

Fraude en ongewenste beïnvloeding bij verkiezingen

Lezingen uitgesproken op het symposium ter
gelegenheid van het 90-jarig bestaan van de
Kiesraad

Onder redactie van
J.G. van Eerden en R. de Jong

Studies en adviezen betreffende het kiesrecht en verkiezingen
1. Fraude en ongewenste beïnvloeding bij verkiezingen.
Lezingen uitgesproken op het symposium ter gelegenheid
van het 90-jarig bestaan van de Kiesraad.

Den Haag 2008

© Kiesraad

ISBN 978-90-78056-09-6

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of
openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op
welke andere wijze dan ook, zonder uitdrukkelijke vermelding
van de bron

Inhoud

Voorwoord	5
Welkom en inleiding door Henk Kummeling, voorzitter van de Kiesraad	7
Ron de Jong, Verkiezingsfraude in Nederland in de negentiende en twintigste eeuw	17
Serge Lukowski, Verkiezingsfraude vanuit strafrechtelijk perspectief	29
Sam Younger, Electoral malpractice in the United Kingdom. The postal voting experience	41
Afsluiting door staatssecretaris Bijleveld van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	55
Advies inzake ronselen van volmachtstemmen en ondersteuningsverklaringen	59
Stemmen bij volmacht en ondersteunings- verklaringen in historisch en rechtsvergelijkend perspectief	83
Incidenten met betrekking tot ronselen van ondersteuningsverklaringen en volmachten in 2006 en 2007	139
De sprekers	143

Voorwoord

Het voor u liggende boek is de eerste in de reeks 'Studies en adviezen betreffende het kiesrecht en verkiezingen'. Deze reeks is ontstaan op initiatief van de Kiesraad en wil een podium zijn voor publicaties van uiteenlopende aard die betrekking hebben op het kiesrecht en de verkiezingen in Nederland. De onderwerpen in de reeks zullen niet beperkt zijn tot een bepaalde invalshoek. Studies die het kiesrecht of de verkiezingen vanuit politicologische, juridische, staatsrechtelijke of historische hoek benaderen zijn even welkom, evenals bijdragen met andere invalshoeken.

Daarnaast wil de reeks ook een middel zijn om adviezen van de Kiesraad onder de aandacht van een breder publiek te brengen. Het betreft vooral die adviezen waarvoor aanvullend onderzoek is verricht.

Het eerste deel van de serie heeft het thema verkiezingsfraude tot onderwerp. Het bevat de bijdragen die zijn uitgesproken op het symposium 'Fraude en ongewenste beïnvloeding bij verkiezingen'. Dit symposium werd op 13 december 2007 gehouden ter gelegenheid van het 90-jarig bestaan van de Kiesraad. Verder is het advies inzake het ronselen van volmachtstemmen en ondersteuningsverklaringen opgenomen dat de Kiesraad op 15 oktober 2007 heeft uitgebracht aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ook zijn de beide bijlagen die het advies vergezelden opgenomen.

Dit eerste deel staat onder redactie van J.G. van Eerden en R. de Jong. Een redactiecommissie is in oprichting.

Henk Kummeling

Welkom en inleiding



Henk Kummeling, voorzitter van de Kiesraad

Dames en Heren
 Hartelijk welkom op deze bijzondere dag dat de Kiesraad zijn 90-jarig bestaan viert. Fijn dat u allemaal gekomen bent. We willen vandaag samen met u terugblikken en vooruitkijken, maar ook vooral om ons heen kijken. We hebben speciaal u uitgenodigd omdat we weten dat u, hetzij een bijzondere verantwoordelijkheid heeft voor het goede verloop van verkiezingen, of omdat u een zeer bijzondere belangstelling heeft voor verkiezingen. U heeft daarom ook een persoonlijke oproep

ontvangen, die ook te gebruiken was als onderhandse volmacht. We zijn er vrijwel zeker van dat daarmee niet is gefraudeerd. Gelet op het thema van deze bijeenkomst, mocht immers strenge controle worden verwacht.

Ontstaan, samenstelling en ontwikkeling van de Kiesraad

Het jaar waarin de Kiesraad werd opgericht, 1917, neemt in de politieke geschiedenis van Nederland een bijzondere plaats in. In dat jaar werd in de zogenaamde pacificatie het algemeen mannenkiesrecht uitgeruild tegen de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs. Onderdeel van deze uitruil was de invoering van een nieuw kiesstelsel; de evenredige vertegenwoordiging. Als uitvloeisel hiervan werd het Centraal Stembureau opgericht. Gisteren, 12 december, was het negentig jaar geleden dat het Koninklijk Besluit verscheen waarin de oprichting van het Centraal Stembureau

werd geregeld en morgen, 14 december, is het negentig jaar geleden dat dit Koninklijk Besluit in werking trad. Tactvol als de Kiesraad is - u zou eens kunnen denken dat de Kiesraad niet kan kiezen - hebben wij het symposium tussen deze twee data gepland.

De invoering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1917 noopte tot de instelling van een Centraal Stembureau waar de uitslagen uit de kieskringen bij elkaar kwamen en waar de zetelverdeling werd vastgesteld. Onder het districtenstelsel was een centraal orgaan niet nodig geweest. De uitslag werd namelijk door het hoofdstembureau van elk kiesdistrict vastgesteld.

Alle leden van het eerste Centraal Stembureau, op één na, waren afkomstig uit de Staatscommissie voor het Evenredig Kiesrecht. Het kabinet-Cort van der Linden had de staatscommissie in 1913 ingesteld om te onderzoeken aan welk stelsel van evenredige vertegenwoordiging de voorkeur moest worden gegeven. De expertise die de leden van de staatscommissie tijdens het onderzoek hadden opgebouwd, was vier jaar later ongetwijfeld doorslaggevend toen ze benoemd werden tot de eerste leden van het Centraal Stembureau.

Vanwege de grote politieke gevoeligheid waarmee de invoering van het algemeen mannenkiesrecht en het nieuwe kiesstelsel was omgeven, was de staatscommissie in politiek opzicht zorgvuldig samengesteld. Door de grote continuïteit met de staatscommissie was het Centraal Stembureau dus ook politiek evenwichtig samengesteld. Dat zou lang zo blijven. In 1925 waren vier van de acht leden van het Centraal Stembureau lid van de Tweede Kamer, terwijl één lid senator was. Alle belangrijke politieke stromingen waren vertegenwoordigd. Daarnaast was één lid tevens lid van de Raad van State, terwijl de voorzitter Commissaris van de Koningin in Utrecht was.¹

Dertig jaar later was het aantal Kamerleden dat lid was van de Kiesraad gedaald tot twee in 1956. Het politiek gehalte van de Kiesraad bleef echter hoog met twee prominente partijleden, een oud-Kamerlid en een oud-minister. Ook in 1971 was het politieke gehalte nog steeds vrij hoog met drie Kamerleden: W.J. Geertsema, A. Kappeyne van de Coppello en senator

L.E. de Geer van Oudegein, terwijl oudminister J. Donner voorzitter was.

Na 1971 nam het aantal Kamerleden echter af. Toen het Kamerlidmaatschap van Kappeyne van de Coppello in 1981 eindigde, was geen enkel lid van de Kiesraad meer direct betrokken in de actieve politiek. Dat zou zo blijven door de 'Aanwijzingen inzake adviesorganen' uit 1979. Hierin werd door het toenmalige kabinet bepaald dat leden van de Staten-Generaal 'bij voorkeur' niet worden benoemd tot lid van een extern adviesorgaan.

De taken en positie van de Kiesraad

Het Centraal Stembureau stond aanvankelijk op afstand van het ministerie. Zo was bijvoorbeeld secretaris L.A. Nypels raadsheer bij de Hoge Raad en ook adjunct-secretaris A.J. Rosman had geen banden met het departement. Na de Tweede Wereldoorlog kwam daar verandering in. Eerst werd in 1946 de Chef van het Bureau Wetgeving adjunct-secretaris, terwijl enkele jaren later Nypels opgevolgd werd door W.K.J.J. van Ommen Kloeke die adviseur kiesrechtzaken was en werkzaam bij de Afdeling Bestuurszaken.

Deze vervlechting met het departement hing ongetwijfeld samen met een verschuiving van de taakopvatting van het Centraal Stembureau. In 1917 was in het instellingsbesluit bepaald dat het Centraal Stembureau desgevraagd ook advies zou uitbrengen aan de minister van Binnenlandse Zaken over zaken die de uitvoering van de Kieswet betroffen. Op den duur ontstond echter de situatie dat het Centraal Stembureau niet alleen adviezen uitbracht, maar ook betrokken raakte bij het ontwerpen van wijzigingen van de Kieswet.

Deze ontwikkeling culmineerde in de opdracht die het Centraal Stembureau in 1947 van de minister ontving om een nieuwe Kieswet te ontwerpen. In het advies dat in 1949 werd uitgebracht, stelde het Centraal Stembureau voor om de naam te wijzigen in Kiesraad, omdat zo de accentverschuiving ook in de naamgeving tot uitdrukking zou komen. Het Centraal Stembureau was namelijk in de praktijk al een permanent adviescollege.

Een praktisch voordeel van de naamswijziging was bovendien dat er een eind zou komen aan de verwarring die bestond

doordat in Den Haag drie stembureaus waren gevestigd. Ons Centraal Stembureau, het Centraal Stembureau voor de verkiezing van Provinciale Staten van Zuid-Holland en het Centraal Stembureau voor de verkiezing van de leden van de gemeenteraad van Den Haag. De naamsverandering was dus eerder de bevestiging van een ontwikkeling die al ruim voor de oorlog was ingezet dan de aanduiding van een wijziging in de taken.

De naamsverandering was overigens het enige succesvolle deel van het advies. De voorstellen om het kiesstelsel te veranderen, waarop de toenmalige voorzitter van de Kiesraad, professor G.van den Bergh zich helemaal had uitgeleefd, kregen geen warm onthaal. Het zij toegegeven, de voorstellen waren zeer ingenieus, maar de reacties van politieke partijen en de VNG waren unaniem negatief. Er kwamen zelfs de woorden 'abracadabra' en 'krankzinnigengesticht' in voor.²

Dames en heren, hoedt u dus voor hoogleraren die voorzitter van de Kiesraad worden.



Na de ingrijpende wijziging van de Kieswet in 1989 werd de voorbereiding van wetgeving bij de Kiesraad weggehaald. Dit kan als een eerste zeer bescheiden stap gezien worden in de richting van een ontvlechting van de Kiesraad en het ministerie, hoewel de ambtenaren nog bij beide instanties werkzaam bleven.

Deze ontvlechting is echter definitief ingezet toen in november 2005 door het ministerie doelbewust werd gekozen voor een meer onafhankelijke positionering van het secretariaat ter versterking

en ondersteuning van de onafhankelijke positie van de Kiesraad.

De hoeveelheid werk is in achterliggende jaren enorm toegenomen. Ik wil u daar nu niet mee vermoeien. Wel wil ik melden dat een en ander vooral te maken heeft met een toegenomen behoefte onder de bevolking en professioneel betrokkenen aan deskundige informatie. Maar ook in internationaal verband worden we steeds vaker opgezocht. In toenemende mate bemoeien zich internationale instituties zoals de EU, de Raad van Europa en de OVSE, maar ook instanties als IDEA³ zich met nationaal kiesrecht en in toenemende mate benaderen zij nationale onafhankelijke instituties om hen van informatie te voorzien, waardoor de Kiesraad welhaast automatisch in beeld komt.

Over de uitbreiding van het takenpakket van de Kiesraad valt nog veel meer te zeggen. Zoals toegezegd, doe ik dat nu niet. Dat laat ik aan mijn opvolger die over tien jaar het woord voert. Wel wil ik nu kwijt dat ik zeer benieuwd ben of zij of hij dan iets gaat zeggen over de financiering van politieke partijen en het toezicht daarop. Zoals sommigen van u weten, zijn dit ook taken die al lange tijd aan de Kiesraad worden toegedicht.

Vandaag

Tot zover de geschiedenis van de Kiesraad in vogelvlucht. Meer zult u kunnen lezen in de kilo's zware beschrijvingen die ongetwijfeld in 2017 zullen worden gepubliceerd. Ik ga naar de actualiteit van vandaag.

Een bijzonder welkom wil ik richten tot de sprekers van vanmiddag de heer Serge Lukowski, Officier van Justitie in Den Bosch, Ron de Jong, onderzoeker bij de Kiesraad and of course I also specially welcome mr. Sam Younger, chairman of the Electoral Commission of the United Kingdom.

De Kiesraad stelt het daarnaast op prijs dat de Staatssecretaris van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mevrouw Ank Bijleveld later op de dag symposium komt afsluiten.

De Kiesraad bestaat dus 90 jaar en dat is blijkbaar aanleiding voor een feestje. Maar, het organiseren van feestjes past dat wel bij zo'n serieus instituut als de Kiesraad? Vanzelfsprekend natuurlijk wel als het gaat om het feest van de democratie; de verkiezingen.

Hoe vaak hadden we dat feest in de afgelopen 90 jaar? De Kiesraad heeft tussen 1917 en 2007 62 maal als Centraal Stembureau gefungeerd: voor de Tweede Kamer 25 maal; voor de Eerste Kamer 30 maal; voor het Europees Parlement zesmaal en eenmaal voor een referendum.

De cijfers zijn ons aangereikt door de heer Kees Borman. Hij verdient in mijn inleiding een eervolle vermelding. Vanaf 1962 is hij steeds op enigerlei wijze betrokken geweest bij de werkzaamheden van de Kiesraad. En zelfs nu nog mogen wij af en toe een beroep doen op zijn fenomenale kennis van het kiesrecht en zijn omvangrijke bibliotheek. Het is dat de Kaderwet adviescolleges het fenomeen erelidmaatschap niet kent, anders was dat vandaag ongetwijfeld aan hem aangeboden.

Terugkerend op mijn oorspronkelijke vraag: past het organiseren van feestjes wel bij zo'n serieus instituut als de Kiesraad? Wij vonden van wel, mits het tevens in het teken zou staan van een serieus onderwerp. Dat serieuze onderwerp is er. Het zal u niet ontgaan zijn, het thema van vanmiddag is 'Fraude en ongewenste beïnvloeding bij verkiezingen'.

Waarom dit thema? Dit heeft uiteraard alles te maken met het recente werk van de Kiesraad. De Raad was gevraagd om hierover te adviseren aan de regering en zag zich daarbij geconfronteerd met een aantal fundamentele en lastige vraagstukken. Bovendien is het een heel actueel vraagstuk.

Wat zijn dan zoal de vragen die spelen? Een kleine greep:

- Wat is fraude?
- Op welke schaal doet het zich voor?
- Wat kunnen we doen om het te voorkomen?
- Hoe erg vinden we fraude eigenlijk?
- Is het alleen erg als er zetels naar de verkeerde partijen of personen gaan, of ligt het principiëler?
- Welk sanctieapparaat zetten we in? Alleen het strafrecht?
- Welke straffen zijn adequaat?
- Wanneer is ontzetting uit het passief kiesrecht of zelfs het actief kiesrecht aangewezen?
- Treft dat alleen de individuele kandidaten, de volksvertegenwoordigers of zelfs de volksvertegenwoordigers als zodanig?

Ziehier een klein ruikertje van vragen waarmee de Kiesraad is en wordt geconfronteerd.

Afbakening van het onderwerp

We waren het snel eens over de inhoud van het symposium: die moest gaan over praktijken die tot een andere zetelverdeling hadden kunnen leiden dan wanneer de verkiezingen volkomen eerlijk, vrij en onafhankelijk waren verlopen. Deze praktijken kunnen uiteenlopen van het stiekem toevoegen van stembiljetten aan de stembus tot het verhinderen dat kiesgerechtigden hun stem kunnen uitbrengen. Ook wilden we aandacht besteden aan de strafbepalingen in de Kieswet en in het Wetboek van Strafrecht. Beide invalshoeken richtten zich op de duistere zijde van het verkiezingsproces, maar ze benaderen het vanuit geheel verschillende kanten, namelijk vanuit het beïnvloeden van de uitslag en vanuit de strafbaarstelling. Het thema sluit bovendien mooi aan bij één van de meest recente adviezen die de Kiesraad heeft uitgebracht, namelijk dat over het ronselen van volmachtstemmen en ondersteuningsverklaringen uit oktober van dit jaar.

Daarnaast wilden we de Nederlandse historische context belichten. Dat betekent voor Nederland dat het daderprofiel vooral burgers laat zien. De Nederlandse overheid heeft zich bijna nooit met het manipuleren van verkiezingsuitslagen beziggehouden. Althans niet na de afkondiging van de grondwet van 1848. Vóór 1848, toen de Tweede Kamer door Provinciale Staten werd gekozen, oefenden de gouverneurs op aanwijzing van de minister regelmatig druk uit op de Statenleden om bepaalde de minister onwelgevallige personen te weren.⁴ Na 1848 zijn er maar twee gevallen bekend waarin een minister van Binnenlandse Zaken de verkiezingsuitslag probeerde te beïnvloeden. De eerste maal vond deze beïnvloeding al direct in 1848 plaats toen de gouverneur van Limburg op aanwijzing van Den Haag de separatisten bij de stembus probeerde tegen te werken.⁵

Het tweede geval betrof minister Heemskerk die tijdens de verkiezingen van 1868 wel geporteerd bleek voor semi-officiële regeringskandidaten. Om een liberale verkiezingsnederlaag te bewerkstelligen, deinsde hij niet terug voor een poging de Commissarissen des Konings voor zijn karretje te spannen.⁶ Daarbij werd hij ongetwijfeld

geïnspireerd door Napoleon III die in Frankrijk al enkele decennia de verkiezingen naar zijn hand zette met regeringskandidaten. Voor Heemskerk liep het echter verkeerd af. De regering verloor de verkiezingen en trad af waarmee de regel was geïntroduceerd dat een kabinet niet tegen de wil van de Kamer kan aanblijven. Het experiment zou niet meer herhaald worden en verkiezingsfraude zou sindsdien een non-gouvernementeel karakter hebben.

De inhoud van het symposium was dus duidelijk, maar hoe al deze zaken onder één noemer te brengen? Inhoudelijke omschrijvingen zouden al snel tot wangedrochten leiden als ‘Oneerlijke verkiezingen veroorzaakt door non-gouvernementele daders alsmede strafbaarstellingen’. Niet bepaald wervende teksten. Wij hebben daarom bewust gekozen voor ‘Fraude en ongewenste beïnvloeding bij verkiezingen’. Dat is geen titel die de inhoud geheel afdekt, want bij fraude denken we toch vooral aan gerommel met stembiljetten, aan het achterover drukken van stembussen, aan het vervalsen van uitslagen of aan het onder druk zetten van kiezers en niet aan het uitdelen van geld en drank of het intimideren van kiezers. Fraude en ongewenste beïnvloeding gebruiken wij vandaag dus als een containerbegrip waarin we uitlopende zaken als beïnvloeding van de verkiezingsuitslag, strafbaarstellingen, de Nederlandse context en de verschuivende opvattingen in de afgelopen anderhalve eeuw, kunnen onderbrengen.

De inhoud van het begrip verkiezingsfraude is sterk historisch en nationaal bepaald. In het verleden speelde bijvoorbeeld een hedendaagse norm als dat verkiezingen vrij, eerlijk en geheim moeten zijn een heel andere of zelfs geen enkele rol. Ook kon het begrip verkiezingsfraude van land tot land anders worden ingevuld. Dat lag niet alleen aan verschillen in bijvoorbeeld het kiesstelsel, maar ook aan de vraag welke praktijken wel of niet acceptabel werden geacht en welke praktijken strafbaar werden gesteld.

Opzet symposium

Om de gedachtewisseling te stimuleren is er allereerst een drietal inleidingen. Daarin zullen de historische en strafrechtelijke context van het vraagstuk centraal staan, maar ook zal er een blik over de grens geworpen worden om beter te kunnen reflecteren op de vraag onder welke

omstandigheden bepaalde gedragingen als fraude moeten worden gekwalificeerd, en indien dit het geval is, hoe dit gedrag het beste kan worden aangepakt.

Tijdens het symposium zullen praktijkvoorbeelden en visies de revue passeren en u zult ongetwijfeld de verbinding leggen tussen uw eigen ervaringen en de informatie die u wordt gepresenteerd. Wij verwachten dat dit vele sprankelende debatten op gang zal brengen, zowel tijdens de paneldiscussie als tussen de bedrijven door.

Het leek ons niet aantrekkelijk als de Kiesraad deze discussie te zeer zou kunnen sturen, vandaar dat we hebben gezocht naar een onafhankelijke voorzitter. Dat zoeken heeft niet lang geduurd: als vanzelfsprekend kwamen we uit bij een van de weinige Nederlandse mediapersoonlijkheden en programmamakers die ook nog verstand heeft van kiesrecht; Jacobine Geel.

Rest mij nog om U allen een inspirerende middag toe te wensen en u te danken voor uw belangstelling en aandacht.

Noten

- 1 Gegevens betreffende de samenstelling van het Centraal Stembureau en de Kiesraad zijn ontleend aan: *Staatsalmanak voor het Koninkrijk der Nederlanden*.
- 2 Anne Bos, 'Een 'zuiver en billijk' stelsel?', Discussies over hervormingen van het kiesstelsel na 1945', in: Anne Bos, Ron de Jong en Jasper Loots, *Een sprong in het duister. De overgang van het absolute meerderheidsstelsel naar het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1918* (Den Haag 2005) 97-121, aldaar 101.
- 3 International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- 4 Lodewijk Blok, *Stemmen en kiezen. Het kiesstelsel in Nederland in de periode 1814-1850* (Groningen 1987) 25-29.
- 5 J.C. Boogman, *Rondom 1848. De politieke ontwikkeling van Nederland 1840-1858* (Bussum 1978) 72.

- 6 Ron de Jong, *Van standspolitiek naar partijloyaliteit. Verkiezingen voor de Tweede Kamer 1848-1887* (Hilversum 1999) 58-59.

Ron de Jong

Verkiezingsfraude in Nederland in de negentiende en twintigste eeuw



Ron de Jong, onderzoeker van de Kiesraad

Dames en heren, het zal u niet verbazen maar verkiezingsfraude is net belastingfraude. Het gedijt wanneer de overheid bij de burgers over een gering draagvlak beschikt; het neemt toe naarmate er meer gelegenheid wordt geboden, én het is van alle tijden.

Al in 471 vóór Christus werd in Athene, de bakermat van onze democratie, met stemmen gesjoemeld. Archeologen vonden bij opgravingen 190 aardewerk scherven, die toen als stembiljetten dienden, met slechts veertien verschillende handschriften.

Waarschijnlijk hadden ijverige verkiezingsagenten de scherven van te voren beschreven en aan de kiezers uitgedeeld.

Op de Engelstalige versie van Wikipedia, de bekende on-line encyclopedie, wordt deze archeologische vondst beschouwd als het oudste voorbeeld van verkiezingsfraude. Maar is dat wel juist? Waren dergelijke praktijken toen eigenlijk wel verboden? Ongetwijfeld bestonden in Athene geschreven en ongeschreven regels rond verkiezingen, maar hoever die zich uitstrekten, weten we niet. Misschien was het wel geoorloofd om voor de verkiezingen voorbeschreven scherven te maken en die aan de kiesgerechtigden uit te delen. Zo vreemd is dat niet, want ook tegenwoordig bestaat nog het zogenaamde Franse model waarbij politieke partijen hun

eigen stembiljetten drukken en onder de kiezers verspreiden.¹ Waarschijnlijk was dat niet het geval in de landen waar de archeologen vandaan kwamen, waardoor ze hun vondsten wat al te gemakkelijk als verkiezingsfraude bestempelden. Het is een waarschuwing om niet al te snel te oordelen.

Stel bijvoorbeeld eens dat hier in Den Haag over 2000 jaar opgravingen plaatsvinden. De archeologen ontdekken grote hoeveelheden stembiljetten, of stemprints zoals ze toen werden genoemd. Plotseling ontstaat er grote opwinding: de stemprints zijn overduidelijk afkomstig van dezelfde stemprinter. Is dit niet een helder geval van verkiezingsfraude uit het begin van de 21e eeuw? Een periode die onder historici toch al niet zo'n beste reputatie geniet!

Verkiezingsfraude kan worden gedefinieerd als gedrag dat tot oneigenlijke beïnvloeding van de verkiezingsuitkomsten kan leiden. Of dat gedrag strafbaar is of niet, is daarbij niet het criterium. Het overtreden van de regels kan bijvoorbeeld leiden tot het ongeldig verklaren van een verkiezing zonder dat een vervolging kan worden ingesteld.

In de praktijk wordt een belangrijk deel van de verkiezingsfraude bepaald door de geschreven regels. Dat nieuwe regels nieuwe fraude genereren, is een open deur. Toch is het belangrijk om deze constatering in het achterhoofd te houden. Het verheldert namelijk de ontwikkeling van verkiezingsfraude in het verleden. Zo werden in de meeste westerse landen wel vaak dezelfde praktijken als onwenselijk beschouwd, maar in het ene land werden ze door wet- en regelgeving verboden en in het andere land niet. Hetzelfde geldt voor strafvervolging. In het ene land werd bij overtreding van de regels de mogelijkheid daartoe wel geopend en in het andere land niet.

Voor Nederland is het tekenend dat strafbepalingen aanvankelijk noch in de Kieswet noch in de strafwetgeving voorkwamen. In 1864 wees minister Thorbecke van Binnenlandse Zaken de Tweede Kamer erop dat overtreding van de voorschriften van de Kieswet niet tot strafvervolging kon leiden en ook niet tot het ongeldig verklaren van de verkiezingen. Naar zijn mening kon een verkiezing alleen ongeldig worden verklaard wanneer het niet-nakomen van een voorschrift invloed had of kon hebben gehad op de uitslag van de stemming. Het ging er bij verkiezingen uiteindelijk om de wil van de kiezers vast te stellen en binnen het toenmalige

districtenstelsel betekende dit dat niet de ene kandidaat de meerderheid van de stemmen had behaald, maar een andere kandidaat.² Of een kandidaat als gevolg van verkiezingsfraude veel meer of minder stemmen zou hebben behaald, was daarbij niet van belang. Voordat ik u enkele voorbeelden zal geven tot welke consequenties deze opvatting kon leiden, zal ik eerst even kort ingaan op enkele kenmerken van het toenmalige kiesstelsel.

Tussen 1848 en 1917 bestond er in Nederland een districtenstelsel. De afgevaardigden naar de Tweede Kamer werden in kiesdistricten gekozen. Veel kiezers waren daar niet bij betrokken want de volwassen mannelijke inwoners - Nederland kende tot 1919 mannenkiesrecht - moesten aan bepaalde belastingeisen voldoen voordat ze het kiesrecht konden verwerven.

De kiezers kregen ongeveer twee weken voor de verkiezingen hun stembriefje thuis. Op dat stembriefje moesten ze de naam van de kandidaat van hun voorkeur invullen, waarna ze het briefje in het stembureau in de stembus wierpen.

Dat de kiezers ruim twee weken voor de verkiezingen hun stembriefje thuis ontvingen, was voor velen niet bepaald een onverdeeld genoegen. De ontvangst van het stembriefje werd namelijk vaak gevolgd door bezoek van allerlei notabelen als de predikant en de notaris die ongevraagd advies kwamen geven. Ook hielpen deze heren graag bij het invullen van de stembriefjes. Desnoods door reeds ingevulde namen door te strepen en te vervangen door de namen van andere kandidaten.

Sommige verkiezingsagenten vonden deze bezoeken te omslachtig. Zij zochten naar efficiëntere methoden. Zo hadden in 1868 de liberale verkiezingsagenten in de gemeente Borne hun tenten in de gelagkamer opgeslagen. In dat gebouw was ook het gemeentehuis ondergebracht. De binnenkomende kiezers konden zo opgevangen worden, even apart worden genomen waarna eventueel de stembriefjes opnieuw ingevuld werden. Hoewel de burgemeester van Borne bij de herstemming veldwachters rond het stembureau had geplaatst om herhaling te voorkomen, was dit volgens hem een schijnoplossing. Terugblikkend zette hij in een brief aan de Commissaris des Konings in Overijssel uiteen waarom dat het geval was: 'Vele kiezers dezer Gemeente werden door een

invloed beheerscht, die zij niet vermogen tegen te werken, hen wordt aangewezen waar en op wien de billetten in te vullen of te laten invullen'.³

Het zal u niet verrassen dat deze gebeurtenissen geen gevolgen hadden voor de geldigheid van de verkiezingen. De voorschriften van de Kieswet waren immers niet overtreden. Bovendien was ook niet iedereen ervan overtuigd dat de handelingen als ontoelaatbaar bestempeld moesten worden. Zo vond minister Heemskerk van Binnenlandse Zaken het wel minder gepast wat er in Borne was voorgevallen, maar van uitgeoefende dwang op de kiezers wilde hij toch niet spreken.

Bij de beoordeling van deze praktijken moeten we niet uit het oog verliezen dat tegenwoordig algemeen geaccepteerde voorwaarden voor een eerlijk verkiezingsproces, zoals het stemgeheim, rond 1850 helemaal niet algemeen onderschreven werden. De gangbare mening wilde bijvoorbeeld zelfs dat het stemgeheim helemaal niet bestond. Volgens een vooraanstaand commentator had Thorbecke bij het opstellen van de Kieswet in 1850 namelijk kiesvergaderingen voor ogen gehad waarbij de aanwezige kiezers mondeling of per stembriefje hun stem moesten uitbrengen. Wegens praktische bezwaren was men daarvan afgestapt, maar dat nam volgens de commentator niet weg dat uit de oorspronkelijke bedoeling van Thorbecke kon worden afgeleid dat hij het geheim der stemming helemaal niet op het oog had gehad.⁴

Bovendien, zo had men nog aan dit argument kunnen toevoegen, wees de bepaling dat de kiezers hun stembriefje thuis ontvingen en het daar ook moesten invullen er eveneens op dat het geheim der stemming bij het ontwerpen van de Kieswet geen belangrijke overweging was geweest.

Het gemis aan strafbepalingen die specifiek waren toegesneden op de verkiezingen deed zich sterker gevoelen naarmate de verkiezingen spannender werden en de strijd bij de stembus heftiger. Dat was in toenemende mate het geval vanaf ongeveer 1870 toen er politieke partijen ontstonden die elkaar de zetels betwisten. De opkomst steeg en de manipulaties om de uitslag te beïnvloeden namen toe.

De polarisering bij de stembus zorgde ervoor dat in het nieuwe Wetboek van Strafrecht uit 1886 enkele bepalingen

werden opgenomen, die specifiek betrekking hadden op verkiezingen.⁵ In een vijftal artikelen werd het uitoefenen van geweld tegen kiesgerechtigden of het daarmee dreigen strafbaar gesteld, evenals het omkopen van kiezers, het zich bij de stembus uitgeven voor een ander en zaken als het onleesbaar maken van stembriefjes en het openbreken of vernielen van de stembus.⁶

Bij de beraadslagingen in de Tweede Kamer rond de invoering van het Wetboek van Strafrecht werd enkele malen aangedrongen op terughoudendheid bij het strafbaar stellen van laakbare handelingen.⁷ Sommige Kamerleden wilden bijvoorbeeld ook financiële bedreiging als het onthouden van klandizie of het opzeggen van pachtcontracten strafbaar stellen, maar een meerderheid van de Kamer en de minister wilden daar niet aan. Zij gaven er de voorkeur aan om de misdrijven zo duidelijk mogelijk te omschrijven, zodat er geen omstreden rechtsgangen zouden ontstaan. In de woorden van het voorlopig verslag: 'Zooveel mogelijk blijve de regter buiten de politiek; zooveel mogelijk voorkome men door een scherpe definitie van het misdrijf, dat de politiek op het oordeel van den regter, ook zijns ondanks, invloed uitoefene'.⁸ De rechters moesten zoveel mogelijk beschermd worden tegen de corrumperende invloed van politieke partijdigheid. Aangezien de beoordeling van de geloofsbrieven, en dus het oordeel over de geldigheid van de verkiezingen, in handen van de Tweede Kamer zelf lag, was de rol voor de rechterlijke macht binnen het Nederlandse verkiezingsproces tamelijk gering.

Met de invoering van het Wetboek van Strafrecht waren zo voor het eerst bepaalde handelingen tijdens verkiezingen expliciet strafbaar gesteld. De nieuwe Kieswet uit 1896 voegde daar nog een aantal andere zaken aan toe. Zo kon een valse opgave om op de kiezerslijst te komen, bestraft worden met één jaar gevangenisstraf. Ook werd het strafbaar om een kandidatenlijst in te leveren waarop handtekeningen voorkwamen van personen die niet-kiesgerechtigd waren.⁹

Aan het einde van de negentiende eeuw probeerde de wetgever dus met de introductie van een aantal strafbepalingen een einde te maken aan handelingen die een eerlijk verloop van de verkiezingen konden verstoren. Dat was, zoals we eerder zagen, niet bepaald overbodig, maar daarmee hadden

deze strafbare handelingen meestal geen gevolgen voor de vaststelling van de uitslag van de verkiezingen. Personen die zich aan bepaalde praktijken schuldig maakten, konden nu wel worden vervolgd, maar het ongeldig verklaren van een verkiezing was alleen mogelijk wanneer deze praktijken tot een verschuiving van de meerderheid van de ene kandidaat naar de andere kandidaat hadden kunnen leiden. Een enkele omkoping of bedreiging was daarvoor meestal niet voldoende. De omvang van de praktijken moest ondubbelzinnig worden vastgesteld en dat viel meestal niet mee.

Een andere belangrijke stap in de bestrijding van verkiezingsfraude was dat de Kieswet van 1896 ervoor zorgde dat een aantal praktijken niet meer kon voorkomen. Vooral belangrijk was de bepaling dat de kiesgerechtigden hun stembriefje niet meer thuis opgestuurd kregen, maar op het stembureau kregen uitgereikt. Het bedreigen of intimideren van kiezers om hun stembiljet in te zien, verdween daarmee. De kiezers vulden in het vervolg hun stembriefje in op lessenaars die afgeschermd waren voor nieuwsgierige blikken. De bedoeling hiervan was, dat de invulling van het stembiljet in het geheim kon plaatsvinden.¹⁰ Hiermee was in 1896 dus het geheim der stemming in de Nederlandse wetgeving geïntroduceerd.

Dit betekende natuurlijk niet dat er geen andere wegen waren overgebleven om de uitslag te beïnvloeden. Ik zal er hier een aantal de revue laten passeren die vooral rond 1900 voorkwamen. Een tamelijk onschuldige methode om een kiezer te beïnvloeden, was door hem met een rijtuig naar de stembus te brengen, en na het uitbrengen van zijn stem weer naar huis te brengen. Vanaf het begin van de twintigste eeuw gebeurde dat ook met de automobiel. Een auto was in die tijd een bezienswaardigheid en welke kiezer wilde daar niet een keer in zitten?

Minder onschuldig was het verstrekken van onkostenvergoedingen. Sommige partijen betaalden hun kiezers een vergoeding voor gedeerde inkomsten wanneer ze onbetaald verlof moesten opnemen om hun stem uit te brengen. De wet verplichtte werkgevers wel om kiesgerechtigde werknemers twee uur vrijaf te geven, maar dat was niet voor iedereen voldoende.

Dat de partijen de gedeerde looninkomsten vergoedden was misschien wel begrijpelijk, maar deze praktijk onttaarde ook wel eens in een verkapte vorm van stemmen kopen.

Ook het rechtstreeks omkopen van kiezers was niet uitgebannen. Een bedenkelijke reputatie op dit gebied had Zuid-Limburg. In 1909 werd tijdens de Statenverkiezingen in de districten Gulpen en Meerssen melding gemaakt van geldsmijterij en drankgebruik. Volgens de informatie die het Limburgse Kamerlid Ruijs de Beerenbrouck had ontvangen, was in Bunde zes gulden voor een stem betaald, terwijl in verschillende bierhuizen de kiezers vrije vertering hadden gehad. In een ander dorp was op verkiezingsdag voor liefst 150 gulden verdronken en in Amby was volgens de correspondent heel het dorp op de verkiezingsavond dronken geweest. Uit verschillende gemeenten werden diezelfde avond 'dronkemanspartijen' gemeld, waarbij ruiten waren ingegooid.¹¹

Na de invoering van het algemeen kiesrecht en de evenredige vertegenwoordiging verdwenen veel klachten als sneeuw voor de zon. Sommige vormen van fraude waren eenvoudig onmogelijk geworden. Zo hoefden er geen valse verklaringen omtrent belastingaanslag of inkomen meer te worden overgelegd, omdat sinds 1917 alle mannen kiesgerechtigd waren. Andere vormen van fraude als omkoping verdwenen ook, hoewel die niet onmogelijk waren geworden. Daarvoor zijn andere oorzaken aan te wijzen.

Allereerst was daar de vervanging van het districtenstelsel door de evenredige vertegenwoordiging. Omkoping van kiezers onder het stelsel van evenredige vertegenwoordiging moest op heel grote schaal plaatsvinden om effect te hebben bij verkiezingen voor de Tweede Kamer of Provinciale Staten. Bij verkiezingen voor de gemeenteraad lag dat misschien anders, maar daarover is uit het Interbellum weinig bekend.

Daarnaast trad de overheid strenger op. Bij de eerste verkiezingen onder het algemeen mannenkiesrecht in 1918 drong de minister van Binnenlandse Zaken er bij de Commissarissen van de Koningin op aan dat er bij de verkiezingen geen drank geschonken zou worden. De antidrank lobby speelde daarbij een belangrijke rol. De ministeriële circulaire was namelijk op advies van de Nationale Commissie tegen het Alcoholisme tot

stand gekomen. Verder waren de beperkte mogelijkheden tot het stemmen bij volmacht met zware waarborgen omgeven, terwijl de kiezers door de opkomstplicht ook niet meer gestimuleerd hoefden te worden om naar de stembus te gaan.

Tijdens het Interbellum zijn er in Nederland maar weinig aanwijzingen voor het bestaan van verkiezingsfraude. Eén van de schaarse gevallen leidde in 1929 tot een adviesaanvraag van minister Kan van Binnenlandse Zaken aan het Centraal Stembureau.¹² De minister wilde weten of er in Nederland aanleiding bestond om de wetgeving aan te scherpen.

In zijn advies stelde het Centraal Stembureau dat de verkiezingstoestanden in Nederland over het algemeen zeer bevredigend waren en dat de desondanks voorkomende ongewenste praktijken niet van dien aard of van dien omvang waren, dat daarvoor nieuwe strafbepalingen moesten worden ingevoerd.¹³

Dat de geringe fraude na 1918 niet in eerste instantie aan een toegenomen morele rechtschapenheid van kiezers en partijactivisten hoeft te worden toegeschreven, bleek wel in 1951 toen er een ruimhartige regeling voor volmachten werd ingevoerd. Iedere kiezer die verwachtte op de dag van de stemming buiten de woonplaats te verblijven, kon zonder een bewijs te overleggen een verzoek indienen om per volmacht te stemmen. Het gevolg was een enorme stijging in volmachtstemmen bij de Kamerverkiezingen van 1952 en de gemeenteraadsverkiezingen van 1953.

Een belangrijk deel van de volmachtstemmen was geronseld. In verschillende gemeenten trokken partijactivisten gewapend met blanco volmachtformulieren de kiezers langs om hen te bewegen een formulier te ondertekenen.¹⁴ Ook waren er hardnekkige geruchten dat vooral zieke kiezers onder druk waren gezet. De klachten waren in ieder geval zo ernstig dat al in februari 1954 de volmachtregeling ingeperkt werd. Sindsdien konden alleen nog echtgenoten, nauwe bloedverwanten of huisgenoten gemachtigd worden. De klachten over het ronselen van volmachten verdwenen daarna als sneeuw voor de zon. De introductie van de onderhandse volmacht in 1976 zou opnieuw tot problemen rond het ronselen van volmachten leiden.

Alleen werden de voordelen van het stemmen bij volmacht - namelijk iedere kiesgerechtigde de mogelijkheid bieden zijn stem uit te brengen - nu belangrijker geacht dan de nadelen.

Vrije, geheime en eerlijke verkiezingen worden tegenwoordig gezien als de grondslagen van de democratische rechtsstaat. Dit werd onlangs weer eens verwoord in het kabinetsstandpunt over het rapport van de commissie-Korthals Altes over de inrichting van het verkiezingsproces. In het kabinetsstandpunt wordt gesteld dat het belang van vrije, geheime en eerlijke verkiezingen in de Nederlandse Grondwet en in internationale verdragen zijn vastgelegd. Inderdaad heeft Nederland door de ondertekening van het eerste protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens in 1952 zich verplicht tot het met redelijke tussenpozen houden van vrije en geheime verkiezingen, maar in de Nederlandse Grondwet was daar lange tijd weinig van terug te vinden. Pas bij de herziening van 1983 werd in artikel 53 opgenomen dat de verkiezingen worden gehouden bij geheime stemming. Van vrije en eerlijke verkiezingen wordt in de Grondwet echter niet gesproken.¹⁵

Terugblikkend op honderd en vijftig jaar verkiezingsfraude in Nederland zien we dat in de eerste decennia na 1848 allerlei praktijken, die later als zeer laakbaar werden bestempeld, niet tot vervolging leidden en ook geen gevolgen hadden voor de geldigheid van de verkiezingsuitslag. De belangrijkste verklaringen hiervoor zijn het ontbreken van strafbepalingen en de omstandigheid dat algemene criteria als geheime, vrije en eerlijke verkiezingen òf niet van belang werden geacht òf geen rol speelden zolang ze niet in een of ander artikel van de Kieswet of van het Wetboek van Strafrecht waren opgenomen.

Tegen het einde van de 19^e en het begin van de 20^e eeuw zien we twee belangrijke ontwikkelingen. Allereerst werden er strafbepalingen opgenomen in het Wetboek van Strafrecht en in de Kieswet waardoor praktijken die voorheen onbestraft bleven, nu werden vervolgd. Vervolgens maakte in 1917 de invoering van het algemeen kiesrecht, de opkomstplicht en de evenredige vertegenwoordiging een einde aan veel vormen van verkiezingsfraude.

Historici zijn doorgaans afkerig van het trekken van nuttige lessen uit het verleden. De omstandigheden zijn immers

nooit hetzelfde waardoor beleid gebaseerd op historische parallellen al vlug het gevaar loopt dat het bezig is de vorige oorlog te winnen. Toch zijn er wel enige algemene opmerkingen te maken.

Allereerst is verkiezingsfraude een tamelijk rationele zaak. Het is geen crime passionnel. Het is ook niet het gevolg van een vlaag van verstandsverbijstering. In de meeste gevallen zullen de daders daarom gevoelig zijn voor strafmaat en pakkans.

Ten tweede is verkiezingsfraude al snel georganiseerde fraude. Of de fraude nu voortvloeit uit een poging om een bepaalde partij aan een overwinning te helpen of om een bepaalde kandidaat aan een zetel; om succes te hebben, is organisatie noodzakelijk. Alleen in kleine gemeenten kan bij gemeenteraadsverkiezingen individuele verkiezingsfraude lonend zijn.

Verder zal verkiezingsfraude, juist doordat het uit berekening voortvloeit, zich voordoen wanneer daartoe mogelijkheden worden geboden. Dat verkiezingsfraude zich tijdens het Interbellum nauwelijks voordeed, moet vooral worden toegeschreven aan het gebrek aan mogelijkheden. De belangrijkste les is daarom, dat de wetgever er altijd van doordrongen moet zijn dat zodra het uitbrengen van een stem uit het stemhokje wordt gehaald, of dat nu door volmachten, e-voting, telefonisch stemmen of op andere manieren gebeurt, er altijd personen zullen zijn die hier op georganiseerde wijze misbruik van zullen proberen te maken.

Noten

- 1 Louis Massicotte, André Blais en Antoine Yoshinaka, *Establishing the rules of the game. Election laws in democracies* (Toronto 2004) 127.
- 2 A.M. Maas Geesteranus, *De Kieswet met eene aanteekening, bevattende de rechterlijke en administratieve uitspraken en voorschriften hare toepassing rakende* ('s Gravenhage 1869)41-42.
- 3 Geciteerd bij Ron de Jong, *Van standspolitiek naar partijloyaliteit. Verkiezingen voor de Tweede Kamer 1848-1887* (Hilversum 1999) 61.

- 4 Maas Geestranus, *De Kieswet met eene aanteekening*, 37-40, 62, 65.
- 5 H.J. Smidt (m.m.v. J.W. Smidt), *Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht. Volledige verzameling van regeeringsontwerpen, gewisselde stukken, gevoerde beraadslagingen* (Haarlem 1891, 2e herziene druk; 5 dln.) I en II.
- 6 De artikelen 125 tot en met 129; Smidt, *Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht*, II, 59-64.
- 7 Zoals bij artikel 125; Smidt, *Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht*, II, 59-60.
- 8 Artikel 127; Smidt, *Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht*, II, 61-62.
- 9 H. Goeman Borgesius en P. Kalbfleisch, *De Kieswet (1896). Handleiding voor burgemeesters, secretarissen, provinciale- en gemeente-ambtenaren, stembureaux, kiesverenigingen en allen, die bij de uitvoering dier wet betrokken zijn* (Zutphen 1901), 288-293.
- 10 Ibidem, artikel 69, p. 196.
- 11 In het archief van Ruijs de Beerenbrouck bevindt zich een exemplaar van de Limburger Koerier waarin bij het artikel 'Marken, bier en pamfletten' met de hand de namen van de gemeenten zijn bijgeschreven waaruit de meldingen afkomstig waren. Het is niet bekend of Ruijs de Beerenbrouck het exemplaar met de aantekeningen heeft ontvangen of dat hij zelf de aantekeningen erbij heeft geschreven. Nationaal Archief (NA), Archief Ruijs de Beerenbrouck, inv. nr. 149 *Limburger Koerier* 18 januari 1909.
- 12 NA, 2.04.53.12 Archief Centraal Stembureau, inv. nr. 24 Corruptieve praktijken bij verkiezingen; brief 25 februari 1929 minister J.B. Kan van Binnenlandse Zaken en Landbouw aan het Centraal Stembureau.

- 13 NA, 2.04.53.12 Archief Centraal Stembureau, inv. nr. 24 Corruptieve praktijken bij verkiezingen; brief 5 november 1929 CSB aan de minister van Binnenlandse Zaken en Landbouw.
- 14 NA, 2.04.62 Archief Ministerie van Binnenlandse Zaken, Afdeling Wetgeving en Juridische Zaken 1946-1954, inv. nr. 14 1952-1954 Stukken betreffende wijziging en aanvulling van de Kieswet, januari 1953 Nota raadadviseur in algemene dienst.
- 15 Kamerstukken II 1978/1979, 14 223, nr. 6, p.4-5, memorie van antwoord 30 juli 1979. De staatscommissie-Van Schaik had in 1954 al geadviseerd een artikel over geheime stemming in de Grondwet op te nemen evenals de staatscommissie-Cals/Donner in 1971. In 1969 had Nederland bovendien het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten ondertekend, waarin ook een passage over geheime stemming was opgenomen. In 1978 volgde ratificatie.

Serge Lukowski

Verkiezingsfraude vanuit strafrechtelijk perspectief



Serge Lukowski, officier van Justitie

Uit het verhaal van de vorige spreker blijkt dat de rol voor de sterke arm bij verkiezingen in Nederland de afgelopen twee eeuwen min of meer marginaal is geweest. In die zin is het opvallend dat ik als representant van die sterke arm gevraagd ben om vandaag een bijdrage te leveren aan dit symposium. Aan de andere kant leent het onderwerp van vandaag zich natuurlijk uitstekend voor een strafrechtelijke invalshoek.

Vrije, geheime en eerlijke verkiezingen zijn randvoorwaardelijk voor onze parlementaire democratie.¹ Daarom is het begrijpelijk dat wij in Nederland de

verkiezingsprocedure zo hebben trachten in te richten dat het proces zichzelf in stand kan houden. Dat wil zeggen, dat het geweldsmonopolie van de staat niet in stelling hoeft te worden gebracht om vrije en eerlijke verkiezingen af te dwingen. Als dat wel noodzakelijk zou zijn, zouden die verkiezingen toch een stuk minder vrij lijken!

Met behulp van de wet is gepoogd om fraude bij verkiezingen zoveel mogelijk te voorkomen. Dat kan worden afgeleid uit de wetsgeschiedenis van de thans geldende Kieswet, alsmede van de daarop gebaseerde regelingen. Om fraude te voorkomen is een groot aantal waarborgen en controle-

mechanismen ingebouwd. Bovendien is ervoor gezorgd dat een groot aantal instanties en personen van uiteenlopende politieke pluimage zich met het verkiezingsproces en met het vaststellen van de uitslag mag bemoeien. Deze personen en instanties kunnen en zullen elkaar vanuit hun wederzijdse rol en met respect voor elkaars positie controleren. Een soort interne checks and balances. Door het gebruik van stemcomputers werd bovendien de schijn van objectiviteit en eerlijkheid nog eens benadrukt. Stemcomputers werden immers geacht waterdichte systemen te zijn die niet op oneigenlijke wijze konden worden beïnvloed. Dat leek tot voor kort een groot voordeel.

Er lijkt een rotsvast vertrouwen te bestaan dat verkiezingsfraude zich in Nederland alleen voordoet in de vorm van fraude gepleegd door individuele kiezers. Fraude gepleegd door de staat wordt geacht niet voor te komen. Bij nagenoeg alle spelers die direct, dan wel indirect betrokken zijn bij het verkiezingsproces - en/of bij het vaststellen van de verkiezingsuitslag - wordt geacht een diepgewortelde democratische en - belangrijker nog - oprechte en eerlijke gezindheid te bestaan. Door deze democratische gezindheid en door de zojuist aangehaalde interne controle lijkt in ieder geval bij landelijke verkiezingen uitslagbepalende fraude nagenoeg onmogelijk.

Vanuit de aanname dat de thans in de wet verankerde verkiezingsprocedure fraude door de staat onmogelijk maakt en dat (dus) enkel fraude door kiezers strafrechtelijke sanctionering behoeft, kan wellicht ook de inrichting van de strafbepalingen van de Kieswet en het Wetboek van Strafrecht worden verklaard. Alle strafbepalingen uit het Wetboek van Strafrecht (artikelen 125 tot en met 129 Sr) en de Kieswet (Z1 tot en met Z11) zijn - met uitzondering van de artikelen Z 9 en Z 10 - toegesneden op de kiezer. Artikel Z 9 ziet op de werkgever van de kiesgerechtigde, artikel Z 10 is gericht tot de leden van het stembureau. Dit laatste artikel heeft evenwel niet het oog op fraude die door leden van het stembureau zou kunnen worden gepleegd, het beklemtoont veeleer de ordehandhavende en fraude voorkomende taak van de vertegenwoordigers van de staat. De leden van het stembureau worden verplicht om zich gedurende de verkiezingsdag in het stembureau op te houden.

Fraude met behulp van volmachtbewijzen

De gedachte dat verkiezingsfraude in ons land enkel door kiezers wordt gepleegd en niet door personen die door de staat zijn aangewezen wordt bij tijd en wijle gevoed, doordat er met enige regelmaat ergens in het land geknoeid blijkt te zijn met volmachtbewijzen. De daders worden vervolgd en gestraft. Iedereen blij. Het is een vorm van fraude die vanuit zijn aard alleen bij verkiezingen in zeer kleine gemeenten, met een in absolute aantallen zeer kleine kiesdeler uitslagbepalend kan zijn. Daarom is meestal alleen het morele verwijt dat iemand het proces probeert te bedonderen redengevend voor strafrechtelijke vervolging. De uitslag wordt er bijna nooit door beïnvloed.

In mijn bijdrage aan deze middag wil ik niet te lang stilstaan bij fraude met behulp van volmachtbewijzen. In mijn visie gaat het bij die vorm van fraude om het strafrechtelijke wisselgeld dat betaald moet worden voor de mogelijkheid om bij volmacht te kunnen stemmen. Die mogelijkheid is vast verankerend in onze Kieswet en wordt ook in de voorstellen van de Adviescommissie Inrichting Verkiezingsproces en het kabinetsstandpunt van 23 november 2007 niet ontraden. De omstandigheid dat deze procedure fraudegevoelig is, weegt in de maatschappelijke belangenafweging kennelijk niet op tegen de extra opkomst die met de procedure wordt gegenereerd. Het maximaliseren van de democratische legitimatie van onze gekozen organen door middel van een zo hoog mogelijke opkomst prevaleert.

Het is mijn verwachting dat er verkiezingsfraude zal zijn, zolang er met volmachten gestemd kan worden. Ook het voorstel van de Adviescommissie Inrichting Verkiezingsproces, dat ook kan rekenen op de instemming van het kabinet, om bij het uitbrengen van een volmachtstem verplicht een kopie van het identiteitsbewijs over te leggen, opdat de handtekening van de volmachtgever kan worden gecontroleerd op echtheid, zal fraude nauwelijks tegengaan. Ondanks die extra waarborg blijft het immers mogelijk om stemmen te kopen. Het enige verschil in de beoogde toekomstige situatie ten opzicht van de huidige situatie is dat er naast een handtekening straks ook een kopie van een paspoort dient te worden geleverd. Het herinvoeren van de oude eis dat er een familiale band moet zijn tussen

volmachtgever en volmachtnemer biedt meer garantie tegen fraude. Maar ook die eis sluit fraude niet uit. Denk alleen al aan het fenomeen family voting.

Ik wil in mijn voordracht geen aandacht schenken aan fraude die zich kan voordoen bij stemmen in een willekeurig stemlokaal (SWS) binnen, dan wel buiten de eigen gemeente. Gelet op de voorgenomen invoering van de identificatieplicht bij deze stemvorm is uitslagbepalende fraude tot op zekere hoogte uitgesloten. Evenmin zal ik stilstaan bij vormen van fraude bij het uitbrengen van stemmen vanuit het buitenland.

Voor mijn verhaal van vanmiddag zijn interessant die gevallen van fraude waarbij niet de kiezer, maar juist een of meer functionarissen van de staat de zwakke schakel blijken te zijn. Gevallen van fraude die net als fraude met behulp van volmachtbewijzen bij lokale verkiezingen uitslagbepalend kunnen zijn. Uitslagbepalende fraude op provinciaal of landelijk niveau is in theorie niet ondenkbaar, maar zou door alle in de Kieswet ingebouwde waarborgen wel een buitengewoon fijnmazig en uitgebreid complot vereisen.

Ik vind deze insteek vooral daarom interessant, omdat zich in mijn arrondissement een geval heeft voorgedaan dat illustratief was voor het niet op alle aspecten naar volle tevredenheid functioneren van de vorige generatie stemcomputers. De casus lijkt op veel praktische punten een soort blauwdruk voor de aanbevelingen die staan verwoord in het rapport "Stemmen met Vertrouwen" van de Adviescommissie Inrichting Verkiezingsproces. De casus is voorts zo interessant, omdat tijdens het strafrechtelijke onderzoek enkele strafrechtelijke onvolkomenheden van de Kieswet en het Wetboek van Strafrecht op het gebied van verkiezingsfraude naar voren zijn gekomen. Deze onvolkomenheden zijn niet terug te vinden in het rapport "Stemmen met vertrouwen" en verdienen daarom vandaag extra aandacht.

De casus Landerd

Aangezien de zaak waar ik het met u over wil hebben nog onder de rechter is, kan ik niet geheel vrijuit spreken. De zaak is wel al op een openbare zitting behandeld; daarom voel ik mij vrij om aspecten van de zaak die toen al in de openbaarheid zijn gebracht hier vandaag met u te delen.

Mij past overigens de nodige bescheidenheid. Waar ik als representant van het Openbaar Ministerie van opvatting was dat het ging om een bewijsbaar geval van verkiezingsfraude, kwam de rechtbank tot het oordeel dat er onvoldoende concreet bewijs tegen de verdachte was. Hij werd derhalve vrijgesproken.*

De casus heeft betrekking op de gemeenteraadsverkiezingen van 7 maart 2006. In het Brabantse dorpje Zeeland, gemeente Landerd leek iets vreemds aan de hand te zijn. De nummer drie op de lijst van een lokale partij, een partij die al meer dan tien jaar in de raad was vertegenwoordigd met twee afgevaardigden, kreeg in zes van de zeven stemdistricten niet meer dan elf voorkeursstemmen. Opmerkelijk genoeg kreeg hij in het zevende stemdistrict, waar in totaal 1073 stemmen werden uitgebracht, 181 voorkeursstemmen.

Dat zou eenvoudig verkaard kunnen worden, als het ging om iemand die in het betreffende district een buitengewoon geliefd persoon was, die al jaren een grote schare trouwe kiezers had of die zich door een bijzondere actie voorafgaand aan de verkiezingen plots op een ongekende populariteit mocht verheugen. Dit bleek evenwel niet het geval. Het betreffende gemeenteraadslid had bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2002, toen hij nog tweede op de lijst van zijn partij stond, in stemdistrict zeven niet meer dan elf voorkeursstemmen gekregen. Hij was binnen de raad en in de wijk alles behalve een opvallende verschijning.

Wat wel opviel, was dat alle overige partijen in het zevende stemdistrict in verhouding tot de andere districten erg weinig stemmen hadden gekregen. En wat nog meer opviel was dat het betreffende gemeenteraadslid - ik zal hem vanaf nu meneer X noemen - gedurende de gehele dag de stemmachine in het zevende stembureau bleek te hebben bediend. Voorts bleek dat meneer X deze stemmachine aan het begin van de dag buiten het gezichtsveld van de twee overige leden van het stembureau had neergezet.

*Op 18 januari 2008 volgde in hoger beroep bij het Gerechtshof 's-Hertogenbosch een veroordeling wegens het plegen van bedriegelijke handelingen bij verkiezingen.

Iedereen voelde dat er iets niet goed zat. Als voorzitter van het hoofdstembureau liet de burgemeester daarom de stemcomputer onderzoeken door de producent. Voorts had zij indringende gesprekken met alle leden van het stembureau over de gang van zaken tijdens de verkiezingen. Het onderzoek van de producent van de stemcomputer leverde geen bijzonderheden op en ook uit de gesprekken met de leden van het stembureau kwam geen opheldering voor de stembusuitslag. Toen bekend werd dat meneer X ondanks het opmerkelijke aantal voorkeursstemmen toch nog negen stemmen te kort kwam voor een zetel in de gemeenteraad - en vaststond dat de vele voorkeursstemmen op meneer X geen invloed hadden op de verkiezingsuitslag - werd de stembusuitslag zonder bezwaar door het hoofdstembureau vastgesteld. De rol van de burgemeester was toen min of meer uitgespeeld.

Toch zat de uitslag van het zevende district de direct betrokkenen niet lekker. Echter, het doen van aangifte van verkiezingsfraude blijkt vooral in kleinere gemeenschappen een behoorlijke opgave te zijn. Iedereen kent elkaar. Strafrechtelijk aangifte doen is dan nogal wat. Nog daargelaten het mogelijke gezichtsverlies en verlies aan vertrouwen op het moment dat zou blijken dat er niets onoorbaars was gebeurd. Door het geheime karakter van verkiezingen is het bewijsrisico en dus het afbreukrisico altijd groot. Meneer X had een periode van liefst veertien jaar onafgebroken in de gemeenteraad gezeten. Bovendien zou de uitkomst van een eventueel strafrechtelijk onderzoek toch geen invloed hebben op de al door het hoofdstembureau vastgestelde stembusuitslag.

Wij werden echter geholpen door een lokale krant die onraad rook. Deze krant, die later is genomineerd voor de Stoeptegel Award, een jaarlijkse journalistieke prijs voor de beste *scoop* van het jaar, organiseerde een telefonische enquête. Zij belden in één middag de helft van de kiesgerechtigde inwoners van het betreffende district en kwamen tot de onthutsende vaststelling dat slechts één persoon aangaf op meneer X te hebben gestemd, waar dat statistisch gezien 95 personen hadden moeten zijn. Met deze sterke aanwijzing dat de stembusuitslag van stembureau zeven niet juist was, had de burgemeester voldoende aanleiding om strafrechtelijk aangifte te doen. Wat zij tevoren niet wist, en wat veel burgemeesters van kleine gemeenten niet weten, is dat het

ook mogelijk is dat het Openbaar Ministerie ambtshalve een strafrechtelijk onderzoek instelt. Het doen van aangifte is derhalve helemaal niet nodig. Het is natuurlijk wel noodzakelijk dat het Openbaar Ministerie op de een of andere manier op de hoogte is van potentiële verkiezingsfraude. Een informeel telefoontje kan in zo'n geval helpen.

Het onderzoek

Het strafrechtelijke onderzoek werd gestart en heeft er onder meer uit bestaan om - teneinde aan alle onzekerheid een einde te maken - schaduwverkiezingen in het betreffende district te organiseren. Die schaduwverkiezingen leverden het ernstige vermoeden op dat de uitslag van de stemcomputer geen juiste weergave was van het feitelijke stemgedrag van de kiezers op 7 maart 2006. Ruim 90% van de 1073 personen die bij de gemeenteraadsverkiezingen hadden gestemd bleek bereid om - uiteraard anoniem - zijn of haar stem te herhalen. Van die 90% gaven slechts dertien personen aan op meneer X te hebben gestemd.

Voorts werden vele tientallen stemmers als getuige gehoord. Van deze stemmers gaven vele aan dat zij de indruk hadden dat zij bij de verkiezingen geen rechtsgeldige stem hadden uitgebracht. Dit vermoeden ontleenden zij aan het feit dat zij de naam van de persoon op wie zij dachten te hebben gestemd, niet in de display van de stemmachine hadden zien verschijnen en in die display evenmin de tekst "u heeft gestemd" hadden gezien na het indrukken van de rode knop.

Naar aanleiding van deze getuigenverklaringen en naar aanleiding van het gegeven dat de stembusuitslag geen correcte weergave was van het voorgenomen en - in de beleving van de kiezers - tot uitdrukking gebrachte stemgedrag, zijn wij gaan werken met een werkhypothese. Deze hield in dat de bedienaar van de stemcomputer bij verschillende stemmers de stemcomputer niet vrijgaf, deze stemmers rustig hun gang liet gaan op de stemcomputer en vervolgens aangaf - in strijd met de werkelijkheid - dat men had gestemd, zodat de stemmers onverrichter zake vertrokken. Op een later tijdstip zou meneer X vervolgens de aldus opgespaarde stem op zichzelf hebben uitgebracht. Aldus de hypothese.

De problemen waar wij tijdens het onderzoek op zijn gestuit, zijn tweërlei. Aan de ene kant bleek forensisch onderzoek aan de stemcomputer bijna onmogelijk. Zo maakten de ingebouwde waarborgen voor het behoud van het kiesgeheim terugrecherchen nagenoeg onmogelijk. Door het Nederlands Forensisch Instituut kon niet worden vastgesteld of er manueel was gerommeld aan de stemcomputer. Een volgorde van stemmen was op geen enkele manier te achterhalen, dus ook niet of er bijvoorbeeld binnen zeer korte tijdsbestekken herhaaldelijk op één persoon was gestemd. Natellen was al helemaal uitgesloten. Bovendien was, zoals gezegd, de stemcomputer vóórdat een strafrechtelijk onderzoek werd ingesteld, toen alleen nog maar sprake was van een opmerkelijke stembusuitslag, al onderzocht door de fabrikant. Dat was - vóór aanvang van het strafrechtelijk onderzoek - een logische keus. Immers, de fabrikant had de computer gemaakt en geprogrammeerd en wist dus het beste hoe en waar te zoeken. Nadeel voor het strafrechtelijke onderzoek was evenwel dat de fabrikant zonder meer als oligopolist is aan te merken en dus een evident belang had bij het goed functioneren van die computer. Wat er ook van zij, door het onderzoek van de fabrikant was de zogenaamde *chain of evidence* al doorbroken. Dit soort problemen vormde een helder pleidooi voor de afschaffing van de vorige generatie stemcomputers

Het andere probleem waar wij op stuiten, en dat probleem is nog steeds actueel, betrof de sterk verouderde (straf) wetgeving van de Kieswet. De strafbepalingen uit de kieswet bleken helemaal niet te zijn toegesneden op verkiezingen per computer.

Uit de Kieswet kan worden afgeleid dat de wetgever het sjoemelen bij verkiezingen buitengewoon strafwaardig heeft geacht. De meest verstrekkende vormen van fraude - fraude waarmee de uitslag daadwerkelijk gepoogd wordt te beïnvloeden - worden bedreigd met een maximale gevangenisstraf van zes jaar. Ik spreek dan over de artikelen Z 1 en Z 2 van de Kieswet. Die relatief forse strafbedreiging is niet verbazingwekkend, gelet op het beschermde belang. Ons staatsrechtelijke bestel, de parlementaire democratie valt of staat bij eerlijke verkiezingen. Nederland ziet zichzelf als gidsland en stuurt met graagte waarnemers over de hele wereld om erop toe te zien dat verkiezingsprocessen in landen met een minder lange democratische traditie dan de onze wel eerlijk verlopen.

Het probleem van de artikelen Z 1 en Z 2 is evenwel dat deze sterk verouderd zijn. Deze artikelen zijn toegesneden op het stemmen met potlood en papier: het vervalsen of namaken van stembiljetten, kiezerspassen, volmachtbewijzen of briefstembewijzen, respectievelijk het gebruik maken van aldus (valselijk) geproduceerde schriftelijke bescheiden wordt strafbaar gesteld.

Terwijl de verdenking tegen meneer X er materieel op neerkwam dat hij handelingen had gepleegd die vielen onder de strafbepalingen van Z 1 en Z 2, kort gezegd: verkiezingsfraude, moesten wij noodgedwongen teruggrijpen op artikel 127 uit het Wetboek van Strafrecht, het plegen van enige bedrieglijke handeling bij verkiezingen, omdat er nu eenmaal per computer was gestemd en niet op papier. In plaats van een feit waarop zes jaar gevangenisstraf staat, hadden wij het nu nog maar over een feit waar zes maanden gevangenisstraf op staat.

Hierbij moet ik ter verduidelijking opmerken dat de in de strafbepalingen opgenomen strafmaxima niet alleen dienen als een generaal preventief signaal naar de rechtsorde - als je dit doet, kun je zoveel straf krijgen -, maar tevens, en vooral, van belang zijn als handvat voor strafvorderlijk optreden. In de opsporingspraktijk is het gegeven of voor een bepaald strafbaar feit voorlopige hechtenis is toegelaten van cruciaal belang. Indien dat het geval is, - doorgaans indien vier jaar of meer gevangenisstraf op een feit staat - is het mogelijk om strafvorderlijke dwangmiddelen in te zetten zoals een telefoontap, een aanhouding buiten heterdaad of een voorlopige hechtenis. Zo niet, dan moeten de opsporingsdiensten het stellen met een veel bescheidener arsenaal aan opsporingsmiddelen.

In het geval van meneer X konden wij op basis van de verdenking terzake van verkiezingsfraude geen strafvorderlijke dwangmiddelen inzetten. Dat leverde een ernstige beperking op bij het onderzoek, omdat je simpelweg de middelen niet kunt inzetten waarmee je slagvaardig kunt optreden. Dit frustreerde, omdat wij wisten dat de wetgever verkiezingsfraude in materiële zin strafwaardig genoeg vindt, een strafmaximum van zes jaar, om strafvorderlijke dwangmiddelen in te zetten, maar had verzuimd om de wetgeving up to date te maken. De verweten handelingen vielen daardoor niet onder het bereik van de wet.

Een ander probleem dat zich bij het formuleren van de eis deed gevoelen heeft betrekking op de mogelijkheid om plegers van verkiezingsfraude voor kortere of langere tijd het actieve en/of het passieve kiesrecht te ontnemen. Bij het discussiëren over de strafmaat werd door vele collegae de gedachte geopperd dat het ontnemen van het actieve en/of passieve kiesrecht bij mensen die hebben gefraudeerd bij verkiezingen opportuun zou kunnen zijn. Een fraudeur of een profiteur, iemand die het niet zo nauw neemt met de democratische spelregels, verspeelt in deze gedachte voor enige tijd zijn democratische rechten.

Deze bijkomende straf, geformuleerd in artikel 28, eerste lid, onder 3 Sr, kan echter, bij gebleken verkiezingsfraude, alleen worden opgelegd, indien iemand schuldig wordt bevonden aan overtreding van een van de misdrijven genoemd in de artikelen Z1 tot en met Z3. Zoals gezegd zijn juist deze artikelen niet meer toegesneden op de hedendaagse wijze van stemmen. Daarnaast bestaat er een wettelijke basis voor deze bijkomende straf, indien een gevangenisstraf wordt opgelegd van ten minste één jaar. In het onderhavige geval was de maximale straf zes maanden en werd juist de behoefte gevoeld om dat passieve kiesrecht voor enige tijd af te nemen. De rest van de straf was niet zo heel belangrijk; er was brede consensus dat volstaan kon worden met een werkstraf.

Resumerend

De casus uit Landerd toont aan dat niet alleen de morele verwerpelijkheid van verkiezingsbedrog redengevend is voor strafrechtelijke normhandhaving bij verkiezingen. Ondanks zijn 181 voorkeursstemmen kwam meneer X slechts negen stemmen tekort voor zijn zetel in de gemeenteraad. Er kan bij verkiezingen wel degelijk belang zijn bij de mogelijkheid om strafrechtelijk, met voldoende middelen, in te kunnen grijpen. Nu gemeenteraadsverkiezingen van grote waarde zijn voor het democratische proces, en zeker in kleinere gemeenschappen zeer direct gevolgen kunnen hebben, is een ordentelijk verloop evident. Gelet op het geval in Landerd is duidelijk dat de wetgeving niet up to date is. Vooral de onmogelijkheid om iets aan het passieve kiesrecht van een verdachte te doen is daarbij frustrerend.

Het kabinet heeft als haar standpunt geformuleerd dat zij in de nieuwe systematiek enkel de essentiële waarborgen en rechten op het niveau van de (formele) wet wil vastleggen. Zij wil de meer gedetailleerde regels en procedures in lagere wetgeving regelen. Een flexibele formulering op het niveau van de wet, met de mogelijkheid op het niveau van een algemene maatregel van bestuur of waar nodig een ministeriële regeling concrete regels te stellen, maakt het beter mogelijk om het verkiezingsproces te onderhouden en waar nodig te herijken. Met dat algemene standpunt is natuurlijk niets mis, maar de wetgever moet dan niet vergeten om de strafbepalingen die verkiezingsfraude sanctioneren zo te formuleren dat ook die eventuele toekomstige veranderingen in stemprocedures kunnen weerstaan.

Ik pleit er daarom voor om het sluitstuk van de handhaving voldoende *body* te geven. Ik begrijp dat er enige aarzeling bestaat bij het in stelling brengen van de staat bij de handhaving van een eerlijk verkiezingsproces. Maar de interne controle bij het verkiezingsproces is zo goed geregeld dat alleen in zeer uitzonderlijke gevallen ingegrepen zal hoeven te worden. Als een dergelijk geval zich voordoet, moet de vervolgende instantie wel over een geloofwaardig arsenaal aan middelen kunnen beschikken om de al dan niet gepleegde fraude efficiënt te onderzoeken.

Bij het invoeren van een nieuwe uniforme, transparante en controleerbare stemprocedure in Nederland doet de wetgever er verstandig aan om ten aanzien van de strafbepalingen een eenduidige keuze te maken. Teneinde niet met te grote regelmaat de Kieswet te hoeven veranderen lijkt het verstandig om bij het inrichten van het strafrechtelijke sluitstuk van de verkiezingswetgeving uitdrukkelijk een keuze te maken voor het *commune*, dat wil zeggen het reguliere, strafrecht. De delictomschrijvingen van de artikelen 125 tot en met 129 van het Wetboek van Strafrecht zijn dermate ruim geformuleerd dat er in voorkomende gevallen prima mee valt te werken. Voorwaarde is dan wel dat het strafmaximum wordt verhoogd naar minimaal vier jaar, zodat bij vervolging de nodige dwangmiddelen kunnen worden ingezet. Het formuleren van hele specifieke wetgeving lijkt ook bij strafrechtelijke normhandhaving binnen een terrein waar technologische ontwikkeling niet stilstaat minder gewenst.

Voorts verdient het aanbeveling om de bijkomende straf van artikel 28, eerste lid onder 3 - ontzetting uit het actieve en/of passieve kiesrecht - los te koppelen van een minimumstraf en te bepalen dat ontzetting uit het passieve kiesrecht in ieder geval kan worden uitgesproken bij een bewezenverklaring terzake van de artikelen 125 tot en met 129 van het Wetboek van Strafrecht.

Noot

- 1 In het kabinetstandpunt van 23 november 2007 naar aanleiding van het rapport "Stemmen met Vertrouwen" werd de visie van het kabinet als volgt geformuleerd: "Vrije, geheime en eerlijke verkiezingen staan aan de basis van de democratische rechtsstaat. Het belang hiervan is in de Nederlandse Grondwet en in internationale verdragen vastgelegd. Een kiezer heeft het recht om zonder enige beïnvloeding zijn stem uit te brengen en de inhoud van zijn keuze voor zichzelf te houden. Deelnemen aan de verkiezingen is een recht, dat in vele delen van de wereld niet vanzelfsprekend is. Het vergt dan ook een inspanning van een ieder in de Nederlandse maatschappij, waaronder de onderscheiden overheden, aan dit recht een betekenisvolle invulling te geven."

Sam Younger

Electoral malpractice in the United Kingdom The postal voting experience



Sam Younger, voorzitter van de Electoral Commission of the United Kingdom

Background

The United Kingdom is a parliamentary democracy. The UK Parliament, often referred to as the Westminster Parliament, is a bicameral legislature. The House of Lords is a non-elected chamber consisting of hereditary peers, bishops of the Church of England, the Law Lords (the highest court of appeal) and directly appointed peers (called 'life peers'). The House of Commons is a directly elected chamber whose 646 members are elected from single member constituencies using the first past the post system.

The UK is party to a number of international treaties and agreements that provide for the safeguard of democratic rights and require the holding of genuine and periodic elections. Most crucially, the UK is party to the European Convention on Human Rights and the 1998 Human Rights Act allows claims relating to convention rights to be heard directly in UK courts.

The UK conducts elections to a number of bodies. The members of the European Parliament are directly elected

every five years. Powers have been devolved from the UK Parliament to the Scottish Parliament, the National Assembly for Wales and the Northern Ireland Assembly. Significant powers are also exercised by local government, which is directly elected across the UK. In Greater London a separate authority consists of a directly elected Mayor and Assembly.

The United Kingdom operates a common law legal system. Electoral law has evolved over time since major reforms in the mid-1800s. Elections in the United Kingdom are run by Returning Officers, who are independent officers of the Crown. These individuals are usually senior local government officers. The Electoral Commission, established in 2000, has powers to provide advice and assistance but no power to direct Returning Officers in the conduct of their duties.

A variety of election specific offences are included in relevant electoral law. In addition prosecutions can be pursued under other more general legislation - such as that relating to counterfeiting and forgery, or under common law, such as conspiracy to defraud a public official. Electoral offences are investigated by the police and prosecutions brought by the relevant independent prosecution service.¹

Electoral malpractice in the United Kingdom: perception and reality

Electoral malpractice as a term encompasses a wide range of activity. In the Commission's view it includes any attempt to falsify the electoral register or procure false or amended electoral results. Malpractice includes both practices directly prohibited by law and other practice that is designed to achieve a false electoral register or electoral result.

Electoral malpractice can also encompass activities relating to the funding of political parties, candidates and electoral campaigns. This paper will not cover these areas directly.

In common with all long standing democracies, allegations of electoral malpractice have been a feature of UK elections for many years. Over time the nature and location of allegations has changed, and electoral law reform has in many cases been directed at minimising the opportunities for malpractice to occur.

In recent years, most concern has centred around the postal and proxy voting processes in place in the UK, and what opportunities for malpractice are offered by either postal voting or proxy voting.

Postal voting in the UK was first introduced in 1918 for people with a physical incapacity and for those required to undertake a journey by sea or air, and has continued until today. The prompt for this was the number of servicemen who had not returned from the First World War in time to vote in the 1918 general election. On a number of occasions the availability of postal voting has been widened, for example to include those taking holidays. Until recently, legislation had always defined specific categories of people who could apply for a postal vote within the UK if service or employment kept them away from the polling station, or they had moved out of the area, or were disabled.

More radical change came with the recommendations of a government working party set up after the 1997 election to examine ways to modernise electoral procedures and persuade more people to vote. It recommended that postal voting should be available on request in all parts of the UK except Northern Ireland, and to all registered voters living overseas. A witnessed declaration of identity would continue to be required for all postal votes. The Representation of the People Act 2000 gave effect to these changes. Because a number of allegations about fraudulent proxy voting were at that time being investigated by the police, the working party did not recommend any changes to the conditions for a proxy vote. It is important to note that the decision to move to what is known as 'postal voting on demand' was taken before the inception of the Commission.

Any move to increase access to remote voting can engender concern that opportunities are being given for manipulation and malpractice. The Commission has been concerned with the issue of integrity in postal and proxy voting since our establishment. Our very first report identified problems in relation to public perceptions about postal voting fraud and the bureaucratic nature of the postal voting process and the implications of increased demand for postal voting. The Commission concluded that: '... there is no case for reversing the extension of postal voting (on demand)...' however, '... attention must be focussed on streamlining the administration

of the current postal voting arrangements... and to provide sufficient safeguards against fraud'.²

The popularity of postal voting on demand has proved to be higher than expected, and more constant. At the same time as demand for postal voting has firstly increased and then remained steady, public confidence in the security and integrity of the electoral process has not remained as high or as constant.

The Commission has tracked public confidence in the electoral process for many years through opinion research. In 2003 and 2004 around half of our survey responded positively on whether voting by post was safe from fraud and abuse. This figure declined markedly in 2005, following well publicised incidents in some English cities, but has since slowly improved, although much remains to be done.

Confidence is higher amongst those who actually use postal voting, explaining what may otherwise be the paradoxical simultaneous increase in use and decline in confidence. In fact, a majority of those who vote by post have remained consistently confident in the system, and this confidence is increasing. This may be explained by the changes made to the system in recent years to improve its integrity, which are immediately obvious to those who use the system rather than the electorate as a whole.

Allegations of electoral malpractice have surfaced regularly in UK elections, but prior to 2001 these were incidents of an isolated nature. Public, media and political attention focused on this area in late 2004 and early 2005 due to extensive and sensationalist coverage of an electoral court challenge. This case was the hearing of two election petitions challenging the election of three councillors to Birmingham City Council at the elections held on the 10 June 2004.³ These cases involved a series of allegations of corrupt conduct on behalf of the successful candidates and their supporters, mostly in relation to postal ballots. The judgement is long and detailed, and forms useful reading for those interested in the topic. The case was an electoral petition, the method of challenging the result of an election in the UK. The judge found that corrupt practice had taken place to such an extent as to place the results of the elections in doubt and so overturned the results and ordered the elections to be rerun.

The publicity surrounding these cases and the judgement was considerable, and the effect was magnified by the closeness of a likely UK Parliamentary general election. The judgement was eventually handed down on 4 April 2005; the Prime Minister announced the election on 5 April.

Following widespread administrative problems at the June 2004 European Parliamentary elections, the sudden focus on electoral processes by the media and the public in 2005 increased political pressure for reform in the system. The Government announced a Bill in the Queen's Speech of late May 2005 that included measures to improve the integrity of the electoral process. This was eventually implemented at the May 2007 elections, and its impact is discussed below.

Quantifying malpractice

The Commission has often been asked how many cases or allegations of electoral malpractice or fraud have been reported in the UK. Electoral malpractice is investigated by the police and prosecuted by the relevant prosecution service. However, there is no one central database of allegations of electoral malpractice and breaches of electoral legislation in the United Kingdom and no requirement on police and prosecutors to notify any central body of allegations.

On 15 January 2007, at an elections conference entitled *Elections: new thinking, new standards*, it was reported that the Committee on Standards in Public Life - at that time reviewing the Electoral Commission⁴ - had been made aware that since 2001, 342 "cases of electoral malpractice" have been reported to the Crown Prosecution Service.

On 21 January 2007 *The Times* newspaper published a comment piece by Dr Michael Pinto-Duschinsky suggesting that he had been notified of statistics by the Crown Prosecution Service that "revealed that there were no fewer than 390 cases of alleged electoral offences in the past seven years."⁵ "In these seven years 25,057 separate elections took place in England and Wales and around 123,592,971 votes were cast for 109,535 candidates.

Following these comments the Crown Prosecution Service allowed the Commission unprecedented access to its files relating to electoral malpractice. The Crown Prosecution

Service is the independent prosecution service for England and Wales, and we were able to inspect all the files they held alleging breaches of the main electoral legislation - the Representation of the People Act - since 2000. The Commission has published two reports of our analysis of this material.⁶

In reviewing the files, we classified the allegations according to the section of the Representation of the People Act that was alleged to have been infringed, grouped into four broad types of legislative provisions:

- Electoral administration: those provisions relating to the duties and responsibilities of those administering the process
- Electoral registration: provisions relating to the process of registering to vote.
- Election campaigning: provisions relating to the rules on election campaigns, such as nominations, imprint requirements on campaign literature, candidate expense limits.⁷
- Voting: provisions relating to the voting process, including postal and proxy voting.



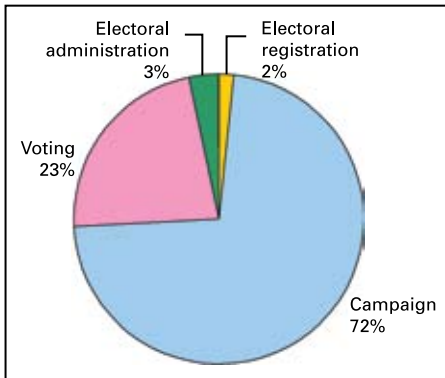
The following table summarises the allegations over the years since 2000; postal voting on demand was available from 2001 onwards

Figure 1: Number of allegations 2000-2006

2000	50
2001	66
2002	59
2003	90
2004	59
2005	59
2006	19

As figure 1 illustrates, the vast majority of allegations related to campaign conduct; especially popular are allegations that campaign materials do not carry the necessary identifying imprint of the author.

Percentage type of allegations



In addition to this analysis, since 2003 we have examined and proposed various methods of compiling an accurate and complete database of electoral malpractice allegations and prosecutions. However, to date, none of these initiatives has secured the ongoing support of Government and none is without practical limitations. The Commission has therefore concluded that

we should attempt ourselves to collect information in the future that will provide us with the ability to consider trends in allegations and the relative volume of allegations. We will request information from police and returning officers at least twice in a calendar year. Details of any individual allegation or case will not be published - and indeed may be the subject of ongoing law enforcement activities - but we will report on any trends or patterns disclosed by this data. We began this data collection at the May 2007 elections in Great Britain.

We also examined the relative proportion of allegations by type of election. The figures reveal that over 70 per cent related to local government principal elections with just over 15 per cent in connection with UK Parliamentary elections.

Commission work to prevent electoral malpractice

In its March 2003 report *Absent Voting in Great Britain*, the Commission set out a programme of actions that it would itself take to measure and improve public confidence in the system of postal and proxy voting in Great Britain. Following the August 2003 report *The Shape of elections to come* the Commission decided to focus on the prevention and detection of fraud in postal voting and set aside resources to do so. This work has only been carried out in Great Britain due to the different structures for both electoral administration and law enforcement in Northern Ireland, and the major changes to the electoral process in Northern Ireland following the Northern Ireland (Electoral Fraud) Act 2001.

The Commission's overall objective for this work is to promote electoral integrity by tackling electoral impropriety, both real and perceived, to reach a better understanding of the nature and extent of electoral fraud and to develop a framework to help others detect and deter electoral fraud.

At the same time we remain aware that raising the profile of electoral fraud can exacerbate the fears of those with reservations about the integrity of the process and other electoral participants. Other tensions are also evident in discussions around fraud, such as the need to balance where possible measures to prevent fraud and those aimed at increasing turnout and our concern that tensions between procedures designed to help the administration of elections and voter expectations may be irreconcilable.

Practical tools for electoral administrators: We have provided a number of practical tools for electoral administrators to assist them in their duties. Electoral Officers do not have a clear duty to 'minimise fraud' in the same way that they now have a duty to, for example, promote participation. Nonetheless the Commission continually encourages Returning Officers and Electoral Registration Officers to be alert to malpractice - or the potential for malpractice - and to exercise vigilance. We track progress on this through our

offices across Great Britain and reflect these experiences in our election reports.

Guidance to police forces on electoral matters: The Commission began working with the police and prosecuting authorities in 2003 to disseminate information and guidance on electoral matters to local police forces. This helps local police forces to access information and resources to handle electoral malpractice allegations competently and swiftly. The need for such support was highlighted in several investigations into allegations of electoral malpractice and is assisted by a unique arrangement in UK electoral law, which allows for cases to be referred to the prosecution services earlier than may be usual, so that expert advice can be proffered and decisions on how to proceed agreed.

This guidance was issued in 2005, 2006 and again in 2007. It is accompanied by a pocket guide of summary information for issuing to patrol officers during the election period, to equip 'the bobby on the beat' with introductory information on electoral law and practice.

We also conduct briefing sessions in conjunction with the organisations representing senior police officers - ACPO and ACPO(S) - to brief police forces on electoral matters. These are offered every January or February to appropriate groups of police forces depending on the electoral calendar.

Postal Vote Code of Conduct: In 2003 the Commission announced a wish to codify good practice in relation to the handling of postal vote applications and postal ballots by representatives of political parties and so pledged to develop a Code of Practice in conjunction with political parties. The Commission recognises the merit of encouraging action by candidates, agents and local party workers to promote postal voting applications, including the handling of applications, but wishes to discourage these representatives from handling actual ballot papers.

The Commission released a draft Code on 16 April 2004, in time for the June 2004 elections. The draft was promoted by the Commission, Returning Officers and others. A finalised Code was agreed in the run up to the May 2005 elections. The Code was widely promoted and followed at the May 2005 elections and is now considered to be a reasonable effort

to promote participation with confidence. The parties are increasingly promoting adherence to the Code within their own structures.

Electoral integrity roundtables: Since 2004 the Commission has convened 'electoral integrity roundtables' several times a year. In the run up to the June 2004 elections the Commission agreed to set up a meeting specifically to discuss electoral malpractice with Returning Officers, police forces, Crown Prosecution Service and Government. The sharing of knowledge, processes and expectations was valued and the initiative praised. We have held eight meetings of the now Great Britain wide 'Electoral Integrity Roundtable'. The meeting has now been enhanced by the addition of political party representation.

The road ahead

The Commission will continue to conduct work in this area, as we believe this is not only consistent with our strategic direction but also a vital contribution to the health of our democracy. We will continue to provide the support outlined above to electoral administrators, the police and political parties.

The Commission's work has not been conducted in a vacuum, and three key events have not only affected the Commission's work, but coloured the view of many stakeholders and commentators in relation to electoral malpractice:

- Issues surrounding the all-postal pilots at the June 2004 elections, including the Government's decisions on four regions, the legacy of postal voting mistrust in some of those areas, media speculation and slanted reportage and the Commission's conclusions in *Delivering democracy*;
- The two electoral petitions that followed the June 2004 local elections in Birmingham and their hearings in early 2005, with high public interest and media coverage of vulnerabilities in the postal voting system;
- The high level of political, media and public interest in the administration of postal voting at the May 2005 elections.

The following extract from the Birmingham judgements summarises the view of Commissioner Mawrey regarding the Commission's stance on the security of postal voting:

the Electoral Commission not only warned about fraud but actually drew attention to the particular aspects of the system that were vulnerable to fraud. On several occasions the Electoral Commission made detailed practical recommendations for tightening the law and warned of the consequences if this were not done. No action was taken.

The Commission continues to advocate a new system of individual electoral registration for Great Britain, akin to that in Northern Ireland, as the most immediate and practical step that could be taken to improve the integrity of our electoral process. Many of the problems that have arisen in elections can be traced back to the inadequacy of our electoral registration system to provide a secure basis for our elections.

It is also important that the wider legislative environment is not ignored, as room for improvement remains. The cost of policing our current electoral system is high. The Commission has been briefed on one electoral malpractice investigations that has been running for over two years, involves over 10,000 pieces of documentary evidence, has required significant police and administrative time as well as forensic and other expert input. The Crown Prosecution Service also invests a significant amount of time in considering files from such investigations and launching prosecutions where possible. In many instances electoral law remains archaic and in some areas has not kept pace with developments in technology and campaign practice.

Some reform has taken place. Most notably, the Electoral Administration Act 2006 introduced a range of measures designed to improve the integrity of our elections. This Act was implemented at the May 2007 elections across Great Britain. Key provisions provided for:

- two new offences - that of supplying false information or failing to supply information to the electoral registration officer at any time and that of falsely applying for a postal or proxy vote
- a revised offence of undue influence, enabling the offence to be effective even where influence has not led to any action being taken
- accredited observers into polling stations to observe the electoral process, and at other parts of the process, such as the count.
- A longer period of time available for the police to carry out investigations into electoral fraud

The biggest change was to require that those who wish to vote by post must supply a signature and date of births on their postal vote applications and again when voting on the postal vote statement, enabling checks to be carried out. This was directly designed to reduce both the opportunity and perception of electoral malpractice in postal and proxy voting.

We were requested by Government to undertake an evaluation of these new provisions, which was published in July 2007⁸. While recognising that electoral malpractice prosecutions have often taken time to percolate, and can be launched up to 12 months from the alleged offence, our information was that the volume and scale of allegations has considerably reduced since the May 2006 elections. While we of course take any suggestion of malpractice very seriously, it is gratifying to see that the allegations that are being reported now involve 10s of votes rather than the 100s or 1000s previously reported.

We have not seen any allegations made that are near the scale of those made in Tower Hamlets (2006) Bradford (2005) Peterborough (2004) or Birmingham (2004), where police have or are still investigating reports of large organised exercises clearly designed to manipulate election results.

In addition to encouraging the full extension of this system to Scotland as soon as possible, the Commission will continue to advocate vigilance on the part of all those involved in the electoral process. Shifting scrutiny and increasing security in one part of the electoral process may lead some determined fraudsters to shift their efforts to other areas seen as more vulnerable, such as indirect influencing of electors or abuse

of the proxy voting system. A move to individual electoral registration would close many of these loopholes, and the Commission and our partners will be alert to new patterns of abuse or malpractice.

Noten

- 1 In England and Wales the Crown Prosecution Service, in Scotland the Procurator Fiscal and in Northern Ireland the Public Prosecution Service
- 2 The Electoral Commission (2001) *Election 2001*, pg 39
- 3 In the matters of Local Government elections for the Bordesley Green and Aston Wards of the Birmingham City Council both held on 10th June 2004 judgment available at <http://www.hmcourts-service.gov.uk/cms/2384.htm>
- 4 <http://www.solaceenterprises.com/elections/ppt/Sir%20Alistair%20Graham%20Speech.pdf>
- 5 Michael Pinto-Duschinsky, 'Postal voting is a giant fiddle', *The Times*, 21 January 2007, available at <http://www.timesonline.co.uk/tol/comment/article1294927.ece>
- 6 Available at <http://www.electoralcommission.org.uk/elections/electionanalysis.cfm>
- 7 The analysis did not include offences relating to the funding of political parties, which are regulated under a separate enactment
- 8 The Electoral Commission (July 2007), *The introduction of absent voting identifiers in England and Wales*

Afsluiting

door staatssecretaris Bijleveld van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



Staatssecretaris Bijleveld van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Negentig jaar Kiesraad, dames en heren, aan het eind van de middag mag ik hier mijn opwachting maken om uw symposium af te sluiten. Het geeft me bijna het gevoel van de op één na laatste fee in het verhaal van Doornroosje. Die deed alle goede wensen van de voorgaande feeën teniet en voorspelde Doornroosje een vreselijk lot.

Dames en heren ik kan u geruststellen: ik ben meer van de afdeling "en ze leefden nog lang en gelukkig". Wat mij betreft maken wij ons op voor de volgende 90 jaar.

We mogen in Nederland namelijk trots zijn op vrijwel vlekkeloze verkiezingen en dat is mede een verdienste van de Kiesraad. U heeft gedurende deze lange

periode uw eigen rol gespeeld in het verkiezingsproces. Eerst primair als centraal stembureau voor de verkiezingen van de Tweede Kamer. Daar werden later de verkiezingen van de leden van de Eerste Kamer en het Europees Parlement aan toegevoegd. Ten tweede hebben de regering en beide Kamers der Staten-Generaal gebruik kunnen maken van de kwalitatief hoogwaardige adviezen op het terrein van het Kiesrecht. Adviezen die we in de toekomst ook hard nodig zullen hebben.

U weet dat in de reactie van de regering op het rapport van Korthals Altes we een aantal stappen voorstellen over - onder andere - controleerbaarheid, stemgeheim, kiesgerechtigheid, transparantie en toegankelijkheid. Over wat we precies gaan doen komen nog discussies met de Kamer. Er zijn wettelijke en andere stappen te zetten waarover ik de regie mag voeren. Maar steeds zullen de adviezen van de Kiesraad in de besluitvorming zwaarwichtig meespelen.

En ook daarna - als het weer rustig is geworden, om het zo maar te zeggen - zult u een wezenlijke rol blijven vervullen als onafhankelijke bewaker van de integriteit van het hart van onze democratie.

Het rapport van Korthals Altes had als titel "stemmen met vertrouwen" en daar gaat het inderdaad om: vertrouwen. En u kent het credo dat vertrouwen te voet komt en te paard gaat. Daarom is de zorg over het vertrouwen van de burgers in de overheid als geheel en verkiezingen in het bijzonder één van onze belangrijkste zorgen. En we willen alles, wat dat vertrouwen ook maar in het geringste zou kunnen aantasten - voor zover in ons vermogen - aanpakken. U hebt dat kunnen zien met de commotie rond de stemmachines.

De opwindingsdaarover, dames en heren, ging niet over de vraag of de verkiezingen eerlijk waren geweest en of de uitkomst klopte met de uitgebrachte stemmen. De opwindingsbestond over de *mogelijkheid* van schending van het stemgeheim.

Wat ik betoog is dat we gelukkig in Nederland op dit moment niet bevreesd hoeven zijn voor grootscheepse stembusfraudes, fraude die een doorslaggevende invloed zou hebben op de wijze dat het land bestuurd wordt.

Dat wil niet zeggen dat er geen incidenten zijn bij verkiezingen. Ook in ons land zijn er voorbeelden in het verleden van partijen die het met de regels van de Kieswet niet zo nauw namen. Als het goed is zijn die vandaag tijdens dit symposium ook aan de orde geweest.

Het feit dat wij in ons land gelukkig geen grote incidenten kennen, mag echter nooit leiden tot zelfgenoegzaamheid. Belangrijk is dat wij op het terrein van het kiesrecht uiterste zorgvuldigheid betrachten. We kunnen ons immers nooit gesjoemel met verkiezingen accepteren.

De norm is helder: verkiezingen moeten vrij, geheim en eerlijk zijn. Dat was vroeger - en ik heb het dan over de 19e eeuw, u heeft er vanmiddag al meer over gehoord - wel anders. Wie mocht kiezen, en dat was lang niet iedereen, kreeg het stembiljet thuis gestuurd. Dat dit leidde tot allerhand bezoek, verbaasde de toenmalige kiezer helemaal niet. Pas in 1896 stond in de Kieswet dat verkiezingen geheim moesten zijn en pas in 1983 is dat in de Grondwet opgenomen.

Geheim, vrij en eerlijk, dat staat zo niet in de wet maar wordt algemeen als vanzelfsprekende eis geaccepteerd. In de praktijk zou de invulling van die eis in de komende decennia nog wel eens tot verschillende procedures bij verkiezingen kunnen leiden. Wie kan voorspellen hoe we straks onbespied onze unieke stem kunnen uitbrengen.

En dan gaat het niet eens over de technische mogelijkheden maar ook over welk gevoel we daarbij hebben. Laten we eerlijk zijn, ik hoor sommige mensen helemaal verrukt spreken over de definitieve terugkeer van het rode potlood. Ik haast me dan altijd maar te zeggen dat het een voorlopige terugkeer is.

Dames en heren, U heeft vanmiddag gesproken over fraude en ongewenste beïnvloeding bij verkiezingen. Ik heb u er op gewezen dat de komende tijd naar aanleiding van Korthals Altes het een en ander gaat gebeuren om het verkiezingsproces transparanter te maken. Daarmee kan mogelijke fraude en ongewenste beïnvloeding nog beter worden voorkomen.

De Kiesraad zal een belangrijke instelling blijven die met een adelaarsoog de kiezer zal beschermen en er voor zal zorgen dat diens stem ook telt. De Kiesraad heeft de toekomst! We plakken er wat mij betreft nog eens 90 jaar aan vast. Ik zie uit naar een vruchtbare samenwerking.

Advies inzake ronselen van volmachtstemmen en ondersteuningsverklaringen

1. Inleiding

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

De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa die tijdens de verkiezing van de Tweede Kamer op 22 november in Nederland aanwezig was met een Election Assessment Mission merkt in haar rapport op over het stemmen bij volmacht dat het nuttig zou zijn om de bepalingen en de praktijk van het stemmen bij volmacht te herzien, omdat naar haar mening het Nederlandse stelsel wel erg ruim was.³

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

ten aanzien van het stemmen bij volmacht op onderdelen tot eenzelfde conclusie als de commissie.

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

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

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

Het is opmerkelijk dat in de meeste onderzochte landen weinig gegevens voorhanden zijn met betrekking tot fraude. Een centrale registratie ontbreekt vaak en de animo om onderzoek te doen naar de vraag of bepaalde praktijken structureel van aard of incidenteel zijn ontbreekt meestal. Wat Nederland betreft kan wel gesteld worden dat de sinds 1980 steeds terugkerende discussie over het ronselen van volmachtstemmen ontsierd wordt door een opmerkelijk gebrek aan empirische kennis.⁵

Er zijn geen signalen dat het ronselen van ondersteuningsverklaringen en volmachten op grote schaal plaatsvindt.

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

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

2. Algemene opmerkingen en omvang van de problematiek

Algemene opmerkingen

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

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

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

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

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

Omvang van de problematiek

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

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

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

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

3. Ondersteuningsverklaringen

3.1 Doel van ondersteuningsverklaringen

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

erom gaat dat enigszins aannemelijk wordt gemaakt dat men een draagvlak heeft voordat men naar de kiezers kan gaan.⁹

De Kiesraad is van oordeel dat het overleggen van ondersteuningsverklaringen nog steeds een doel dient: het zeker stellen dat slechts partijen met een zodanige aanhang dat er enige kans is dat zij een zetel zullen behalen in het vertegenwoordigende orgaan aan de verkiezingen deelnemen. Hij meent tevens dat het aantonen van een dergelijk draagvlak nodig is. Uit rechtsvergelijkend onderzoek is gebleken dat voor deelname aan Tweede Kamerverkiezingen relatief weinig ondersteuningsverklaringen nodig zijn in vergelijking met sommige andere landen.¹⁰ Bij iedere verkiezing blijken ondanks dit lage aantal nog redelijk veel partijen niet in staat dit te behalen. Het vereiste van het overleggen van ondersteuningsverklaringen kan dan ook nog steeds als drempel worden beschouwd.

3.2 Mogelijke oplossingen en advies

Ongeldig verklaren kandidatenlijst

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

Verklaring dat ondersteuningsverklaring uit vrije wil is afgelegd

Een andere optie is het invoeren van de verplichting dat kiezers bij het afleggen van de ondersteuningsverklaring ter secretarie van de gemeente een verklaring ondertekenen dat de ondersteuningsverklaring uit vrije wil en zonder omkoping is afgelegd. Indien de verklaring niet uit vrije wil is afgelegd c.q. er wel degelijk sprake is geweest van omkoping, zou

mogelijk een extra straf kunnen worden opgelegd wegens valsheid in geschrifte. De Kiesraad wijst deze optie echter af, omdat hij voorziet dat deze straf in de praktijk nauwelijks extra afschrikwekkende werking heeft.

Verhogen boete

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

Openbaarheid van ondersteuningsverklaringen

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

De Kiesraad heeft overwogen of de variant van het wel openbaar maken van de namen van ondersteuners, zonder vermelding van de adresgegevens, uitkomst kan bieden. Dit heeft echter tot gevolg dat ondersteuners uit grote

gemeenten met een veel voorkomende naam wel redelijk anoniem kunnen blijven, terwijl dit voor ondersteuners in kleine gemeenten of ondersteuners met een bijzondere naam niet geldt. De Kiesraad wijst ook deze variant daarom af.

4. Volmachten

4.1 Doel van de volmacht

Bij de introductie van het stemmen bij volmacht stond de gedachte voorop dat de uitslag de opvattingen van het electoraat zo precies mogelijk moest weergeven. Later werd het doel van de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen om zoveel mogelijk kiezers in staat te stellen aan de stemming deel te nemen.¹⁴ De kiezers die om diverse redenen op de dag van stemming niet in persoon konden stemmen, konden door het afgeven van een volmachtstem toch hun kiesrecht uitoefenen. De verruiming van de mogelijkheden van volmachtstemmen vloeit voort uit deze doelverschuiving. Het belang van een zo groot mogelijke deelname van kiezers aan het verkiezingsproces draagt bij aan de legitimiteit die dit geeft aan de gekozen volksvertegenwoordigers. De Kiesraad onderschrijft het uitgangspunt dat deelname aan de verkiezingen zoveel mogelijk zonder belemmeringen moet kunnen plaatsvinden en erkent het belang van een hoge opkomst. Evenzo zwaarwegend is het belang van eerlijke en betrouwbare verkiezingen. Gelet op het feit dat de omvang van de problematiek niet bekend is en er geen signalen zijn dat het ronselen van volmachten op grote schaal plaatsvindt, is de Kiesraad van mening dat men in het nemen van extra maatregelen terughoudend moet zijn en dat deelname aan het verkiezingsproces niet onnodig belemmerd dient te worden.

Afschaffing van beide - schriftelijke en onderhandse - vormen van volmacht-verlening is naar het oordeel van de Kiesraad niet wenselijk. Het moet voor personen die op de dag van stemming niet in persoon aan de verkiezing kunnen deelnemen mogelijk zijn om hun stem uit te brengen via een andere kiezer. Daarnaast zijn er enkele bevolkingsgroepen voor wie de volmachtstem praktisch de enige mogelijkheid is om deel te nemen aan de verkiezing. Het betreft hier onder meer gevangenen, langdurig zieken en personen die slecht ter been zijn.

Voor de onderhandse volmachtverlening geldt dat er geen tussenkomst van het bestuur is en geen controle mogelijk is op de verstrekking ervan. Afschaffing hiervan zou wel kunnen

leiden tot een afname van ronselpraktijken, maar het feit dat veel kiezers van deze mogelijkheid gebruik maken en er geen signalen zijn dat ronselen op grote schaal plaatsvindt, maken dat het afschaffen van de onderhandse volmacht naar de mening van de Raad geen reële optie is.

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

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

4.2 Twee soorten volmachten

Aanvankelijk bestond alleen de mogelijkheid om schriftelijke volmachten af te geven. Hierbij kan het bestuur enige controle uitoefenen over de volmachtverlening, omdat immers getoetst kan worden of de aanvraag aan de vereisten voldoet. Bovendien kan de burgemeester het verzoek afwijzen op grond van artikel L 10 van de Kieswet indien blijkt dat de kiezer niet zelf de gemachtigde heeft aangewezen. Bij de later ingevoerde onderhandse volmacht bestaat deze controle niet. De volmacht wordt verleend door overdracht van de ondertekende oproepingskaart of stempas door de ene kiezer aan de andere. De schriftelijke volmacht kan aan een ieder worden verstrekt die kiezer is in het gebied van het orgaan dat wordt gekozen. De onderhandse volmacht was beperkt tot kiezers in hetzelfde stemdistrict. Met de introductie van het Stemmen in een Willekeurig Stemlokaal (SWS) is het nu echter mogelijk om via de stempas een onderhandse volmacht te verlenen aan iedere kiezer binnen dezelfde gemeente, waardoor het toepassingsbereik van de regeling aanmerkelijk is uitgebreid. Dit leidt op zichzelf tot ruimere mogelijkheden tot het uitbrengen van geronselde volmachtstemmen.¹⁵

De Kieswet geeft geen kader voor de keuze tussen de schriftelijke of de onderhandse volmacht, anders dan het gegeven dat de kring van personen die gemachtigd kan worden verschillend is. Dit betekent dat de kiezer in principe vrij is om te bepalen of hij gebruik wil maken van de schriftelijke volmachtprocedure of de onderhandse.

Zeker indien besloten wordt tot (permanente) invoering van SWS zal voor de meeste kiezers de onderhandse procedure het meest voor de hand liggen. De schriftelijke procedure is daarmee een aanvulling geworden op de onderhandse.

4.3 Alternatieven

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

Stemmen per brief

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

Advanced voting

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

Aan huis stemmen

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

4.4 Mogelijke oplossingen en advies

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

Beperken aantal aan te nemen volmachten

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

Beperken groep gevolmachtigden bij onderhandse volmacht

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

Opgaaf van reden voor aanvraag schriftelijke volmacht

Een zeer verregaande optie is het invoeren van een motiveringsplicht bij de schriftelijke volmacht, naast het afschaffen van de onderhandse volmacht. Bij het opgeven van een reden bij het aanvragen van een schriftelijke volmacht, kan gedacht worden aan ziekte, verblijf in buitenland op de dag van stemming of het feit dat de kiezer op de dag van stemming niet in de gemeente kan zijn waar hij als kiezer is geregistreerd. Een dergelijk systeem lijkt erg op het Belgische systeem.²¹ Hierover is in het verleden meermaals gediscussieerd. Om te voorkomen dat redenen verzonnen worden, dient een deugdelijke controle plaats te vinden. Hierbij kan gedacht worden aan het overleggen van bewijsstukken.

Invoering van een motiveringsplicht kan weliswaar leiden tot een afname van ronselpraktijken, maar is ook een sterke inperking van de mogelijkheid tot volmachtverlening en brengt extra controles met zich. Deze nadelen wegen naar het oordeel van de Kiesraad, gelet op het feit dat er geen signalen zijn dat het ronselen op grote schaal gebeurt, aanmerkelijk zwaarder.

Overleggen kopie legitimatiebewijs volmachtgever bij onderhandse volmacht

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

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

Afgifte volmacht in het stemlokaal

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

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

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

5. Strafrechtelijke mogelijkheden

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

5.1 Ontzetting uit kiesrecht en verlies van de zetel

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

in het vertegenwoordigend orgaan behouden. In de ogen van de Kiesraad is dit bovendien voor kiezers ook een zeer onbevredigende situatie.

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

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

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

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

straf van kiesrechtontzetting kan worden opgelegd, vindt hij een dergelijke verhoging van de strafmaat onwenselijk. Bij het bepalen van de strafmaat moet immers de ernst van de gedraging leidend zijn. De Kiesraad adviseert u daarom om de strafmaat in de artikelen Z 4 en Z 8 te handhaven.

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

Bij de grondwetsherziening van 1983 is deze optie ook aan de orde geweest. In het advies van de Raad van State over het artikel 3.1.5 (nu 54) oordeelde de Raad van State dat, gezien het feit dat van ontzetting uit het kiesrecht als bijkomende maatregel een uiterst minimaal gebruik wordt gemaakt en het al dan niet opleggen daarvan meer met de aard van het delict dan met de zwaarte daarvan samenhangt, ware te overwegen de voorwaarde van veroordeling tot een vrijheidsstraf van minstens een jaar te doen vervallen.²⁷ De regering merkte hierover op in het nader rapport dat het kiesrecht van een zodanig gewicht moet worden geacht dat de mogelijkheid tot uitsluiting hiervan aan nauwe grenzen dient te worden gebonden. De waarborg hiervoor dient geschapen te worden door de Grondwet.²⁸ Hierbij moet wel worden aangetekend dat in het voorgestelde artikel niet de beperking stond dat de delicten waarbij kiesrechtontzetting kon worden opgelegd bij de wet moesten zijn aangewezen. Dit vereiste is later bij nota van wijziging opgenomen.²⁹

Een aantal fracties sloten zich tijdens de behandeling van het voorstel aan bij het advies van de Raad van State om de in hun ogen willekeurig grens van een jaar niet op te nemen in het artikel, maar uitsluitend te kijken naar de aard van het begane misdrijf.³⁰

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

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

Ontzetting uit actief en passief kiesrecht

De Kiesraad heeft overwogen of het bij de ontzetting uit het kiesrecht wenselijk is om een onderscheid te maken tussen ontzetting uit het actieve en het passieve kiesrecht. Tot 1922 was het mogelijk dat een persoon wel uit het actieve, maar niet uit het passieve kiesrecht was ontzet. Bij de grondwetswijziging van 1922 is bepaald dat degenen die van het actieve kiesrecht waren uitgesloten ook uitgesloten waren van de verkiesbaarheid, het passieve kiesrecht.³² Daarmee werd de uitsluiting van actief en passief kiesrecht gekoppeld. Alleen voor veroordeelden tot een vrijheidsstraf van meer dan een jaar anders dan wegens bedelarij en landloperij was het wel mogelijk om uit het actief, maar niet uit het passief kiesrecht te worden ontzet.³³

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

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

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

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

5.2 Strafbaarstelling partij

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

Overwogen is of het wenselijk zou zijn om als sanctie ook zetel(s) van een politieke partij te kunnen ontnemen. Uit een eerste korte inventarisatie in de ons omringende landen blijkt dat deze zware sanctiemogelijkheid in slechts enkele

landen bestaat. Het is de Kiesraad bekend dat hierover binnen de Raad van Europa kritisch wordt gedacht omdat deze sanctiemogelijkheid zeer ingrijpend is.

Mocht invoering hiervan toch als wenselijk worden ervaren, dan adviseert de Kiesraad u om hierover in het verband van de Raad van Europa nader te overleggen.

5.3 Vervolgingsbeleid

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

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

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

6. Conclusie

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

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

De wettelijke regeling inzake ondersteuningsverklaringen behoeft naar het oordeel van de Kiesraad geen wijziging.

Daarnaast acht de Kiesraad het wenselijk om de huidige grondwettelijke regeling voor ontzetting uit het kiesrecht te heroverwegen, teneinde het mogelijk te maken dat personen die veroordeeld zijn wegens ronselen of wegens andere kiesrechtelijke delicten hun lidmaatschap van het vertegenwoordigend orgaan kan worden afgenomen. Tenslotte adviseert de Kiesraad u om aan de reeds bestaande mogelijkheden om personen en partijen die zich schuldig maken aan ronselpraktijken te vervolgen, een bredere toepassing te geven, bij voorbeeld door het doen opstellen van vervolgingsrichtlijnen voor het Openbaar Ministerie en een instructieformulier voor politieambtenaren.

Noten

- 1 Aldus de adviesaanvraag van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties aan de Kiesraad over voorkoming en sanctionering van ronselen ondersteuningsverklaringen en volmachten van 24 april 2006, kenmerk 2006-0000030376. Bij brief van 12 juni 2006 heeft de Kiesraad aangegeven dat het uitbrengen van advies enige tijd in beslag zou nemen, omdat de Kiesraad het nodig oordeelde dat er voorafgaand aan het advies onderzoek zou worden verricht.
- 2 Bij dit advies horen twee bijlagen. Zie voor een overzicht van ronselpraktijken de tweede bijlage, ook te vinden op www.kiesraad.nl.
- 3 Rapport The Netherlands Parliamentary Elections 22 november 2006, OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa van 12 maart 2007, te vinden op www.osce.org/odihr-elections/.
- 4 Zie de eerste bijlage bij dit advies, ook te vinden op www.kiesraad.nl.
- 5 Idem, p. 34.
- 6 Advies van de Kiesraad van 22 juni 2007 over legitimatieplicht in het stemlokaal, kenmerk 2007-0000228024, te vinden op www.kiesraad.nl.
- 7 Advies van de Kiesraad van 31 augustus 2000.
- 8 Uit de gegevens over de Tweede Kamerverkiezingen in 2002 en de gemeenteraadsverkiezingen in 2006 blijkt dat het aantal volmachten ongeveer 15% bedraagt. Zie hiervoor de evaluatierapporten van het project Kiezen op Afstand, te vinden op www.minbzk.nl.
- 9 Handelingen II 1996-1997, p. 5818 - 5845.
- 10 Zie de eerste bijlage bij dit advies, p. 32, ook te vinden op www.kiesraad.nl.

- 11 In een later advies besteedt de Kiesraad aandacht aan bedreigde kandidaten en ondersteuners gelet op de openbaarheid van verschillende documenten.
- 12 Zie de eerste bijlage bij dit advies, p. 32, ook te vinden op www.kiesraad.nl.
- 13 Overigens kunnen ondersteuningsverklaringen ook na de periode van terinzagelegging ingezien worden. Een verzoek daartoe op grond van de Wet openbaarheid van bestuur dient op basis van vaste jurisprudentie gehonoreerd te worden.
- 14 Zie de eerste bijlage bij dit advies, p. 11-12, ook te vinden op www.kiesraad.nl.
- 15 Zie de eerste bijlage bij dit advies, p. 18-19, ook te vinden op www.kiesraad.nl.
- 16 Idem, p. 20-25.
- 17 De Kiesraad is zich bewust van het feit dat ook het stemmen per telefoon en internet als alternatief genoemd kunnen worden. In het rechtsvergelijkend onderzoek dat gedaan is zijn hiervoor geen aanknopingspunten en voorbeelden gevonden. Gelet op het risico van family voting is de Kiesraad van mening dat ook deze beide wijzen van stemmen geen goed alternatief zijn.
- 18 Zie de eerste bijlage bij dit advies, p. 19-20, ook te vinden op www.kiesraad.nl.
- 19 Advies van de Kiesraad van 31 oktober 1986 over het stemmen bij volmacht en ondertekening van kandidatenlijsten.
- 20 Kamerstukken II, 1988-1989, 20 264, nr. 8, p. 71.
- 21 Zie de eerste bijlage bij dit advies, p. 21-22, ook te vinden op www.kiesraad.nl.
- 22 Advies van de Kiesraad van 22 juni 2007 over legitimatieplicht in het stemlokaal, kenmerk 2007-0000228024, te vinden op www.kiesraad.nl.

- 23 Zie ook een van de aanbevelingen van de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces, het rapport 'Stemmen met vertrouwen', p. 104.
- 24 Rapport 'Evaluatie stemprocedure, Stadsdeel- en gemeenteraadsverkiezingen 2006' van de Gemeentelijke Ombudsman van Amsterdam van 2 oktober 2007.
- 25 Zie de artikelen 56 en 129 van de Grondwet.
- 26 Kamerstukken II, 1984-1985, 18 973, nr. 5, p. 22.
- 27 Kamerstukken II, 1976-1977, 14 223, nr. 4, p. 2.
- 28 Idem, p. 7.
- 29 Kamerstukken II, 1978-1979, 14 223, nr. 7.
- 30 Kamerstukken II, 1978-1979, 14 223, nr. 9, p. 5.
- 31 Kamerstukken II, 1984-1985, 18 973, nr. 5, p. 22.
- 32 P.J. Oud, 'Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden', deel 1, 1947, p. 463.
- 33 Kamerstukken II, 1976-1977, 14 223, nr. 3, p. 15.
- 34 Idem, p. 16.
- 35 Kamerstukken II, 1976-1977, 14 223, nr. 5, p. 10
- 36 In de parlementaire behandeling van dit artikel is gesteld dat handelingen van natuurlijke personen, die daarbij in het verband van de rechtspersoon optreden en tezamen de inhoud van een delict vervullen, aan de rechtspersoon worden toegerekend. Wat de criteria voor toerekening zijn, zou zich echter niet voor een wettelijke regeling lenen (Kamerstukken II, 1975-1976, 13 655, nr. 3, p. 8).

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.

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, 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 19e 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 19e 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 de 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 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 stringentere 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 invoeging 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 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 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 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

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

Jaar	Uitgebrachte stemmen	Volmachtlegitimatiekaarten	%
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.
- 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 stonden ingeschreven 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 stemdistrict 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.

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 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 Knoeierij 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 moeten de wetgever als een doos van Pandora zijn overgekomen. Alom waren er 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 zonnodig 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 en Echt, de indiengers 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 achttien 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 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 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 delictomschrijving 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 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, 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).

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 experimenteel 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 nu 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 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 geloofsbriefen 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 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 anoniem 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 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 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 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 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 18e 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 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 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 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 ontworcht 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.

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

ondersteuningen 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

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 Centrumdemocraten in 1998 op zodanige wijze ondersteuningsverklaringen geworven dat de 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 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 districts kandidaten - Duitsland kent een kiesstelsel waarbij zowel voor een landelijke lijst als voor een districts kandidaat 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.⁷⁸Tussen 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-Britannië 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 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 parlements lid 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 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 regulering 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.

Noten

- 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.
- 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 [...]'

- 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).
- 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.
- 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.
- 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.

- 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.
- 18 Kamerstukken II 1974-1975, 13 218, nr. 3, p. 16.
- 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.
- 22 Ibidem.
- 23 Handelingen II 1976-1977, 28 september 1976, p. 147.
- 24 Ibidem.
- 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 gemeenteraads-verkiezingen van maart 1990* (Zeist 1991), p. 11-55.
- 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.
- 29 Kamerstukken II 1992-1993, 22 972, nr. 3 memorie van toelichting, p. 3-6.

- 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.
- 32 Kamerstukken II 1995-1996, 23 702 en 24 244, nr. 3, p. 5.
- 33 Aangangsel Handelingen II 1997-1998, nr. 1084 en 1161 Vragen van het lid Rehwinkel (PvdA) over stemmen via volmacht.
- 34 Aangangsel 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.
- 36 Aangangsel Handelingen II 2006-2007, nr. 123 Vragen van het lid Van Oudenallen (Groep van Oudenallen) over verkiezingsonregelmatigheden in maart 2006.
- 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.
- 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.
- 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 stevast 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.
- 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.
- 50 Gegevens op de website van de gemeente Newcastle. www.newcastle.gov.uk.

- 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).
- 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.
- 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.
- 60 A.F.J. van den Bogert, *Kieswet* (Zwolle 1951), p. 27.
- 61 Ibidem, p. 32.
- 62 P. Kalbfleisch, *Kieswet* (1918), p. 19.
- 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.
- 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.
- 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.
- 72 Aanhangsel 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.
- 78 Het effect van de bepalingen met betrekking tot het aantal handtekeningen is overigens vanwege de uitzonderingsbepalingen in veel landen moeilijk te bepalen.

- 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.

Incidenten met betrekking tot ronselen van ondersteunings- verklaringen en volmachten in 2006 en 2007

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

Bij de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2006 deed zich een geval voor van het ronselen van ondersteuningsverklaringen. In Arnhem kocht de lijsttrekker van de Centrum Democraten daklozen om. In ruil voor tien euro legden de daklozen ondersteuningsverklaringen af voor zijn partij. De burgemeester van Arnhem deed aangifte tegen de lijsttrekker. Bijna alle adressen op de ondersteuningsverklaringen bleken ook hetzelfde adres: dat van de Sociale Dienst in Arnhem.¹ Op 13 december 2006 veroordeelde de politierechter van de rechtbank Arnhem de lijsttrekker tot drie maanden celstraf, waarvan twee maanden voorwaardelijk.² De lijsttrekker ging hiertegen in beroep, op 9 juli 2007 verklaarde het Gerechtshof in Arnhem de verdachte schuldig en besloot een celstraf op te leggen van vier maanden, waarvan twee maanden voorwaardelijk.³ Het hof motiveerde deze straf als volgt:

Het hof heeft bij de straftoemeting in het bijzonder in aanmerking genomen - en vindt daarin de redenen die tot de keuze van een deels onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van na te melden duur leiden - dat verdachte als (potentieel) lijsttrekker en voorzitter van een politieke partij misbruik heeft gemaakt van kwetsbare, zwakkere personen. Verdachte kon niet voldoende ondersteuningsverklaringen krijgen voor zijn partij en heeft vervolgens onder meer daklozen - veelal tegen betaling - weten te brengen tot het plaatsen van hun handtekening op de ondersteuningslijst van de Centrum Democraten. Deze mensen waren echter niet op de hoogte van de doelstellingen van deze partij en hebben verklaard dat als zij dit wel

geweten hadden, niet getekend zouden hebben. De deels onvoorwaardelijke vrijheidsstraf zal opgelegd worden om verdachte te weerhouden bij toekomstige verkiezingen op gelijke wijze ondersteuningsverklaringen te verkrijgen.

In de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2006 heeft een 74-jarige inwoner van gemeente Maasdriel ruim 400 volmachtbewijzen verzameld om een familielid aan een raadszetel te helpen. Toen bleek dat een VVD-raadslid opmerkelijk veel voorkeursstemmen bij volmacht had gekregen, verzocht de burgemeester om een onderzoek dat resulteerde in een aanhouding. Terwijl de man van deur tot deur bij kiezers aanklopte, deelde hij doosjes champignons uit. Overigens zouden ook andere partijen in de betreffende gemeente volmachtstemmen hebben geronseld.⁴ In Maasdriel blijkt het jarenlang de gewoonte te zijn geweest om stemmen te regelen in ruil voor geld of goederen. Gemiddeld kwam het in de Gelderse gemeente vier keer zo vaak voor als in de rest van het land. Dit jaar bleek dat 18 procent van de stemmen bij volmacht was uitgebracht, terwijl dat landelijk maar 9 procent bedroeg.⁵ De ronselaar is veroordeeld tot het betalen van een boete van 300 euro.

In februari 2007 heeft de kantonrechter te Roermond een gemeenteraadslid uit Weert veroordeeld tot een geldboete van 1.000 euro voor het ronselen van stemmen tijdens de gemeenteraadsverkiezingen in 2006.⁶ Het betreffende gemeenteraadslid had stelselmatig personen aangesproken of anderszins benaderd teneinde hen te bewegen het formulier op hun oproepingskaart, bestemd voor het stemmen bij volmacht, te ondertekenen en deze kaart af te geven. Het raadslid en zijn familie zouden huis aan huis bij met name mensen uit de Turkse en Marokkaanse gemeenschap zijn langs gegaan om kiezerspassen te vragen.

Met de Tweede Kamerverkiezingen van november 2006 in het zicht voerde radiozender Caz! een actie die voor de Kiesraad reden was om aangifte te doen van een strafbaar feit. De DJ's Timur en Ramón, van het programma Timur Open Air, verzamelden ondertekende oproepingskaarten van kiesgerechtigden die niet van plan waren om te gaan stemmen en verdeelden deze vervolgens onder extra enthousiaste kiezers. Kiezers werden opgeroepen hun oproepingskaart of

stempas te ondertekenen als onderhandse volmacht en naar het radiostation te sturen. Het radiostation verdeelde daarna deze kaarten onder luisteraars die dan zelf hun naam konden invullen, zodat zij vervolgens bij volmacht konden stemmen. In totaal had Caz! 74 stempassen ontvangen en er weer 49 doorgegeven. Hoewel de twee radiomakers ervan overtuigd waren dat de actie geen kwaad kon en al helemaal niet strafbaar was, was de Kiesraad van oordeel dat hier sprake was van een vermoeden van een strafbaar feit. Volgens de Kieswet mag een stemgerechtigde een ander machtigen om namens hem een stem uit te brengen. De gemachtigde kan een volmachtstem uitsluitend tegelijk met zijn eigen stem uitbrengen en mag niet meer dan twee aanwijzingen als gemachtigde aannemen. Het stelselmatige oproepen van kiezers om hun oproepingskaart af te geven is echter strafbaar. De handelingen van het radiostation waren naar het oordeel van de Kiesraad in strijd met de artikelen Z 8 en Z 3 van de Kieswet en de Raad zag hierin voldoende aanleiding om aangifte te doen van een strafbaar feit. Bij de afweging van de vraag of wel of niet aangifte zou worden gedaan, heeft de Kiesraad laten meewegen dat de actie van radiozender Caz! een landelijke uitstraling had. Het strafbare feit beperkte zich hiermee niet tot één gemeente en kon daarmee niet onder verantwoordelijkheid van één burgemeester worden geschaard. Om deze redenen heeft de Kiesraad zich verantwoordelijk geacht hiertegen op te treden en aangifte te doen. De behandeling van deze strafzaak is op dit moment nog niet afgerond.

Voorafgaand aan de Statenverkiezingen van maart 2007 berichtten de media over het ronselen van ondersteuningsverklaringen door Partij voor de Jongeren in provincie Limburg. De partij had weliswaar voldoende ondersteuningsverklaringen overgelegd, maar groot aantal van de verklaringen bleken te zijn voorzien van handtekeningen van ondersteunende burgers, die niet overeenkwamen met de handtekeningen zoals ze bij de gemeenten waar de 'ondersteuners' vandaan kwamen, geregistreerd waren.⁷ Een ondersteuningsverklaring moet worden ondertekend ten overstaan van een bevoegd ambtenaar van de gemeente waar de ondersteuner woonachtig is. Deze ambtenaar moet vervolgens ook tekenen ter vaststelling van de kiesgerechtigdheid van de ondersteuners. Naast de constatering van onjuiste handtekeningen van ondersteuners bleek dat ook de handtekeningen van deze ambtenaren in

een aantal gevallen niet klopten. Van een aantal ambtenaren is komen vast te staan dat ze de verklaringen niet hadden ondertekend, terwijl wel hun handtekening eronder stond. Het vermoeden bestond dat deze handtekeningen gekopieerd waren uit andere correspondentie. De geconstateerde onrechtmatigheden waren voor de voorzitter van het hoofdstembureau reden om aangifte te doen van het vermoeden van valsheid in geschriften. Ook deze strafzaak loopt op dit moment nog.

Noten

- 1 'Cel voor kiesfraude CD Arnhem', *Reformatorisch Dagblad*, 3 januari 2007.
- 2 Rechtbank Arnhem, sector strafrecht, politierechter, parketnummer 05/520306-06.
- 3 LJN: BA9085, Gerechtshof Arnhem, 21-005245-06, 9 juli 2007.
- 4 'Op mijn stem zit geen winstoogmerk', *Brabants Dagblad*, 8 maart 2006.
- 5 'Handel in stemmen populair in Maasdriel', *Brabants Dagblad*, 6 maart 2006.
- 6 LJN: AZ8903, Sector kanton Rechtbank Roermond, 04/752219-06, 16 februari 2007.
- 7 Persbericht 'Partij voor de Jongeren kan in Kieskring I niet meedoen aan Provinciale Verkiezingen Limburg' van de gemeente Maastricht van 31 januari 2007, te vinden op www.maastricht.nl.

Over de sprekers

Prof.mr. H.R.B.M. Kummeling is voorzitter van Kiesraad en hoogleraar staatsrecht en vergelijkend staatsrecht aan de Universiteit Utrecht

Dr. R. de Jong is historicus en als onderzoeker werkzaam bij de Kiesraad

Mr. S. Lukowski is officier van justitie te 's-Hertogenbosch

S. Younger is voorzitter van de Electoral Commission van het Verenigd Koninkrijk