezer met de stempas van een ander, al dan niet met volmachtstemmen, een stem kan uitbrengen. Ook door de Commissie voor het onderzoek van de geloofsbrieven werd dit onderwerp naar aanleiding van de Kamerverkiezingen van 2006 ter sprake gebracht. Volgens de commissie hadden veel kiezers er in het stembureau hun verbazing over uitgesproken dat men zich onder het nieuwe systeem niet had hoeven te identificeren.³⁹ Wanneer het geslacht overeenkwam en de leeftijd ongeveer klopte kon men met 'gevonden' stempassen een stem uitbrengen.⁴⁰ Volgens de commissie vonden veel kiezers legitimatie bij de stempassen een belangrijke zaak. Vooral wanneer het volmachtstemmen betrof. Inmiddels heeft de Kiesraad geadviseerd tot invoering van een legitimatieplicht in het stemlokaal.⁴¹

Op 9 december 2005 bracht de Kiesraad een advies uit over het wetsvoorstel tot invoering van SWS. Hierin kwam de relatie tussen SWS en ronselpraktijken niet aan de orde.⁴²

Alternatieven voor het stemmen bij volmacht

Meer dan eens is er in het verleden gekeken naar alternatieven voor het stemmen bij volmacht. Bijna steeds kwam men daarbij uit bij het stemmen per brief. In de discussie over het stemmen per brief zijn in de loop van de tijd tamelijk vaste posities te ontwaren in oordeel en argumentatie. De voordelen van briefstemmen zijn duidelijk. De kiezer van wie de aanvraag voor het stemmen per brief wordt gehonoreerd, krijgt zijn stembiljet thuis en kan het daar rustig invullen en weer terugsturen. Stemmen per brief is in hoge mate plaats en tijd onafhankelijk.

De nadelen zijn ook evident. Het systeem is gevoelig voor misbruik. De kiezers krijgen hun stembiljet thuis en staan zodoende open voor beïnvloeding en pressie. Ook valt niet te garanderen dat de stembiljetten wel door de geadresseerden worden ingevuld. Als voorbeeld wordt vaak gewezen op de kwetsbaarheid van kiezers die in verpleeghuizen en bejaardenhuizen verblijven. Stemmen per brief lijkt in dit opzicht sterk op het systeem zoals dat in Nederland

³⁸ Evaluatie 'Stemmen in een willekeurig stemlokaal'. Het experiment bij de gemeenteraadsverkiezingen van dinsdag 7 maart 2006 (22 mei 2006).

³⁹ Handelingen II 2006-2007, 29 november 2006, p. 1479.

⁴⁰ Deze kiezers realiseerden zich blijkbaar niet dat dit ook onder het systeem met de oproepingskaarten mogelijk was. Alleen was men dan beperkt tot het stembureau waarnaar de oproepingskaart verwees. Identificatie vond daar ook zelden plaats.

⁴¹ Kiesraad, Advies legitimatieplicht in het stemlokaal 22 juni 2007, www.kiesraad.nl.

⁴² Kiesraad, Advies over voorstel van wet houdende invoering van het stemmen in een stemlokaal naar keuze binnen de eigen gemeente 9 december 2005, www.kiesraad.nl.

vóór 1896 bestond. Ook toen kregen de kiezers hun stembiljetten thuis gestuurd. En hoewel de maatschappelijke verhoudingen en omstandigheden tussen toen en nu onvergelijkbaar zijn, blijft de zwakte van het systeem in wezen hetzelfde: namelijk de kwetsbaarheid van de kiezer.

Naast de kwetsbaarheid van de kiezer zijn er nog andere bezwaren tegen het stemmen per brief. Zo valt niet te garanderen dat de briefstemmen ook op het juiste adres worden bezorgd of dat ze niet worden ontvreemd. Ook is de uitvoering van de fraude anoniemer en daardoor laagdrempelig. Een fraudeur hoeft een briefstem slechts in te vullen en op de post te doen, terwijl geronselde volmachtstemmen in ieder geval in persoon moeten worden uitgebracht. Deze omstandigheden zijn voor alle adviesorganen en voor de opeenvolgende betrokken bewindslieden steeds reden geweest om het stemmen per brief af te wijzen.⁴³ Alleen voor Nederlanders die in het buitenland verblijven of daar woonachtig zijn, is een uitzondering gemaakt. Sinds 1985 kunnen zij per brief stemmen.

De meest recente afwijzingen van het stemmen per brief vonden plaats in 2002 en 2003. In juni 2002 kwam in het kader van het onderzoek naar plaatsonafhankelijk stemmen het stemmen per brief nog even kort als alternatief ter sprake.⁴⁴ Dit werd direct door verantwoordelijke bewindslieden afgewezen, omdat bij briefstemmen de stemvrijheid niet gegarandeerd kan worden, de mogelijkheden tot het ronselen van stemmen zelfs zouden toenemen en er geen sluitende identificatie van de kiezer mogelijk is. In maart 2003 gaf de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nog eens aan niet van plan te zijn experimenten uit te voeren met betrekking tot briefstemmen. Opnieuw werden daarbij de bekende bezwaren genoemd.⁴⁵

Stemmen per volmacht in rechtsvergelijkend perspectief

Stemmen per volmacht is bedoeld om die kiezers die niet in persoon in het stemlokaal kunnen verschijnen toch de gelegenheid te geven om een stem uit te brengen. Stemmen per volmacht is slechts één manier om dat mogelijk te maken. Andere manieren zijn het stemmen per brief en 'advance voting', het zogenaamde vooruitstemmen. Ook is het natuurlijk mogelijk dat een kiesstelsel alleen maar toestaat dat een kiezer zijn stem in persoon uitbrengt. Dat is bijvoorbeeld in Polen het geval, hoewel daar wel een wijziging op stapel staat die het stemmen per volmacht voor specifieke kiezersgroepen mogelijk moet maken.⁴⁶

Er zijn weinig landen met een vergelijkbare politieke cultuur waar ook een met Nederland vergelijkbare volmachtregeling bestaat. De landen met een

⁴³ Voorbeelden hiervan zijn de motie Faber (CDA)/Wiebenga (VVD) van 26 oktober 1983 waarin de regering verzocht werd voorstellen te doen tot uitbreiding van de categorieën kiezers die per brief konden stemmen (Kamerstukken II 1982-1983, 17 819, nr. 20.); de aandacht die D66 in 1993 voor het stemmen per brief verlangde (Kamerstukken II 1992-1993, 22 972, nr. 5, p. 4). D66 liet zich overigens overtuigen door de staatssecretaris die wees op de grote gevaren die aan het stemmen per brief kleefden. De Kiesraad heeft in zijn adviezen ook steevast stelling genomen tegen het stemmen per brief. Zie bijvoorbeeld de adviezen van 9 oktober 1970, 15 oktober 1973, 3 januari 1978, 29 augustus 1985. Een overzicht van de situatie in omringende landen wordt gegeven in het advies van 2 juni 1980.

⁴⁴ Kamerstukken II 2001-2002, 28 000 VII, nr. 63.

⁴⁵ Kamerstukken II 2002-2003, 28 600 VII, nr. 47.

⁴⁶ In Polen wordt momenteel aan een wetsontwerp gewerkt dat het voor gehandicapten en kiezers ouder dan 75 jaar mogelijk moet maken om per volmacht te stemmen.

volmachtregeling die het meest op het Nederlandse systeem lijken zijn België en Groot-Brittannië. In die landen kan echter alleen bij schriftelijke volmacht worden gestemd. Onderhandse volmachten lijken typisch Nederlands te zijn. In Groot-Brittannië is het stemmen per schriftelijke volmacht bovendien niet het enige alternatief voor het in persoon stemmen. Daar kan namelijk ook per brief worden gestemd.

Het Belgische systeem van volmachten kan het best worden vergeleken met de situatie in Nederland zoals die bestond vóór de introductie van de onderhandse volmacht in 1976. Het is een restrictieve regeling. Als volmachtgever komen alleen duidelijk omschreven categorieën in aanmerking zoals kiezers die wegens ziekte of handicap de gang naar het stembureau niet kunnen maken, kiezers die om beroeps- of dienstredenen afwezig zijn, kiezers met een rondreizend beroep of studerende kiezers. De kiezers die in één van deze categorieën vallen en per volmacht willen stemmen, dienen daarvoor een verklaring aan te vragen dat ze op de dag der stemming niet in het stembureau aanwezig kunnen zijn. Die verklaring moet worden aangevraagd bij de relevante instelling zoals bij een arts, de werkgever of bij de onderwijsinstelling of gemeente waar men staat ingeschreven. Naast deze specifieke kiezersgroepen die voor het stemmen per volmacht in aanmerking komen, is er een restgroep van kiezers die op de dag van de verkiezing in het buitenland verblijft. Deze kiezers moeten bij de gemeente bewijsstukken overleggen zoals een factuur van het reisbureau of een vliegticket om een verklaring te krijgen.

Tot 2002 konden alleen echtgenoten/es of verwanten als gemachtigde optreden. Sindsdien komen alle kiezers als gevolmachtigde in aanmerking. Een kiezer mag maar één volmachtstem uitbrengen. De gemachtigde dient zich bij het stembureau waar de volmachtgever staat ingeschreven te melden met het door de volmachtgever ingevulde en door beiden ondertekende volmachtformulier, de verklaring van de volmachtgever en zijn eigen oproepingsbrief en identiteitskaart. Dat hoeft niet hetzelfde stembureau te zijn waar de gemachtigde staat ingeschreven. Om te voorkomen dat iemand meerdere volmachtstemmen uitbrengt, wordt op de oproepingskaart van de gemachtigde aangetekend dat hij een stem bij volmacht heeft uitgebracht. Alle kiezers, dus ook de gemachtigden, dienen bij verkiezingen hun oproepingskaart en hun identiteitskaart te tonen.

De verruiming van de kring van gemachtigden in 2002 heeft de mogelijkheden tot ronselen vergroot. Volgens de afdeling Verkiezingen van het Belgische ministerie van Binnenlandse Zaken zijn er echter geen problemen bekend met ronselpraktijken. De strafbepalingen in het Belgische kieswetboek kennen het begrip ronselen van volmachten ook niet. De enige strafbepalingen die in relatie tot het stemmen bij volmacht staan, hebben betrekking op individueel misbruik. Zo is het verlenen van een volmacht, terwijl men zelf wel aanwezig had kunnen zijn, strafbaar evenals het aannemen van meer dan één volmacht.

Het Belgische systeem van het verlenen van volmachten maakt ronselpraktijken in de Nederlandse betekenis moeilijk. Elke kiezer die als volmachtgever wil optreden moet door middel van een verklaring aannemelijk maken dat hij op de dag van de verkiezingen niet aanwezig kan zijn. Hij moet dus aanzienlijk meer moeite doen dan zijn Nederlandse tegenhanger. Ook het verzilveren van geronselde volmachtstemmen is moeilijker dan in Nederland. De volmachtstem moet worden uitgebracht in het stemlokaal waar de volmachtgever staat ingeschreven en bovendien mag een kiezer maar één volmachtstem uitbrengen. Wel zijn de

mogelijkheden toegenomen doordat sinds 2002 de kring van gemachtigden ruimer is geworden.

In Groot-Brittannië bestaan twee alternatieven voor het stemmen in persoon.⁴⁷ Stemmen bij volmacht en stemmen per brief. Een volmacht dient schriftelijk te worden aangevraagd bij de gemeente waar de volmachtgever woonachtig is. Op het volmachtformulier dienen de personalia van de volmachtgever en de gemachtigde te worden opgegeven. Beide personen moeten het formulier ondertekenen. Ook moet een reden worden opgegeven voor het stemmen per volmacht. Geldige redenen zijn afwezigheid wegens werk of opleiding, verblijf in het buitenland of ziekte.

Een opmerkelijk aspect van het volmachtstelsel in Groot-Brittannië is dat een volmachtgever die langdurig ziek is of om andere redenen langdurig niet in persoon kan stemmen een volmacht kan verstrekken tot wederopzegging. Een aanvraag voor een doorlopende volmacht moet ondersteund worden door een verklaring dat de aanvrager inderdaad langdurig niet aan verkiezingen kan deelnemen. Dat kan bijvoorbeeld door de verzorger gebeuren.

Een kiezer mag ten hoogste voor twee personen gemachtigd zijn. Dit geldt niet wanneer de volmachtgevers familieleden zijn.⁴⁸ De volmachtstem hoeft niet tegelijk met de stem van de gemachtigde te worden uitgebracht. Hij hoeft ook niet in persoon te worden uitgebracht. De gemachtigde mag zelf beslissen of hij de volmachtstem in persoon of per brief uitbrengt.

Het volmachtstelsel in Groot-Brittannië lijkt sterk op de Nederlandse schriftelijke volmacht. Aangezien aanvraagformulieren gewoon gedownload kunnen worden, behoren ronselpraktijken zeker tot de mogelijkheden. Toch zijn daar weinig meldingen over. Daarvoor zijn twee oorzaken. Ten eerste bestaat er, net als in Nederland, geen centrale registratie van aangiften en vervolgingen wegens het misbruik van volmachten zodat een goed zicht ontbreekt. Daarnaast is het stemmen bij schriftelijke volmacht een tamelijk marginale zaak doordat de meeste kiezers de voorkeur geven aan het stemmen per brief. Zo bedraagt het aantal kiezers in de gemeente Eastleigh 92.881 waarvan er 11.649 per brief stemmen en slechts 42 bij schriftelijke volmacht. In Cambden zijn 146.793 kiezers geregistreerd waarvan 18.078 als briefstemmers en 159 als volmachtstemmers.⁴⁹

Stemmen per brief

Stemmen per brief kwam in het verleden vooral voor in landen met dunbevolkte gebieden waar de reis naar een stemlokaal voor veel kiezers een onoverkomelijk obstakel vormde. Door de ontwikkeling van de infrastructuur en door nieuwe transportmiddelen is het stemmen per brief weliswaar minder noodzakelijk geworden, maar blijft het om andere redenen toch een aantrekkelijk alternatief. De kiezer kan namelijk thuis en op het tijdstip dat hem het best uitkomt zijn stembiljet invullen en opsturen. Ook bij het stemmen per brief bestaan verschillende varianten.

In het systeem dat Zweden hanteert wordt per brief gestemd, waarbij de brief echter niet per post wordt afgeleverd maar per boodschapper. Voor dit systeem komen alleen kiezers in aanmerking die door ziekte, ouderdom of handicap niet zelf een stem kunnen uitbrengen. De kiezer krijgt zijn stembiljet thuisgestuurd, vult het in

⁴⁷ Dit geldt niet voor de lokale verkiezingen in Schotland die onder de bevoegdheid van het Schotse parlement vallen; Isobel White, *Postal Voting and Electoral Fraud* (16 May 2007).

⁴⁸ Het is niet duidelijk of daar een maximum voor geldt.

⁴⁹ De gegevens zijn door de betreffende gemeenten verstrekt.

en stopt het in aanwezigheid van de boodschapper en een getuige in een speciale envelop. Op deze envelop vermeldt hij zijn naam en identiteitsnummer. Deze envelop gaat in een andere envelop waarop de boodschapper en de getuige naam, adres en identiteitsnummer vermelden. Als boodschapper mogen echtgenoten/es, verwanten en verzorgers optreden. Daarnaast zijn plattelandspostbodes gemachtigd om als boodschapper op te treden en speciaal door de gemeente gemachtigde personen.

Misbruik van het stemmen per brief lijkt in Zweden weinig voor te komen. Wel was er tijdens de verkiezingen van 2002 een geval waarbij vertegenwoordigers van een politieke partij als boodschapper waren opgetreden en uitsluitend stembiljetten van hun partij hadden afgeleverd. Een onderzoek leidde weliswaar niet tot vervolging maar wel tot aanscherping van de Kieswet. Sindsdien worden alle enveloppen bewaard waarop de personalia van de kiezer, de getuige en de boodschapper staan vermeld.

Briefstemmen bestaat in Groot-Britannië sinds 1948. Het gebruik was aanvankelijk beperkt omdat de aanvraag vergezeld diende te gaan van een verklaring van een arts, werkgever of andere persoon of instantie die verklaarde dat de volmachtgever niet in persoon bij de verkiezingen aanwezig kon zijn. Dit veranderde in 2000 met de *Representation of the People Act*. Deze wet maakte het briefstemmen op verzoek mogelijk. Deze wijziging werd ingevoerd om de deelname aan de verkiezingen te vergemakkelijken en daarmee de opkomst te bevorderen. Proefprojecten tussen 2000 en 2003 in een beperkt aantal gemeenten en later in een aantal regio's lieten inderdaad positieve effecten zien op de opkomst. De *Electoral Commission* adviseerde in 2003 om overal bij lokale verkiezingen het briefstemmen in te voeren vanwege het positieve effect op de opkomst. De regering kondigde vervolgens aan dat briefstemmen overal mogelijk moest worden. Het was, zoals ze aangaf, innovatie met een doel: bevorderen van de opkomst en het vergemakkelijken van participatie. De verkiezingen voor de gemeenteraden en voor de Europese verkiezingen in juni 2004 lieten opnieuw een stijging van de opkomst zien.

In het Britse systeem kan iedere kiezer een briefstem aanvragen. Speciale redenen zijn niet nodig. Net als bij het stemmen bij volmacht kan een verzoek om per brief te stemmen schriftelijk worden ingediend. Op het aanvraagformulier dienen de personalia te worden ingevuld en het adres waarnaar de briefstem gestuurd moet worden. Het is mogelijk eenmalig een briefstem aan te vragen maar het is ook mogelijk om dat tot wederopzegging te doen. De kiezer krijgt dan bij alle volgende verkiezingen een briefstem thuis gestuurd. Het gebruik van de briefstem is sinds 2000 flink toegenomen en ligt in sommige streken al op een behoorlijk hoog niveau. Zo werd in Newcastle bij de verkiezingen voor de gemeenteraad in 2007 door 36,6% van het electoraat met een briefstem gestemd. Bij de algemene verkiezingen van 2005 werd landelijk door ongeveer 15% van de kiezers een briefstem uitgebracht.⁵⁰

Stemmen per brief is fraudegevoelig. Vooral in 2005 waren er veel klachten over fraude bij de lokale verkiezingen en de algemene verkiezingen in dat jaar. Een van de meest voorkomende vormen van fraude betrof het aanvragen van een briefstem op naam van een andere kiezer, om die briefstem vervolgens naar een ander adres op te laten sturen. Daarnaast werden briefstemmen aangevraagd op naam van overleden personen of niet-bestaande personen. Ook werden briefstemmen uit brievenbussen van flatgebouwen gestolen. Ten slotte werden

⁵⁰ Gegevens op de website van de gemeente Newcastle. www.newcastle.gov.uk.

kiezers onder druk gezet een briefstem aan te vragen en die vervolgens af te geven of door een ander te laten invullen. De problemen werden verergerd doordat de kiezerslijsten sterk vervuild waren, waardoor de controlemogelijkheden sterk beperkt waren.

De fraude heeft tot een flink aantal vervolgingen en veroordelingen geleid. Verschillende malen zijn gevangenisstraffen uitgesproken tussen een half jaar tot twee jaar en soms zelfs hoger. In Blackburn werd een raadslid tot drie jaar veroordeeld voor knoeien met 233 briefstemmen. Hij was geen uitzondering. Met zekere regelmaat blijken namelijk raadsleden betrokken bij de fraude met briefstemmen. Zo werden in Birmingham vijf raadsleden veroordeeld wegens het stelen en vervalsen van bijna 3000 briefstemmen. De rechter stelde dat de fraude in Birmingham 'would disgrace a banana republic'.⁵¹

De veroordelingen en aanhoudende klachten over fraude met briefstemmen leidden in 2006 tot de *Electoral Administration Act*. Om fraude terug te dringen moet voortaan in het aanvraagformulier de geboortedatum worden aangegeven en een handtekening worden geplaatst. Deze gegevens worden vervolgens digitaal opgeslagen. Elke keer wanneer een kiezer per brief stemt moet hij bij de briefstem zijn geboortedatum en zijn handtekening voegen. Het streven is dat ongeveer 20% van de briefstemmen op deze identiteitskenmerken worden gecontroleerd. Daarnaast is het verstrekken van valse gegevens bij het invullen van het aanvraagformulier strafbaar gesteld. Het probleem blijft echter dat er geen onderzoek wordt gedaan naar de omvang van de fraude en de oorzaken. Het vermoeden bestaat dat de electorale fraude daardoor in hoge mate verborgen blijft.⁵² Het probleem wordt inmiddels zo groot geacht dat de voorzitter van de *Electoral Commission* in april 2007 voor een identificatieplicht pleitte of voor de invoering van een electorale identiteitskaart.⁵³

In Duitsland is briefstemmen het enige alternatief voor het stemmen in persoon. Het stemmen per brief werd in 1956 ingevoerd. Aanvankelijk werd er niet veel gebruik van gemaakt. In 1957 bracht 4,9% van de kiezers een stem per brief uit. Langzaam steeg het aantal echter. In 1980 bracht 13% een stem per brief uit, in 1998 16% en in 2002 al bijna 20%.⁵⁴ In grote steden ligt het percentage hoger. In 2002 bracht in Berlijn 24% van de kiezers een stem per brief uit, in Hamburg 28% en in München 31%.⁵⁵ De belangrijkste reden hiervoor is dat de overheid in een poging de dalende opkomst te keren het makkelijker heeft gemaakt om per brief te stemmen. Aanvankelijk kon een briefstem alleen aangevraagd worden door een met redenen omkleed verzoek. De aanvrager moest aannemelijk maken dat hij wegens ziekte, handicap of beroepsredenen niet zelf naar het stemlokaal kon gaan. De aanvraag is nu nog louter een formaliteit. Elk verzoek dat slechts in algemene zin naar een van

⁵¹ Michael Pinto-Duschinsky, 'How much electoral fraud is there in the United Kingdom? Has the introduction of postal voting on demand increased electoral fraud?' Aantekeningen voor een lezing op 26 februari 2007 in Brighton.

⁵² John Stewart, 'A Banana Republic? The investigation into electoral fraud by the Birmingham Election Court', *Parliamentary Affairs* 4(59)2006.

⁵³ *The Times* 28 april 2007.

⁵⁴ Norbert Kersting, 'Online-Wahlen im internationalen Vergleich', *Politik und Zeitgeschichte* 18(2004).

⁵⁵ Bernd Knop, 'Entwicklung des Briefwahlaufkommens zu den Wahlen in Berlin von 1990 bis 2004', *Berliner Statistik. Monatsschrift* 6(2005).

deze gronden verwijst, wordt gehonoreerd. In verschillende gemeenten kunnen de aanvragen per email worden ingediend. Een onderzoek in Nürnberg uit 2002 naar het stemmen per brief liet zien dat de meeste aanvragers oudere kiezers waren en dan vooral vrouwen boven de 60 jaar.⁵⁶ Hoewel er een aantal duidelijke parallellen met het briefstemmen in Groot-Brittannië bestaan, zijn er in Duitsland opmerkelijk weinig berichten over fraude.

Vooruitstemmen

In Zweden bestaat voor kiezers die op de dag van de verkiezingen verhinderd zijn hun stem uit te brengen naast het stemmen per boodschapper nog een andere manier om aan de verkiezingen deel te nemen. Dit betreft het zogenaamde vooruitstemmen. Stemmen per brief is natuurlijk ook een vorm van vooruitstemmen, maar bij de in Zweden gehanteerde variant kan een kiezer vanaf de 18^e dag voor de dag van de verkiezingen zijn stem ook in persoon uitbrengen bij een stembureau. De stembureaus zijn op normale plaatsen gevestigd zoals in bibliotheken en scholen. Deze methode beperkt de mogelijkheden tot fraude aanzienlijk. Het nadeel is echter dat het vooral soelaas biedt aan gezonde kiezers. Voor ernstig zieke kiezers biedt het vooruitstemmen geen mogelijkheden.

Ondersteuningsverklaringen

Een historisch overzicht van kandidaten en ondersteuningsverklaringen

Aanvankelijk kende de Kieswet het begrip kandidaat of kandidaatstelling niet. Tussen 1848 en 1896 kon op iedereen een stem worden uitgebracht. Op de buurman, op een buitenlander, op een vrouw of op een minderjarige. Verkiezingen werden om deze reden niet ongeldig verklaard. Alleen de Tweede Kamer besliste namelijk over de toelating van de gekozene en over de geldigheid van de verkiezing. Bij de beoordeling gaven praktische overwegingen de doorslag. Alleen wanneer de deelname van personen zonder passief kiesrecht van invloed zou kunnen zijn geweest op de uitkomst van de verkiezingen werden nieuwe verkiezingen voor het betreffende kiesdistrict uitgeschreven.

De opkomst van politieke partijen en de politisering van de verkiezingen leidden er vanaf ongeveer 1870 toe dat alleen personen die namens een politieke stroming of partij aan de verkiezingen deelnamen kans hadden een zetel te winnen. Daarmee deed het begrip kandidaat zijn intrede in de Nederlandse verkiezingen. Niet formeel, maar wel in de verkiezingspraktijk.

De Kieswet-Van Houten uit 1896 introduceerde de begrippen kandidaat en kandidaatstelling in het verkiezingsproces. Het doel van de kandidaatstelling was om het aantal kansloze kandidaturen zo veel mogelijk te beperken.⁵⁷ Een kandidatuur moest ondersteund worden door minstens 40 kiezers die in het betreffende kiesdistrict stonden ingeschreven. Volgens de nieuwe Kieswet werd een kandidaat niet door een partij maar door de kiezers voorgedragen. Dat was overigens in 1897 al in de meeste kiesdistricten een fictie.

In het wetsvoorstel was het aantal ondertekenaars aanvankelijk op 50 bepaald. Dit werd door een amendement teruggebracht tot 40 omdat een

⁵⁶ 'Das Wahlverhalten der Briefwähler und Briefwählerinnen bei der Bundestagswahl am 22.09.2002', Statistik aktuell. Monatsbericht September 2002.

⁵⁷ P. Kalbfleisch en H. Goeman Borgesius, De Kieswet (Zutphen z.j. (1901)), p. 164-165.

meerderheid van de Kamer zich afvroeg of in sommige kiesdistricten wel 50 kiezers de moed zouden hebben om openlijk een kandidatuur te ondersteunen. De kandidatenlijsten werden namelijk in hun geheel - met vermelding van de namen van de ondertekenaars - in het kiesdistrict aangeplakt.

Inderdaad bleek het voor sommige partijen moeilijk om de benodigde ondertekenaars voor een kandidatuur te verwerven. Met name de kiezers die een socialistische kandidatuur ondersteunden moesten in bepaalde streken van Nederland rekening houden met serieuze represailles zoals het verlies van werk. Aan de andere kant werden de kandidatenlijsten door de gevestigde partijen juist gebruikt om te laten zien hoe groot hun aanhang in het kiesdistrict was. Zo waren er districten waar de liberale kandidatenlijst door honderden kiezers werd ondertekend. Juist het feit dat deze lijsten van overheidswege gepubliceerd werden, bood de liberale partij de gelegenheid om te laten zien welke invloedrijke personen de liberale kandidaat steunden. Het ondertekenen van een kandidatenlijst stond immers niet alleen gelijk aan een publieke bekendmaking van de politieke gezindte, maar ook aan een stembelofte.

Ook na de invoering van de evenredige vertegenwoordiging ging de Kieswet uit van de fictie dat niet partijen maar kiezers kandidaten stelden. Wel veranderde het een en ander. Een kiezer ondersteunde nu een lijst van kandidaten en niet meer een enkele kandidaat. Het doel van het ondertekenen van een kandidatenlijst bleef wel hetzelfde, namelijk het tegengaan van kandidaturen die weinig of geen draagvlak hadden.⁵⁸ Het aantal handtekeningen mocht echter niet zo hoog zijn dat serieuze kandidatenlijsten werden belemmerd. In 1917 werden de 40 handtekeningen die onder het districtenstelsel waren vereist blijkbaar als belemmerend beschouwd, want het aantal daalde tot 25 per kieskring. Dat was niet alleen een absolute daling maar ook een relatieve, want tegenover de 100 kiesdistricten uit de periode vóór 1917 stonden nu slechts 18 kieskringen. Bovendien was het electoraat intussen verdubbeld door de invoering van het algemeen mannenkiesrecht.

Onder het nieuwe kiesstelsel werden de kandidatenlijsten voor de Tweede Kamerverkiezingen vóór de verkiezingen definitief geldig verklaard. Onder het districtenstelsel had het achteraf ongeldig verklaren van een verkiezing geen andere consequenties dan het uitschrijven van een nieuwe verkiezing voor een bepaald kiesdistrict. Na 1917 lag dat anders. Niet alleen was een kieskring veel groter dan een kiesdistrict en waren er dus veel meer kiezers bij betrokken, maar ook zou een nieuwe verkiezing door de lijstverbindingen een grotere impact op de totale uitslag hebben. De wetgever stelde daarom in 1917 dat het onderzoek naar de geldigheid van de lijsten in het vervolg vooraf moest plaatsvinden en niet meer achteraf.⁵⁹

De toetsing vooraf vond plaats door het hoofdstembureau van de kieskring. Op de dag van de kandidaatstelling dienden bij de voorzitter van het hoofdstembureau de kandidatenlijsten te worden ingeleverd. De ondertekenaars van de lijsten moesten woonachtig zijn binnen het gebied van het vertegenwoordigend orgaan waarvoor de verkiezingen werden gehouden. Van elke ondertekenaar moest ook een verklaring worden ingeleverd dat hij voorkwam op de kiezerslijst van een gemeente binnen dat gebied. Na inlevering onderzocht het hoofdstembureau de kandidatenlijsten. Sommige in de Kieswet omschreven verzuimen mocht de indiener van de kandidatenlijst herstellen. Tot die verzuimen behoorden onder andere een

⁵⁸ J. de Lange, *Kieswet* (Zwolle 1923), p. 54.

⁵⁹ In de huidige Kieswet vindt dit zijn weerslag in artikel V 4, lid 2, dat bepaalt dat het onderzoek van de geloofsbrief zich niet uitstrekt tot de geldigheid van de kandidatenlijsten.

onvoldoende aantal ondertekenaars en het ontbreken van een verklaring dat een ondertekenaar kiesgerechtigd was. Uiterlijk op de achtste dag na de inlevering besliste het hoofdstembureau in een openbare zitting over de geldigheid van de lijsten. Tegen deze beslissing was beroep mogelijk bij Gedeputeerde Staten. Daarna stonden de kandidatenlijsten onherroepelijk vast. Lange tijd bleven deze bepalingen in grote lijnen onveranderd. Alleen werden de termijnen af en toe gewijzigd. Zo moesten de kandidatenlijsten in 1923 uiterlijk de achtste dag na de kandidaatstelling definitief worden vastgesteld terwijl dat in 1951 was teruggebracht tot uiterlijk de vijfde dag.

De politieke partijen waren zelf verantwoordelijk voor de wijze waarop de handtekeningen verzameld werden. Hiervoor bestonden geen voorschriften. De Kieswet kende maar één strafbepaling die gewijd was aan de kandidatenlijst. Dat betrof het laten ondertekenen van de kandidatenlijst door personen die niet kiesgerechtigd waren. Deze overtreding kon bestraft worden met een gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of een geldboete van ten hoogste 120 gulden.

Over het algemeen waren politici en leden van hoofdstembureaus zich er wel van bewust dat er af en toe valse handtekeningen op de kandidatenlijsten werden gezet. Zo werd tijdens de behandeling van de Kieswet van 1951 in het voorlopig verslag opgemerkt dat in het verleden verschillende kandidatenlijsten voorzien waren van valse handtekeningen. Hoewel sommige leden zich er van bewust waren dat het verzamelen van bewijs vanwege de in acht te nemen termijnen moeilijk was, vroegen zij zich toch af of de minister van mening was dat er nadere maatregelen moesten worden genomen.⁶⁰ De minister erkende de problemen maar achtte de strafbepaling in het Wetboek van Strafrecht met betrekking tot het zetten van valse handtekeningen afdoende. Dat de vervalste handtekeningen meestal pas aan het licht kwamen nadat de kandidatenlijsten definitief waren vastgesteld, was eigenlijk wel ongewenst maar om praktische redenen gaf de minister er toch de voorkeur aan dat de geldigheid van de kandidatenlijsten na de verkiezingen niet meer in het geding kon worden gebracht.⁶¹

Bij deze praktische overwegingen, die al sinds 1917 de doorslag hadden gegeven, bleef het ook ditmaal. Wat in 1951 echter wel min of meer stilzwijgend werd gewijzigd, betrof het ondertekenen van de kandidatenlijsten door de kiezers. In 1918 was in de Kieswet bepaald dat een handtekening geplaatst moest worden samen met de naam van de gemeente waar de ondertekenaar op de kiezerslijst voorkwam. De identificatie van de ondertekenaars verliep vaak moeizaam omdat veel handtekeningen onleesbaar waren.⁶² Vermoedelijk om het vaststellen van de identiteit van de ondertekenaars te vergemakkelijken, moesten vanaf 1951 aan de handtekeningen de voorletters, namen en adressen worden toegevoegd.

De geldigheid van de handtekeningen onder de kandidatenlijsten kwam volop in de belangstelling te staan na de opkomst van enkele kleine partijen aan de rechterzijde van het politieke spectrum aan het einde van de jaren 1970. De Nederlandse Volksunie (NVU) en de Centruumpartij hadden regelmatig moeite om de benodigde handtekeningen te verwerven. In een aantal gevallen werden daarom vervalste handtekeningen gezet of werden handtekeningen onder valse

⁶⁰ A.F.J. van den Bogert, Kieswet (Zwolle 1951), p. 27.

⁶¹ Ibidem, p. 32.

⁶² P. Kalbfleisch, Kieswet (1918), p. 19.

voorwendselen verkregen. Een bekend voorbeeld betrof het werven van handtekeningen onder het mom van een actie tegen hogere gasprijzen.

Deze rechtse partijen werden al snel na hun oprichting actief gevolgd en bestreden door antifascistische en antiracistische organisaties. Eén van de bestrijdingsmethoden betrof het controleren van de ondertekeningen op de kandidatenlijsten. Zo kwamen verschillende malen misleidende praktijken aan het licht. Een aantal van de misleide ondertekenaars kon worden overgehaald hun handtekening in te trekken waardoor de ingediende kandidatenlijsten niet meer van het vereiste aantal handtekeningen waren voorzien. Als gevolg van deze intrekkingen werden verschillende kandidatenlijsten ongeldig verklaard door de hoofdstembureaus. Een aantal van deze vonnissen werden in hoger beroep door Gedeputeerde Staten bevestigd. Zo werd in 1981 de kandidatenlijst van de NVU in negen kieskringen ongeldig verklaard en de kandidatenlijst van de Centruumpartij in twee kieskringen.⁶³

In 1982 werd Gedeputeerde Staten als beroepsinstantie voor de uitspraken van de hoofdstembureaus vervangen door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De Afdeling bestuursrechtspraak interpreteerde de Kieswet op het punt van het ondertekenen van kandidatenlijsten anders dan de colleges van Gedeputeerde Staten. Intrekking van handtekeningen na inlevering van de kandidatenlijst werd niet meer toegestaan. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak zou anders het hele verkiezingsproces ontwricht raken.⁶⁴ Handtekeningen konden alleen nog ingetrokken worden vóór inlevering van de kandidatenlijst, waardoor de bestrijding van de rechtse partijen door het controleren van de kandidatenlijsten moeilijker werd. Het was immers veel lastiger om de ondertekenaars van een kandidatenlijst te achterhalen voordat de lijsten werden ingeleverd dan daarna. Toch boden de kandidatenlijsten nog andere mogelijkheden. Zo stapten in 1986 vijf in Heerlen woonachtige misleide ondertekenaars van de kandidatenlijst van de Centruumpartij naar de rechtbank met een eis om rectificatie. De eis werd toegewezen. De Centruumpartij weigerde echter te rectificeren en doordat zij niet in staat was de dwangsom te voldoen volgde in mei 1986 het faillissement van de partij.⁶⁵

Het handtekeningenvereiste was zo binnen enkele jaren niet meer alleen een middel om het aantal kansloze kandidaturen te beperken, maar ook een instrument geworden om politieke partijen te bestrijden. Nu was dit in de ogen van velen al een onwenselijke ontwikkeling, maar daarbij kwam verder nog dat de ondertekenaars van de kandidatenlijsten van de NVU, Centruumpartij en Centrumdemocraten niet zelden geïntimideerd werden. Het ging sommige activisten er niet alleen om de misleide ondertekenaars voor te lichten en over te halen actie te ondernemen maar ook om de bewuste ondertekenaars te bestrijden. Dat leidde soms tot intimiderende acties als het ingooien van ruiten. In het midden van de jaren 1980 bleek een belangrijk deel van het verkiezingsproces niet alleen aan fraude onderhevig te zijn, maar was het ook deel van het politieke strijdtoneel geworden. Dat was voor de wetgever aanleiding om de Kieswet te herzien.

⁶³ Elzinga, *Het Nederlandse kiesrecht*, p. 135.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ L. Koeneman, P. Lucardie en I. Noomen, 'Kroniek 1986. Overzicht van de partijpolitieke gebeurtenissen van het jaar 1986', in: *Jaarboek 1986 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, 15-61, aldaar p. 25-26.

De invoering van ondersteuningsverklaring

In oktober 1987 diende staatssecretaris De Graaff-Nauta een wetsvoorstel in op grond waarvan kandidatenlijsten niet meer ondertekend hoefden te worden, maar vergezeld dienden te gaan van ondersteuningsverklaringen. Een ondersteuningsverklaring moest op de gemeentesecretarie van de woonplaats van de kiezer worden ondertekend. De kiezer moest daarbij zijn identiteit kenbaar maken door een legitimatiebewijs te overleggen. De burgemeester of een ambtenaar voorzag vervolgens de ondersteuningsverklaring van zijn handtekening waarna de verklaring aan de kiezer werd overhandigd. Volgens de staatssecretaris zou deze regeling een einde maken aan het leuren met kandidatenlijsten langs de deur, aan de daarmee soms gepaard gaande misleiding en aan het vervalsen van handtekeningen. Door de legitimatieplicht zou er bovendien ook geen twijfel meer zijn over de vraag of de ondertekenaars wel kiesgerechtigd waren.⁶⁶

Doordat de kiezer zich nu naar de gemeentesecretarie moest begeven om een lijst te ondersteunen, zouden lichtvaardige ondersteuningens volgens de staatssecretaris niet vaak meer voorkomen. Vanwege de grotere inspanning die van een kiezer werd verwacht, wilde de staatssecretaris daarom aan de nieuwe ondersteuningsverklaring meer gewicht toekennen dan aan de oude en het aantal daarom terugbrengen tot tien per kieskring.

De Kiesraad kon zich in zijn advies in de voorgestelde wijzigingen vinden gezien de problemen die zich bij de kandidatenlijsten hadden voorgedaan. Afschaffing van de ondersteuningsverklaringen was geen wenselijke zaak. Naar verwachting zou er een sterke toename van nieuwe politieke partijen ontstaan waarbij het onduidelijk was over welke aanhang die zouden beschikken. Bovendien, zo stelde de Kiesraad, ging de Kieswet nu eenmaal uit van de fictie dat kandidaten worden gesteld door kiezers en wel door de ondertekenaars van de lijst.⁶⁷

De voorstellen betreffende de ondersteuningsverklaringen kwamen bijna ongewijzigd in de Kieswet die in 1989 van kracht werd. Het aantal ondersteuningsverklaringen werd teruggebracht tot tien per kieskring die op de gemeentesecretarie van de woonplaats van de kiezer ondertekend moesten worden. Deze bepalingen waren ook van toepassing bij de kandidatenlijsten voor Provinciale Staten en de gemeenteraden. Daarnaast werd in de Kieswet bepaald dat politieke groeperingen die bij een eerdere verkiezing één of meer zetels voor hetzelfde vertegenwoordigende orgaan hadden behaald, geen ondersteuningsverklaringen meer hoefden in te leveren.

De relatie tussen het aantal ondersteuningsverklaringen en het aantal partijen dat aan de verkiezingen deelnam bleef steeds onderwerp van bespiegeling. De invoering van de ondersteuningsverklaring had namelijk geen remmend effect op het aantal deelnemende partijen. In 1994 namen 26 partijen aan de verkiezingen deel. Dit was voor de minister van Binnenlandse Zaken aanleiding om de Kiesraad te vragen welke maatregelen tegen lichtvaardige kandidaatstelling konden worden genomen. De Kiesraad adviseerde de minister om het aantal ondersteuningsverklaringen bij de Kamerverkiezingen te verhogen tot 50 per kieskring, bij de Provinciale Staten te verhogen tot 25 en bij de gemeenteraden op tien te laten.⁶⁸

⁶⁶ Kamerstukken II 1987-1988, 20 264, nr. 3, p. 39-41.

⁶⁷ Kiesraad, Advies met betrekking tot stemmen bij volmacht en ondertekening kandidatenlijsten, 31 oktober 1986.

⁶⁸ Kiesraad, Advies inzake maatregelen tegen lichtvaardige kandidaatstelling, 3 november 1994.

Staatssecretaris Kohnstamm diende in februari 1997 een wetsvoorstel in waarin het aantal ondersteuningsverklaringen voor alle verkiezingen tot 50 werd verhoogd. Zo zou niet alleen het uitgangspunt van de Kieswet dat de kandidaten door kiezers werden gesteld beter uit de verf komen, maar tevens zou worden bereikt dat de ingediende kandidatenlijsten over een zeker aantoonbaar draagvlak moesten beschikken. De zittende partijen zouden vrijgesteld blijven omdat zij inmiddels hadden aangetoond over dat draagvlak te beschikken.⁶⁹ Een mogelijke toename van fraude bij het verzamelen van ondersteuningsverklaringen als gevolg van de zwaardere eisen werd in de toelichting op het wetsvoorstel niet overwogen. De staatssecretaris kon desgevraagd ook geen voorbeelden van fraude geven tijdens de verkiezingen van 1994 en 1995.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel spitste de discussie zich vooral toe op de vraag of het aantal ondersteuningsverklaringen bij raadsverkiezingen niet naar het inwonertal gedifferentieerd moest worden en of een gelijke behandeling niet vereiste dat bij een verhoging van het handtekeningenvereiste ook de zittende partijen in ieder geval eenmaal aan de nieuwe bepalingen moesten voldoen. Na enkele debatten werd het aantal handtekeningen door het amendement-Mateman uiteindelijk op 30 vastgesteld voor verkiezingen voor de Tweede Kamer en Provinciale Staten terwijl het aantal voor verkiezingen voor de gemeenteraad gedifferentieerd werd naar het aantal te verdelen raadszetels.⁷⁰ Als gevolg van de aanneming van het amendement-Rehwinkel werd de nieuwe eis ook tot de zittende partijen uitgebreid. De nieuwe bepalingen werden in december 1997 van kracht.

In september 1999 presenteerde minister Peper een evaluatie van de wijzigingen met betrekking tot de ondersteuningsverklaringen. Navraag onder de hoofdstembureaus en de politieke partijen had de minister geleerd dat de meeste betrokkenen ondersteuningsverklaringen voor de zittende partijen als onnodig belastend ervoeren. Veel zittende partijen viel het bovendien niet mee om de benodigde ondersteuningsverklaringen bijeen te krijgen:

‘Een groot aantal zittende groeperingen heeft zich verbaasd over de inspanningen die men moest doen om aan het vereiste aantal verklaringen te komen. Deze inspanningen waren niet zozeer nodig omdat een maatschappelijk draagvlak zou ontbreken, maar vanwege het gebrek aan bereidwilligheid van sympathisanten om een bezoek aan het gemeentehuis te brengen en aldaar de ondersteuningsverklaring af te leggen.’⁷¹

Dat een aantal nieuwe groeperingen geen kandidatenlijst had ingeleverd, kwam volgens de minister doordat ze wegens een gebrekkige interne organisatiestructuur onvoldoende ondersteuningsverklaringen hadden kunnen verzamelen. Dit werd door de minister niet als nadelig beoordeeld. Dat was immers de bedoeling van de ondersteuningsverklaringen.

Wat betreft het ronselen van ondersteuningsverklaringen wees de minister op een enkel geval dat zich had voorgedaan. In Nijmegen hadden de Centrum-democraten in 1998 op zodanige wijze ondersteuningsverklaringen geworven dat de

⁶⁹ Kamerstukken II 1997-1998, 25 227, nr. 3, p. 7-9, nr. 5, p. 10-15.

⁷⁰ Bij minimaal 39 te verdelen zetels dienen 30 ondersteuningsverklaringen te worden overlegd, bij een aantal zetels tussen 19 en 39 tenminste 20 en bij minder dan negentien zetels tien.

⁷¹ Kamerstukken II 1998-1999, 26 200, nr. 61, p. 9.

politie was opgetreden. Daarbij was de gemachtigde van de CD in hechtenis genomen, waardoor die niet in staat was geweest om de kandidatenlijst voor de kieskring Nijmegen in te dienen. Dit was echter maar een enkel incident en daarom niet in strijd met de waarneming van staatssecretaris Kohnstamm eerder dat jaar dat incidenten nooit konden worden voorkomen maar dat de herziening van de Kieswet in 1989 het ronselen van ondersteuningsverklaringen vrijwel gemarginaliseerd had.⁷²

Het vertrouwen in de preventieve werking van de ondersteuningsverklaring was zo groot dat bij de invoering in 1989 de enige strafbepaling met betrekking tot ondersteuningsverklaringen uit de Kieswet was verdwenen. Bedrog of misleiding werd door de ondertekening op de gemeentesecretarie en de verplichte legitimatie als nagenoeg onmogelijk beschouwd.⁷³

Minister Peper wees er in zijn brief van september 1999 op dat herinvoering van een strafbepaling weinig praktisch effect zou hebben.⁷⁴ Het onderzoek zou zich dan namelijk moeten richten op de intentie van degenen die de ondersteuningsverklaring hebben ondertekend. Dat zou in de meeste gevallen ondoenlijk blijken te zijn. Een strafbepaling zou dus voornamelijk een symbolische betekenis hebben en daar voelde de minister weinig voor.

Tijdens een algemeen overleg in november 1999 bleek echter dat alle grote partijen toch een voorkeur hadden voor opname van een strafbepaling vanwege de preventieve werking.⁷⁵ De minister gaf aan de Kamer hierin te zullen volgen en in januari 2000 verscheen een nota. In deze nota stelde de minister voor om de zittende partijen, nu ze eenmaal aan de nieuwe eis van 30 ondersteuningsverklaringen hadden voldaan, weer vrij te stellen.⁷⁶

Minister De Vries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de opvolger van Peper, diende in het najaar van 2001 een wetsontwerp in dat grotendeels op de nota van zijn voorganger voortbouwde.⁷⁷ Hierin stelde hij voor het overleggen van ondersteuningsverklaringen af te schaffen voor zittende partijen. Ook De Vries wees op de moeilijkheid om het ronselen van ondersteuningsverklaringen te bewijzen. Hij wilde daarom volstaan met de strafbaarstelling van het omkopen en het zich laten omkopen tot het afleggen van een ondersteuningsverklaring. Bij het verzamelen van verklaringen valt ronselen namelijk niet uit te sluiten omdat ze in het merendeel van de gevallen nu eenmaal verkregen worden door personen stelselmatig aan te spreken. Deze redenering werd door de Kamer overgenomen en met ingang van december 2001 werd het omkopen en het zich laten omkopen voor ondersteuningsverklaringen strafbaar gesteld. Wel werd hieraan nog een verbod toegevoegd om kiezers te dwingen tot het afleggen van een verklaring. Sindsdien zijn er geen wijzigingen meer aangebracht.

Ondersteuningsverklaringen in rechtsvergelijkend perspectief

In veel ons omringende landen worden handtekeningen gehanteerd als drempel voor de deelname aan verkiezingen. België, Groot-Brittannië, Duitsland, Zwitserland, en Polen hanteren elk een of andere vorm van handtekeningenvereiste voor de in te

⁷² Aangangsel Handelingen II 1997-1998, nr. 731 Vraag Rehwinkel (PvdA) 26 januari 1998.

⁷³ Kamerstukken II 1987-1988, 20 264, nr. 3, p. 165.

⁷⁴ Kamerstukken II 1998-1999, 26 200 VII, nr. 61.

⁷⁵ Kamerstukken II 1999-2000, 26 800 VII, nr. 28, p. 5.

⁷⁶ Nota ondersteuningsverklaringen 18 januari 2000.

⁷⁷ Kamerstukken II 2000-2001, 27 673, nr. 3.

dienen kandidatenlijsten. De vereiste aantallen handtekeningen en de uitzonderingsbepalingen lopen echter sterk uiteen.

In België moet een kandidatenlijst per kieskring ondertekend worden door een aantal kiezers dat, afhankelijk van de bevolkingsomvang, tussen de 200 en 500 ligt. Een kiezer mag maar in één van de twintig kieskringen die het land telt een kandidatenlijst ondersteunen. Een alternatief bestaat uit de ondertekening van de kandidatenlijst door drie aftredende Kamerleden. Ook hier geldt dat elk Kamerlid maar in één kieskring een kandidatenlijst mag ondersteunen.

In Groot-Brittannië dient een kandidatuur voor een kiesdistrict ondersteund te worden door tien handtekeningen. In Duitsland dienen kandidatenlijsten voor partijen die sinds de laatste verkiezingen niet met minimaal vijf afgevaardigden zittingen hebben in de Bundestag of de Landtag per deelstaat ondersteund te worden door maximaal 2000 kiezers. Het precieze aantal is afhankelijk van de omvang van de bevolking. Voor de kandidaatstelling van districtskandidaten - Duitsland kent een kiesstelsel waarbij zowel voor een landelijke lijst als voor een districtskandidaat een stem wordt uitgebracht - zijn 200 handtekeningen nodig.

Het Poolse systeem van handtekeningen wijkt sterk af van dat in andere landen door de rol die zogenaamde verkiezingscomités spelen. In Polen worden namelijk in naam van partijen of kiezers verkiezingscomités opgericht die kandidaten nomineren. De oprichting van een dergelijk comité moet ondersteund worden door minimaal 1000 kiezers. De verkiezingscomités mogen vervolgens in elke kieskring een kandidatenlijst inleveren. Voor de Sejm, het nationale parlement, zijn voor een kandidatenlijst 5000 handtekeningen nodig. Wanneer in de helft van de kieskringen handtekeningen zijn ingeleverd mogen in de overige kieskringen kandidatenlijsten zonder handtekeningen worden ingeleverd.

In de meeste onderzochte landen ligt het aantal benodigde handtekeningen beduidend hoger dan in Nederland, waar een partij om in alle kieskringen deel te nemen minimaal 570 ondersteuningsverklaringen nodig heeft.⁷⁸ Tussen Nederland en de onderzochte landen bestaat een groot verschil in organisatie en uitvoering. Terwijl in Nederland de kiezers op de gemeentesecretarie een ondersteuningsverklaring dienen te ondertekenen, worden de handtekeningen in de onderzochte landen langs de deur of in de publieke ruimte vergaard.

Lang niet overal liggen de ondertekeningen ter inzage, zoals in Nederland het geval is. In België hebben alleen de kandidaten en de kiesgerechtigden die de kandidatenlijsten inleveren het recht om ter plaatse inzage te krijgen in andere voordrachten. Zij kunnen vervolgens bezwaar indienen tegen andere kandidatenlijsten. In Zwitserland zijn de ondertekeningen wel ter inzage, maar in Duitsland niet.

In het Belgische kieswetboek is het vervalsen van handtekeningen strafbaar gesteld. Van ronselen of vergelijkbare praktijken wordt geen melding gemaakt. Omkopen wordt wel strafbaar gesteld in relatie tot stemmen en volmachten, maar niet in relatie tot de handtekeningen op de kandidatenlijst. In Polen, Groot-Brittannië en Zwitserland is omkoping en bedrog strafbaar gesteld. In Duitsland is het vervalsen van handtekeningen strafbaar gesteld met een boete of met een gevangenisstraf tot vijf jaar. In de Poolse Kieswet wordt uitdrukkelijk gesteld dat de handtekeningen zonder dreiging, bedrog of druk moeten worden verzameld. Ook mogen er geen vergoedingen worden gegeven. Indien een electorale commissie van een kieskring twijfelt over de betrouwbaarheid van een kandidatenlijst kan zij daarnaar onderzoek

⁷⁸ Het effect van de bepalingen met betrekking tot het aantal handtekeningen is overigens vanwege de uitzonderingsbepalingen in veel landen moeilijk te bepalen.

doen, desnoods door de ondertekenaars persoonlijk te benaderen. Op een overtreding van de bepalingen staat een boete.

In Groot-Brittannië bestaan strenge strafbepalingen met betrekking tot onregelmatigheden met ondertekeningen. De straffen kunnen oplopen tot een gevangenisstraf en uitsluiting van het passief kiesrecht. Zo werd een verkiezingsagent van de British National Party wegens het vervalsen van twaalf handtekeningen tijdens de algemene verkiezingen van 2001 veroordeeld tot zes maanden gevangenisstraf en vijf jaar ontzetting uit het passief kiesrecht.⁷⁹

In alle landen worden overtredingen van de bepalingen met betrekking tot de handtekeningen niet aan de politieke partijen toegerekend. Ook ontzetting uit het passief kiesrecht of het vervallen verklaren van een zetel komt weinig voor. De Engelse Kieswet laat wel toe dat een zetel vervallen wordt verklaard. Er volgen dan nieuwe verkiezingen. Dat deze mogelijkheid in Groot-Brittannië wel bestaat en in veel andere landen niet hangt voor een belangrijk deel samen met de verschillende kiesstelsels. In een districtenstelsel zoals dat in Groot-Brittannië bestaat, zijn de gevolgen van het uitschrijven van een nieuwe verkiezing in een bepaald kiesdistrict veel kleiner dan onder het stelsel van evenredige vertegenwoordiging.

Het verschil in kiesstelsel neemt overigens niet weg dat ook in andere landen met evenredige vertegenwoordiging zoals Polen parlementsleden hun zetel kunnen verliezen wegens verkiezingsfraude waaronder het ronselen van ondersteuningsverklaringen. Daarvoor is wel een gerechtelijk vonnis vereist. De verkiezingsfraude wordt de politieke partij voor welke het veroordeelde parlementslid zitting had niet aangerekend. De zetel wordt namelijk ingenomen door de eerstvolgende kandidaat op de lijst.⁸⁰

Tot slot

Het stemmen bij volmacht werd in 1928 ingevoerd om ervoor te zorgen dat de verkiezingen de politieke opvattingen van het Nederlandse electoraat zo zuiver mogelijk zouden weergeven. Dat de regeling niet bedoeld was om het de kiezer zo gemakkelijk mogelijk te maken een stem uit te brengen, blijkt wel uit de omslachtige wijze waarop een volmacht kon worden verleend.

Vanaf de jaren 1950 werd de volmacht steeds meer een middel om het de kiezer zo gemakkelijk mogelijk te maken bij de uitoefening van het kiesrecht. Dit werd versterkt door de afschaffing van de opkomstplicht. Een grote stap werd gezet in 1976 met de introductie van de onderhandse volmacht. Hierbij was de bevordering van de opkomst een belangrijk motief, evenals de ontwikkeling die het kiesrecht meer beschouwt als een recht dan als een plicht. Bij de ontwikkeling van plicht naar recht past een opruimen van zo veel mogelijk belemmeringen.

Ook in andere landen zijn de mogelijkheden om anders dan in persoon te stemmen uitgebreid. Wat dat betreft neemt Nederland geen uitzonderlijke positie in. Dat is wel het geval bij het gekozen middel. In geen van de onderzochte landen bestaat een zo vrijzinnige regeling ten aanzien van volmachten als in Nederland. In

⁷⁹ Michael Pinto-Duschinsky, How much electoral fraud is there in the United Kingdom? P. 8. Vanwege het ontbreken van een centrale registratie is het niet mogelijk een compleet overzicht te verkrijgen.

⁸⁰ Mededeling van Kazimierz W. Czaplicki, secretaris van de Nationale Electorale Commissie van Polen.

andere landen zoals Groot-Brittannië en Duitsland is een alternatief gezocht in het stemmen per brief.

Op het gebied van de ondersteuningsverklaringen voor kandidatenlijsten bleef de regeling sinds de invoering in 1896 lange tijd in essentie ongewijzigd. De opkomst van enkele kleine rechtse partijen en de bestrijding daarvan door antifascistische en antiracistische organisaties in de jaren 1980 zorgden ervoor dat het verzamelen van handtekeningen voor de kandidatenlijsten deel van het politieke strijdtoneel was geworden. Dit werd als een zodanig onwenselijke ontwikkeling beschouwd, dat een herziening van de regeling onvermijdelijk werd geacht. Om misleiding van ondertekenaars en het vervalsen van handtekeningen tegen te gaan, introduceerde de Kieswet in 1989 ondersteuningsverklaringen die op de secretarie van de gemeente moesten worden ondertekend en waarbij dat de ondertekenaar zich diende te legitimeren. Vervalsing van handtekeningen en misleiding waren daardoor zo goed als onmogelijk geworden, alleen omkoping resteerde nog. Hiermee behoort de Nederlandse regelgeving tot de meest strikte van de onderzochte landen waar de handtekeningen meestal nog langs de deur of in de openbare ruimte worden verzameld.

De wijziging van de Kieswet in 1989 had ook gevolgen voor de betekenis van de ondersteuningsverklaringen. Oorspronkelijk had het handtekeningenvereiste mede tot doel invulling te geven aan de gedachte dat de kandidatenlijsten door kiezers werden ingeleverd. Sinds de vrijstelling van de zittende partijen is deze opvatting eigenlijk losgelaten en fungeert de ondersteuningsverklaring vooral als toets voor het draagvlak van nieuwkomers.

In de meeste onderzochte landen beperken de strafbepalingen met betrekking tot overtreding van de voorschriften voor volmachten en handtekeningen zich tot boetes. De overtredingen worden niet aan de politieke partijen toegerekend en de kandidaten blijven zelf meestal ook buiten schot. In dit opzicht wijkt Nederland niet bepaald af van de andere onderzochte landen. Alleen in Groot-Brittannië zijn de strafbepalingen beduidend strenger dan elders en behoren gevangenisstraffen niet tot de uitzonderingen. De politieke partijen blijven daar weliswaar ook buiten schot maar individuele Kamerleden kunnen hun zetel of hun passief kiesrecht verliezen. Het laatste geldt overigens ook voor Polen waar parlementsleden hun zetel kunnen verliezen na een veroordeling wegens verkiezingsfraude.

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