



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

KIESRAAD

Datum
12 april 2023

Ons kenmerk
2023-0000180866

Inlichtingen
S.F. Mohamed Hoesein
M. Bijl
T 0704266266

Uw kenmerk
2023-0000039746

Blad
1 van 5

Bezoekadres
Zurichtoren, 14 etage
Muzenstraat 85
2511 WB Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres
www.kiesraad.nl

E-mailadres
kiesraad@kiesraad.nl

Onderwerp

Advies over de wijziging van de Kieswet in verband met de Wet aanscherping strafbaarstelling ronselen en vereisten toewijzing restzetels

Inleiding

In uw brief van 17 februari 2023 verzoekt u de Kiesraad een advies uit te brengen over de wijziging van de Kieswet in verband met de aanscherping van de strafbaarstelling van het ronselen van volmachtstemmen en de vereisten voor de toewijzing van restzetels (hierna te noemen: het wetsvoorstel). Het advies ontvangt u hierbij.

U stelt voor om:

- de strafbaarstelling van het ronselen van volmachtstemmen aan te scherpen, het delict als misdrijf aan te merken en de strafmaat te verhogen. Deze wijzigingen zijn bedoeld om artikel Z 8 van de Kieswet effectiever te kunnen handhaven, zodat het ronselen van volmachten doeltreffender kan worden aangepakt.¹
- een drempel voor lijsten in te voeren of de bestaande drempel te verhogen bij de verdeling van de restzetels. De achtergrond van dit voorstel is de toenemende versnippering van gemeenteraden en langer durende formaties.²

Samenvatting

De Kiesraad heeft de afgelopen jaren meerdere malen aangedrongen op aanscherping van de delictsomschrijving met betrekking op het ronselen van volmachtstemmen in artikel Z 8 van de Kieswet. De Kiesraad is positief over de wijzigingen. Dit advies bevat enkele kritische kanttekeningen over onder meer het element 'met het oogmerk' in de delictsomschrijving, enkele passages in de

¹ Memorie van toelichting bij de Wet aanscherping strafbaarstelling ronselen en vereisten toewijzing restzetels (te vinden op www.internetconsultatie.nl), p. 3.

² Memorie van toelichting bij de Wet aanscherping strafbaarstelling ronselen en vereisten toewijzing restzetels (te vinden op www.internetconsultatie.nl), p. 5.

memorie van toelichting en de hoogte van de strafmaat. Daarnaast vraagt de Kiesraad nogmaals aandacht voor de restzetelverdeling bij de verkiezing van de Eerste Kamer. Voor alle verkiezingen zal een drempel van 100% van de kiesdeler worden ingevoerd, behalve voor de Eerste Kamerverkiezing. De Kiesraad adviseert deze uitzondering te heroverwegen.

1. Voorgeschiedenis

In 2015 heeft de Kiesraad de effectiviteit van verschillende strafbepalingen in de Kieswet en het Wetboek van Strafrecht onderzocht.³ Uit dit onderzoek kwam naar voren dat het onvoldoende mogelijk was om effectief op te treden tegen mogelijk strafbaar gedrag bij het ronselen van volmachtstemmen. De belangrijkste oorzaken hiervan waren:

- de te beperkte reikwijdte van de delictsomschrijving als gevolg van enkele in de omschrijving opgenomen bestanddelen;
- het gegeven dat de gedraging pas strafwaardig was als deze was gevolgd door het daadwerkelijk afgeven van een volmacht;
- de onmogelijkheid om bepaalde bijzondere opsporingsbevoegdheden in te zetten.⁴

Naar aanleiding van dit onderzoek heeft de Kiesraad geadviseerd artikel Z 8 van de Kieswet te herformuleren om voldoende mogelijkheden voor een adequate strafrechtelijke aanpak te kunnen bieden.⁵ Ook in verschillende andere adviezen is de aanbeveling opgenomen om de delictsomschrijving aan te scherpen.⁶ Het wetsvoorstel is grotendeels in lijn met de voorstellen van de Kiesraad. De Kiesraad vindt het positief dat deze aanpassingen zijn doorgevoerd in het wetsvoorstel, maar ziet ook aanleiding om nog enkele opmerkingen te maken.

2. Aanpassen delictsomschrijving ronselen volmachtstemmen

De delictsomschrijving van artikel Z 8 van de Kieswet is opgebouwd uit verschillende bestanddelen. Het wetsvoorstel scherpt de formulering van enkele onderdelen aan. Een voorbeeld is het bestanddeel ‘teneinde’ dat wordt vervangen door het bestanddeel ‘met het oogmerk’.

De Kiesraad vindt het een goede zaak om het woord ‘teneinde’ te schrappen. Zo is de strafbaarheid van de gedraging niet langer verbonden aan het uiteindelijke resultaat ervan. Tegelijk adviseert de Kiesraad om opname van het bestanddeel “met het oogmerk” in de delictsomschrijving te heroverwegen. Het compliceert de bewijslast en creëert een grijs gebied zoals in feite ook geïllustreerd wordt door de voorbeelden die in de Memorie van Toelichting worden gegeven. Eerder adviseerde de Kiesraad dan ook dat het duidelijk moet zijn dat het initiatief tot het

³ Advies inzake het onderzoek naar de strafbepalingen in het verkiezingsproces (advies van 12 juni 2015, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2015.

⁴ Advies inzake het onderzoek naar de strafbepalingen in het verkiezingsproces (advies van 12 juni 2015, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2015, p. 4.

⁵ Advies inzake het onderzoek naar de strafbepalingen in het verkiezingsproces (advies van 12 juni 2015, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2015, p. 5.

⁶ Zie bijvoorbeeld advies over de evaluatie van de Tweede Kamerverkiezing van 2021 (advies van 10 mei 2021, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2019, p. 7.

verlenen van een volmacht enkel en alleen van de volmachtgever dient uit te gaan.⁷ De Kiesraad benadrukt dat het ronselen van volmachtstemmen altijd strafbaar moet zijn, en niet alleen in de situatie dat de persoon beseft en mede beoogt dat zijn handelen het afgeven van een volmacht tot gevolg heeft.

3. Verhoging strafmaat ronselen volmachtstemmen

In artikel Z 8 van de Kieswet is opgenomen dat aan een verdachte een maximumstraf van één maand hechtenis of een geldboete van de derde categorie kan worden opgelegd. De gevangenisstraf wordt verhoogd naar ten hoogste zes maanden. De maximale geldboete van de derde categorie blijft ongewijzigd. De verhoging van de strafmaat hangt samen met het besluit om het ronselen van volmachtstemmen niet langer als overtreding, maar als misdrijf aan te merken. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de regering de strafmaat verhoogt met als doel de verhouding tussen de ernst van de andere kiesrechtdelicten (die worden aangemerkt als misdrijf) en de strafmaxima voor die delicten evenwichtiger te maken.⁸

De Kiesraad kan zich vinden in een verhoging van de strafmaat, maar adviseert de strafmaat nog verder te verhogen. In artikel 54, tweede lid, van de Grondwet staat dat een persoon van het kiesrecht kan worden uitgesloten wanneer hij “wegens het begaan van een daartoe in de wet aangewezen delict bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak is veroordeeld tot een vrijheidsstraf van ten minste een jaar en hierbij tevens is onttzet van het kiesrecht”. Dit betekent dat een persoon die wordt veroordeeld voor het ronselen van volmachtstemmen, zoals bedoeld in artikel Z 8 van de Kieswet, niet van het kiesrecht kan worden uitgesloten. De maximale gevangenisstraf in het wetsvoorstel is immers zes maanden. Daarnaast is de voorgestelde strafmaat van zes maanden gevangenisstraf niet in lijn met de maximumstraffen voor andere misdrijven in de Kieswet. De maximumstraffen in de artikelen Z 1 tot en Z 3 van de Kieswet variëren namelijk tussen de twee en zes jaar gevangenisstraf. De ernst van het ronselen van volmachtstemmen wordt onvoldoende uitgedrukt in de voorgestelde strafmaat. De Kiesraad adviseert daarom de strafmaat te verhogen naar minimaal een jaar.

4. Volmachtverlening Caribisch Nederland

De Kiesraad heeft na de afgelopen Eilandsraadsverkiezingen meerdere gesprekken gevoerd met de griffiers, stembureau medewerkers en ambtenaren van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, en ook nog afzonderlijk met de Regeringscommissaris van Sint Eustatius. De Kiesraad is gevraagd aandacht te schenken aan de problematiek omtrent de mogelijkheid van onderhandse volmachtverleningen op de eilanden.⁹ Deze mogelijkheid is door de eilanden

⁷ Advies inzake het onderzoek naar de strafbepalingen in het verkiezingsproces (advies van 12 juni 2015, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2015, p. 2.

⁸ Memorie van toelichting bij de Wet aanscherping strafbaarstelling ronselen en vereisten toewijzing restzetels (te vinden op www.internetconsultatie.nl), p. 4.

⁹ De problematiek is o.a. te herleiden uit het percentage onderhandse volmachten bij de Eilandsraadsverkiezingen die aanzienlijk hoog liggen op de eilanden. Dit punt is ook in eerdere

wegens frauduleus handelen bij eerdere verkiezingen afgeschaft, maar bij de inwerkingtreding van de Kieswet met ingang van 10-10-2010 'stilzwijgend' weer ingevoerd.

De Kiesraad signaleert dat het mogelijk zijn van een onderhandse volmachtverlening in Caribisch Nederland in de praktijk als een probleem wordt ervaren. Tegelijkertijd zijn er aanwijzingen dat er binnen het Koninkrijk in Europa ook regio's en wijken zijn waar zich vergelijkbare problemen voordoen. Zeker binnen het kiesrecht is het van groot belang dat kiesgerechtigden gelijk worden behandeld. De Kiesraad geeft in dat kader in overweging om eventuele problemen met de volmachtverlening door middel van opsporing en handhaving aan te pakken en niet door middel van regionale uitzonderingen op de wetgeving.

5. Heroverweeg uitzondering restzetelverdeling Eerste Kamer

Met de wijziging van de artikelen P 7 en P 8 van de Kieswet wordt een kiesdrempel ingevoerd en de bestaande kiesdrempel verhoogd bij de verdeling van restzetels. De achtergrond van dit voorstel is de toenemende trend van versnippering en langer durende formaties.¹⁰ Lijsten kunnen voortaan alleen nog in aanmerking komen voor een restzetel als zij de kiesdeler hebben gehaald. Dit geldt voor zowel verkiezingen met minder dan negentien zetels, als verkiezingen met negentien of meer zetels.

Het halen van de kiesdeler om in aanmerking te komen voor de restzetelverdeling geldt al bij de Tweede Kamerverkiezing. Bij verkiezingen met minder dan negentien verkiesbare zetels bestaat er ook al een drempel. Een lijst moet ten minste 75% van de kiesdeler hebben behaald om in aanmerking te komen voor de toewijzing van een restzetel. Met dit voorstel wordt dat verhoogd naar 100% van de kiesdeler.

De drempel van het halen van de kiesdeler zal als dit wetsvoorstel in werking treedt voor alle verkiezingen gaan gelden, met uitzondering van de Eerste Kamerverkiezing. De verdeling van de restzetels bij de Eerste Kamerverkiezing is opgenomen in artikel U 9 van de Kieswet. De regering heeft besloten om in dit artikel geen drempel op te nemen. Hier is voor gekozen vanwege de aangenomen motie-Van der Graaf (CU). Deze motie is ingediend naar aanleiding van een voorstel om de Grondwet te wijzigen ten aanzien van de verkiezing, de inrichting en de samenstelling van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.¹¹ Deze voorgestelde wijziging leidt onder andere tot een heroverweging van het systeem van restzetelverdeling voor de Eerste Kamer. De regering heeft hier niet op willen vooruitlopen en heeft daarom een uitzondering gemaakt voor de Eerste Kamerverkiezing.¹²

adviezen genoemd door de Kiesraad. Zie Evaluatie verkiezingen voor provinciale staten, algemene besturen waterschappen en kiescolleges in Caribisch Nederland (17 mei 2019, te vinden op www.kiesraad.nl), Den Haag: Kiesraad 2019, p. 9.

¹⁰ Memorie van toelichting bij de Wet aanscherping strafbaarstelling ronselen en vereisten toewijzing restzetels (te vinden op www.internetconsultatie.nl), p. 5.

¹¹ Kamerstukken II 2019/20, 35532, nr. 9.

¹² Memorie van toelichting bij de Wet aanscherping strafbaarstelling ronselen en vereisten toewijzing restzetels (te vinden op www.internetconsultatie.nl), p. 6.

Datum
12 april 2023

Kenmerk

Onderdeel
Kiesraad

Blad
5 van 5

De Kiesraad adviseert deze uitzondering te heroverwegen. Ook in de Eerste Kamer neemt immers het aantal kleine fracties toe. De aangenomen motie-Van der Graaf (CU) hoeft niet in de weg te staan aan het invoeren van een kiesdrempel voor de Eerste Kamer op grond van dit wetsvoorstel.

Slot

De Kiesraad is positief over het feit dat er maatregelen worden genomen om het ronselen van volmachtstemmen doeltreffender te kunnen aanpakken. De kritische kanttekeningen die de Kiesraad plaatst, gaan met name over het opnemen van het bestanddeel 'met het oogmerk', en het niet invoeren van een drempel bij de restzetelverdeling voor de Eerste Kamer.

De Kiesraad verzoekt u de aanbevelingen in dit advies in overweging te nemen bij de verdere uitwerking van het wetsvoorstel.

DE KIESRAAD,
voor deze,

W.J. Kuijken
voorzitter

L.W.B. Donners,
plaatsvervangend secretaris-
directeur